

Јелена Вујановић*

Институт за политичке студије, Београд

Никола Перишић**

Институт за политичке студије, Београд

МЕДИЈИ БЕЗ АДЕКВАТНОГ НАДЗОРА: УЛОГА РЕМ-А У МОНИТОРИНГУ ИЗБОРНИХ КАМПАЊА У СРБИЈИ

Сажетак

Већ неколико изборних циклуса у Србији, од стране јавности, опозиционих политичких актера и организација цивилног друштва, проблематизује се неравноправан однос медија према учесницима избора и (не)рад Регулаторног тела за електронске медије (РЕМ) које се у току једне изборне кампање чак прогласило ненадлежним за праћење начина на који медији извјештавају у кампањи. На тему поправљања изборних услова у том контексту одржавани су и округли столови под медијацијом посланика Европског парламента. Циљ овог рада је да анализира рад Регулаторног тела за електронске медије у изборним кампањама у погледу надзора над радом медија и њиховим односом према изборним учесницима, те да одговори на питање да ли је у том погледу дошло до промјена у раду РЕМ-а након неколико округлих столова и дијалога власти и опозиције о изборним условима. У сврху одговора на истраживачко питање у раду ћемо се осврнути на правни оквир дјеловања РЕМ-а, нарочито у погледу

* Имејл адреса: jelena.vujanovic@ips.ac.rs

** Имејл адреса: nikola.perisic.fpn@gmail.com

специфичних надлежности овог тијела у току изборних кампања. Размотрићемо и анализирали извјештаје и препоруке Савјета РЕМ-а у погледу рада медија у изборним кампањама, те анализирали препоруке округлих столова и дебата о изборним условима и промјене усвојене након њих а које се односе на рад РЕМ-а и медијско извјештавање о изборима. У закључку ћемо покушати да оцијенимо ефикасност промјена насталих послје 2020. године и да дамо додатне препоруке.

Кључне ријечи: РЕМ, медији, изборна кампања, мониторинг, изборни услови

УВОД

Од 2002. године у Србији постоји регулаторни орган који прати рад електронских медија. Законом о радиодифузији је успостављен рад Републичке радиодифузне агенције (РРА). Усвајањем Закона о електронским медијима из 2014. године конституисано је Регулаторно тело за електронске медије (РЕМ). Као једна од најважнијих функција која је додељена РЕМ-у јесте да прати рад електронских медија током изборне кампање и да на основу тог мониторинга изриче казне и опомене медијским емитерима и да издаје препоруке за рад електронских медија током будућих изборних кампања (Andonović 2020, 11). Надлежности које има Регулаторно тело за електронске медије сличне су онима које поседују регулаторни органи који делују у околним државама као што су Хрватска, Румунија или Бугарска (Stanić 2020, 4). Као најчешћа критика у независном раду када су у питању регулаторна тела истиче се што законодавно тело (парламент) бира одређени број чланова (Adanović 2020, 12), што је случај и у Србији. Међутим, пракса показује да свуда законодавна власт на непосредан или посредан начин утиче на именовање појединих чланова регулаторних тела, а постоје и драстичнији примери у државама са слабом демократском традицијом где све чланове регулаторних тела именују извршна и законодавна грана власти као што је на пример у Бугарској (Stanić 2020, 7). Примером добре праксе се може сматрати законодавство у Литванији које омогућава и опозиционим парламентарним политичким странкама да именују одређени број чланова регулаторног тела (8).

Предмет овог рада је улога Регулаторног тела за електронске медије (РЕМ) у изборним кампањама од 2016. године. Наиме, у периоду од 2012. до 2024. године у Србији су председнички избори одржани три пута, а парламентарни, чак, шест пута (2012, 2014, 2016, 2020, 2022. и 2023. године). У том периоду, а нарочито од 2016. године, од стране јавности, опозиционих политичких актера и организација цивилног друштва, проблематизује се неравноправан однос медија према учесницима избора и у том смислу се доводи у питање и рад Регулаторног тела за електронске медије (РЕМ) које је надлежно за надзор над радом медија. Управо из тог разлога у раду ће бити приказан и анализиран рад РЕМ-а у свим изборним кампањама од 2016. године. Постојање неповерења дела јавности у рад медија, а поготову током изборне кампање, показују и истраживања ЦРТЕ из 2020. године где се закључује да 46% становника сматра да постоје значајни политички притисци на медије, 26% вјерује да притисци постоје али да су повремени и да тиме није угрожена слобода медија четвртина сматра да постоје повремени притисци на медије, али да слобода медија није угрожена, а свега 21% грађана сматра медије у Србији потпуно слободним од утицаја политике (CRTA 2021, 21).

ТЕОРИЈСКИ ОКВИР

Медији имају важну улогу унутар сваког друштва јер информишу грађане о различитим догађајима, личностима и процесима. Једну од најзначајних улога медији имају у самом изборном процесу, јер захваљујући медијима се развија демократија и може се сматрати да нема поштених избора без независних медија и медијске равноправности свих изборних актера (Kovačević 2019, 155–156). Медији, а превасходно електронски медији, постају „кључна институција ефикасног ширења политички релевантних информација међу бирачима” (Atlagić 2007, 112). Иако постоје супротстављени ставови и подјела на теорије о минималним ефектима медија и онима о снажним ефектима (Shulz 2011), неспорно је да су медији „изменили природу политичке комуникације” (Atlagić i Surčulija Milojević 2018, 126). С друге стране, политичари су свесни колику моћ имају медији и због тога се труде да имају контролу над њима, а поготову у изборном периоду. Зато „политичари не презају од различитих алата и техника како би контролисали медије” (Ladd 2011, 56).

Управо из тог разлога је важно да постоји институционално уређен медијски простор, који би посебно током предизборног периода, био контролисан од стране регулаторног тела. Развој и рад регулаторних тела у оквиру медијског система је веома важан јер се на тај начин успоставља професионализација медија и поверење између медија и његових корисника (Krstić i Milojević 2015, 12). Поготову је улога и функционисање регулаторних медијских тела важно за државе у којима није дошло до пуног развоја демократских капацитета као што је Србија.

Регулација медија захтјева балансирање супротстављених интереса као што су слобода изражавања, комерцијални интереси и друштвени проблеми и подразумева стављање концепта јавног интереса као централног (Feintuck 2006). Иако је и сам концепт јавног интереса доста широк и у погледу медија подразумева равнотежу између медијског плурализма и темељних друштвених вриједности, и иако са једне стране постоје критике и страхови да регулаторна тела за електронске медије постају само продужена рука државе, постоје и ставови и настојања да се кроз њихову већу политичку независност и професионализацију ипак остваре друштвени бенефити и интерес јавности (Lunt and Livingstone 2011).

У том смислу значај надзора и регулације рада медија у изборним кампањама „се тиче суштине политичког живота једног друштва и тиче се политичке моћи и идеје демократског, плуралистичког друштва које почива на претпоставци да је ова (моћ) подељена и да различити политички субјекти нису трајно лишени шанси да учествују у вршењу власти” (Atlagić i Surčulija Milojević 2018, 125).

ПРАВНИ ОКВИР РАДА РЕГУЛАТОРНОГ ТЕЛА ЗА ЕЛЕКТРОНСКЕ МЕДИЈЕ (РЕМ)

Правно уређивање рада медија у Србији и у исто вријеме надзора и регулације над тим радом и усклађивање овог правног оквира са европским интензивираним је након 5. октобра 2000. године у неколико фаза али кључни проблем остаје примјена законодавства (Surčulija Milojević 2011; Сурчулија Милојевић 2021).

Организација и рад Регулаторног тела за електронске медије (РЕМ) уређени су Законом о електронским медијима (ЗЕМ 2023). До 2023. године и доношења новог закона важио је Законом о

електронским медијима из 2014. године са измјенама из 2016. године. Дио закона који се односи на РЕМ није значајније мјењан у новом закону из 2023. године. У овом закону се наводи да је РЕМ „самостална, независна регулаторна организација са својством правног лица, која врши јавна овлашћења у циљу: делотворног спровођења утврђене политике у области пружања медијских услуга у Републици Србији; унапређивања квалитета и разноврсности услуга електронских медија; доприноса очувању, заштите и развоја слободе мишљења и изражавања и слободног протока информација; у циљу заштите интереса јавности у области електронских медија, обезбеђивања плурализма и забране дискриминације и заштите корисника услуга електронских медија, у складу са одредбама овог закона, на начин примерен демократском друштву” (Закон о електронским медијима [ЗЕМ] 2023). Поред овог закона 2023. године усвојен је и нови Закон о јавном информисању и медији, као и Закон о електронским комуникацијама. Поред њих на рад РЕМ-а се односе и Закон о јавним медијским сервисима и Закон о оглашавању.

С обзиром на то колики је значај медија и надзора над њиховим радом у изборним кампањама ова област ближе је уређена подзаконским актима и то: Правилником о начину извршавања обавеза јавних медијских сервиса током изборне кампање, Правилником о начину изрицања мера пружаоцима медијских услуга [ПИМ] и Препоруком комерцијалним пружаоцима медијских услуга о начину понашања током изборне кампање.

Имајући у виду да је „независна, одговорна и стручна регулација медија „(...) важна претпоставка за заштиту слободе мишљења и изражавања” (Вујановић 2019, 92) циљ овог рада је да анализира рад Регулаторног тела за електронске медије у изборним кампањама у погледу надзора над радом медија и њиховим односом према изборним учесницима односно да анализира да ли РЕМ адекватно спроводи своје надлежности одређене раније наведеним правним оквиром. Такође, с обзиром на то да су на тему поправљања изборних услова одржавани и округли столови под медијацијом посланика Европског парламента, нарочито интензивирани након бојкота парламентарних избора од стране дијела опозиционих партија у Србији 2020. године те да је дошло до одређених измјена у регулативи циљ рада је такође да одговори на питање да ли је у том погледу дошло до промјена у раду РЕМ-а, нарочито у погледу специфичних надлежности овог тијела у току изборних кампања.

Размотрићемо и анализирати извјештаје и препоруке Савјета РЕМ-а у погледу рада медија у изборним кампањама, те анализирати препоруке округлих столова и дебата о изборним условима и промјене усвојене након њих а које се односе на рад РЕМ-а и медијско извјештавање о изборима. У закључку ћемо покушати да оцјенимо ефикасност промјена насталих послје 2020. године и да дамо додатне препоруке.

НАДЛЕЖНОСТИ РЕМ-А У МОНИТОРИНГУ ИЗБОРНИХ КАМПАЊА У СРБИЈИ

Улога Регулаторног тела је надзор и регулација рада електронских медија те РЕМ у том смислу врши контролу рада емитера и спровођења закона како у погледу обавеза које се тичу програмских садржаја тако и у погледу заштите малолетника, достојанства, забране говора мржње и слично, надлежан је за издавање дозвола за пружање медијских услуга, као и за изрицање мјера, прописивање правила која обавезују медије и одлучивање по пријавама у вези са кршењем прописа од стране пружалаца медијских услуга (ЗЕМ 2023).

У току изборне кампање улога РЕМ-а је још значајнија. РЕМ је „једино тело које има надлежност да надзире активности електронских медија и које је задужено за стварање амбијента у коме ће кандидати имати једнаке могућности представљања, а грађани могућност да остваре своје право да буду објективно информисани” (СРТА 2018, 3). Ово значи да је РЕМ надлежан да прати и контролише да ли електронски медији својим активностима поштују не само законе који уређују медијску сферу (Закон о електронским медијима, Закон о оглашавању, Закон о јавном информисању и медијима, Закон о електронским комуникацијама, Закон о јавним медијским сервисима и др), већ и изборне законе и посебно подзаконске акте који се односе на улогу медија у изборној кампањи као што је Правилник о начину извршавања обавеза јавних медијских сервиса током изборне кампање. Овим правилником су прецизно дефинисана правила „информисања грађана о изборима и правила представљања изборних листа, која између осталог подразумевају недискриминацију према свим учесницима избора и обавезу равномерне заступљености, те забрану да се функционери странака и они који су на листи појављују као водитељи, или у склопу других програмских садржаја

који нису означени као политички маркетинг или информативни блок о изборима” (Вујановић 2019, 96). Поред тога што је дужан да рад медија, по службеној дужности, контролише редовно, РЕМ је дужан да поступа и по жалбама и притужбама било правних (нпр. странака) било физичких лица уколико та лица сматрају да је неки медиј својим садржајем повриједио Законе, правилнике или прекршио нека њихова лична права. Уколико потврди да је дошло до кршења прописа РЕМ може да изрекне мјере опомене, упозорења или забране емитовања на 30 дана, као и да покрене кривични или прекршајни поступак (ПИМ 2015).

Анализом правног оквира утврдили смо да већ у том погледу постоје одређене правне празнине везане за рад РЕМ-а у изборним кампањама, које је Савет РЕМ-а неретко користио и то су:

1. Непостојање прецизно дефинисане обавезе посебног извјештавања у изборним кампањама

Дакле, иако ЗЕМ јасно дефинише да је надзор над спровођењем закона од стране пружалаца медијских услуга у надлежности РЕМ-а, иако је подзаконским актима који се тичу рада медија у изборним кампањама дефинисано како медији треба да поступају и иако постоји законски дефинисана обавеза РЕМ-а да сачињава годишње извјештаје, нигдје не постоји прецизирана обавеза РЕМ-а да током кампања врши посебан мониторинг рада медија, специфичан у односу на мониторинг медија ван изборних кампања, нити постоји децидно, у закону или подзаконском акту, наведена обавеза израде посебног извјештаја о активностима и садржају медија у току изборне кампање. И поред раније устаљене праксе РЕМ-а да врши посебан мониторинг медија током кампање и сачињава посебан извјештај, током кампање 2016. и 2017. године то није учињено и управо је ова правна празнина искориштена као оправдање, о чему ће бити више ријечи касније.

2. Нејасни или неадекватни рокови поступања по жалбама

Изборне кампање су релативно кратак период те би све што може утицати на неравноправност учесника или резултат избора требало бити ријешавано у краћим роковима. У погледу рада РЕМ-а то није случај јер ПИМ (2015) предвиђа да је РЕМ дужан да у року од осам дана од дана пријема

жалбе, исту достави медију против кога је поднесена како би се изјаснио о њеном садржају, али не предвиђа рокове за окончање самог поступка и изрицање мјере. То значи да РЕМ може окончати поступак против неког емитера тек након завршетка изборне кампање чиме се губи смисао и ефекат саме мјере.

3. Нејасноће у погледу обиљежавања предизборног програма
Правилник о начину извршавања обавеза јавних медијских сервиса током изборне кампање предвиђа да „изборни програм мора бити јасно одвојен од остатка програма звуком и сликом (најавна и одјавна шпица)” у пракси се дешава да садржај који се налази између најавне и одјавне шпице изгледа као информативни, а не предизборни програм те да у том смислу грађани могу бити доведени у заблуду.

Поред ових правних празнина, анализа правног оквира показује да је упитно и питање независности рада РЕМ-а. Независност РЕМ-а коју прописује не само ЗЕМ, већ и прописи Европске уније са којима је ЗЕМ усклађен, нпр. Директива ЕУ о аудиовизуелним услугама, подразумијева функционалну, организациону и финансијску независност регулаторног тијела. То значи да РЕМ треба да ради и доноси одлуке без политичког и другог утицаја, да сопствено функционисање уређује потпуно самостално и да има независне изворе прихода и самостално планирање финансија. Међутим, функционална независност РЕМ-а угрожена је начином избора Савјета и предсједника РЕМ-а (Adanović 2020, 12). Предлози за чланове Савјета РЕМ-а упућује се Народној скупштини без прописаних потребних квалификација, а право предлагања четири од девет чланова Савета имају „политичка тела: надлежни одбор Народне скупштине, надлежни одбор Скупштине АП Војводине и национални савети националних мањина” (СРТА 2018, 7). Поред тога, коначну одлуку о избору чланова Савјета доноси Народна скупштина, дакле скупштинска већина, којој РЕМ и подноси Годишњи извјештај о свом раду. Од 2014. године ти извјештаји су долазили само до скупштинског Одбора за културу и информисање али о њима није расправљано у пленуму. Тек након трагедије у основној школи Владислав Рибникар у Београду у мају 2023. године дошло је и до расправе о извјештају РЕМ-а на пленуму Народне скупштине.

Ни сопствено функционисање РЕМ не уређује потпуно самостално с обзиром на то да је Народна скупштина надлежна и за потврђивање Статута РЕМ-а. Студије истичу да такође „постоји опасност да РЕМ добије инструкције (које нису судске), и то путем централне стратегије развоја радијских и аудиовизуелних услуга у Републици Србији, те путем одговарајућих провера уставности и законитости уредби и правилника” (Iriop и др. 2017). РЕМ нема ни потпуну финансијску независност будући да годишњи финансијски план овог тијела усваја Народна скупштина, а додатно забрињава што се дешавало да се финансијски план за једну календарску годину усвоји тек на крају те године (нпр. то је био случај 2017. и 2018. године). Једини изворни приходи које РЕМ има су накнаде које се наплаћују медијима а које су прописане подзаконским актима које потврђује Влада.

ИЗБОРНЕ КАМПАЊЕ 2016, 2017. И 2018. ГОДИНЕ

Будући да је стари Закон о електронским медијима усвојен 2014. године, а Правилник 2015. ти прописи су се односили на рад РЕМ-а у изборним кампањама 2016, 2017. и 2018. године. Најважније измјене, попут оних да странке немају право закупа термина на ТВ-у, да се спотови свих странака емитују под истим условима у за то предвиђеним телевизијским блоковима и да је предизборни програм јасно назначен одјавном и завршном шпицом, усвојене су већ овим прописима, а пред изборе 2016. се најављивало да ће стручне службе РЕМ-а радити појачано и да „ради и нови софтвер, тако да се програми двоструко снимају 24 часа, без престанка” (Новости 2016).

Међутим, „РЕМ се није превише бавио активностима медија током изборне кампање” за парламентарне, покрајинске и локалне изборе 2016. године наводи се у извјештају ОЕБС-а (ОЕБС 2016, 15), према којем је медијско окружење током ове изборне кампање било такво да би могло да ограничи могућност бирачима да слободно формирају став о изборним листама . Рад РЕМ-а у току ове кампање праћен је бројним проблемима и недореченостима:

- *РЕМ се изузео из сопствених овлашћења*

РЕМ је вршио надзор медија у току кампање али само у смислу праћења броја огласа политичких актера у електронским медијима и реаговања на жалбе грађана. РЕМ током ове

кампање није по службеној дужности контролисао да ли медији поштују све прописе који се односе на њихов рад током кампање, нити је спроводио свеобухватан мониторинг заступљености учесника избора како у информативним емисијама тако и у предизборним блоковима. „Нисмо мерили колико се ко појављивао у информативним програмима, закон нас на то не обавезује” (РТВ 2016) истакао је Горан Петровић, тадашњи председник Савјета РЕМ-а током сједнице Одбора за културу и информисање Народне скупштине у децембру 2016. године.

- *РЕМ ни годину дана од одржавања избора 2016. није објавио извјештај о надзору*

Иако „Гордана Суша, бивша чланица Савета РЕМ-а, тврди да је већ после 10 дана кампање имала увид у део извештаја који је недвосмислено показивао да је у медијима фаворизирана Српска напредна странка” (Insajder 2017). РЕМ није објавио никакав извјештај ни до прољећа 2017. године. Из РЕМ-а су истицали да је разлог за то „мањак људи и обимност посла” и да „РЕМ по закону није обавезан да објави извештај, већ само да обавести Агенцију за борбу против корупције о уоченим неправилностима” као и да „не постоји законски рок у ком извештај мора да буде објављен” (Insajder 2017).

- *РЕМ је имао специфична тумачења поступања по пријавама*
Чланови РЕМ-а су притужбе које су им стизале а које се односе на неравномјерну заступљеност учесника избора у медијима одбацивали наводећи „да су се странке жалиле на један период кампање, а да се нико није жалио на целу кампању” (Pavlović 2017) односно тумачећи да се равномјерност заступљености може мјерити само у односу на цјелу кампању а не и на поједине програме или дјелове кампање.

Изузимање из сопствених овлашћења поновило се и током кампање за председничке изборе 2017. године. Из РЕМ-а је пред те изборе јавност информисана да РЕМ нема параметре за софтвер те да из тих „техничких разлога неће вршити континуирани надзор медијског извештавања током кампање, већ ће само поступати по жалбама грађана”, а из Министарства културе и информисања је, поводом критика јавности на овакав став РЕМ-а, истакнуто да

„РЕМ по закону има право да се изузме из процеса мониторинга кампање” (Vučić 2017).

Поступајући по жалбама грађана (њих укупно 48 према Извјештају о раду РЕМ-а за 2017. годину) РЕМ је искористио правну недореченост у погледу рокова за завршетак поступка по пријавама, те су поступци по жалбама завршени тек по завршетку избора и проглашењу резултата. Такође, РЕМ је искористио непостојање „прецизне одредбе по којој би РЕМ био дужан да покрене поступак због повреде општег интереса, те Савет РЕМ-а притужбе третира као обавештења која је као посредник прослеђивао емитерима на изјашњавање” (Вујановић 2019, 101), а онда, поново као посредник и без давања мишљења или става, изјашњење емитера прослијеђивао подносиоцу притужбе. Пријаве су се у највећем броју односиле на презаступљеност кандидата власти, Александра Вучића, у медијима, као и на кршење правила о забрани приказивања предизборног садржаја као информативног, међутим „РЕМ ни у једном од наведених случајева није формално покренуо поступак у циљу изрицања мера пружаоцима медијских услуга” (Pavlović 2017).

Оно што је разлика 2017. године у односу на 2016. је објављивање документа „Предизборне огласне поруке у кампањи за председничке изборе (02.03.2017–30.03.2017)” на сајту РЕМ-а у одјељку „Извештаји о надзору емитера током предизборне кампање”. Ипак, овај документ не садржи податке о заступљености учесника избора у медијима током кампање нити податке о другим аспектима односа медија према учесницима избора, већ само податке о броју плаћених реклама које су кандидати имали на одређеним медијима.

Иако, као што смо видјели, из РЕМ-а злоупотребљавају правне недоречености у погледу мониторинга медија у кампањи и извјештавања о том мониторингу, пракса РЕМ-а у ранијим изборним кампањама (2008, 2012, па и 2014. године) је била другачија и објављивани су обимни извјештаји о раду медија у изборној кампањи и свим аспектима поштовања закона. Само простим упоређивањем броја од 44 стране, колико има извјештај РЕМ-а из предизборне кампање 2008. године, и четири стране колико садржи документ објављен 2017, можемо видјети јасну разлику у приступу РЕМ-а сопственим надлежностима.

Пред локалне изборе за Град Београд, те за Аранђеловац и Бор, 2018. године РЕМ је издао саопштење у ком подсјећа медије које су њихове обавезе и ограничења током кампање (РЕМ 2018),

али ово тијело и даље није сматрало да је њихова обавеза да по службеној дужности врше мониторинг медија током кампање нити је донијета одлука о томе. Поред тога, саопштењем објављеним у току предизборне тишине, Оливера Зекић, чланица Савјета РЕМ-а, прекршила је прописе о предизборној тишини, а једина промјена видљива је у правовременој реакцији на пријаву РТС-а којом је тражен мониторинг спота СНС-а – „Градоначелник”, након чега је спот забрањен.

ИЗБОРНА КАМПАЊА 2020. ГОДИНЕ

Током 2019. године у Србији наступа политичка криза због физичког напада на опозиционог политичара Борка Стефановића. Тај догађај је узроковао вишемесечне протесте под првобитним називом „Стоп крвавим кошуљама”, а касније „1 од 5 милиона”. Политички субјекти који су учествовали у организовању протеста потписали су „Споразум са народом” у којем се прва тачка односила на борбу за слободне медије као и за слободне и поштене изборе. Да је потпуни фокус захтева дела опозиционих странака и других политичких актера био реферисан на рад и деловање медија у предизборном периоду показује и чињеница да је у оквиру Стручне (експертске) групе¹ која је произашла из протеста, утврђено да је потребно: 1) смањити злоупотребу медија; и 2) унапредити рад РЕМ-а. Истовремено, део опозиционих политичких странака и групација најавио је могућност бојкота редовних парламентарних избора 2020. године. Последица свих тих дешавања на политичкој сцени било је покретање дијалога између свих политичких актера на Факултету политичких наука под организацијом Фонда за отворено друштво. Уз политичке актере, у оквиру дијалога учествовале су и невладине организације које су годинама уназад пратиле изборне процесе. Захваљујући разговорима који су се водили на Факултету политичких наука проширене су надлежности РЕМ-а. РЕМ је усвојио и нацрт Плана праћења програма пружалаца медијских услуга током предизборне кампање за републичке, покрајинске и локалне изборе, који подразумева 24-часовни мониторинг програма јавних медијских сервиса (РТС1, РТС2, РТВ1, РТВ2, Радио Београд

¹ Групу су углавном чиниле експерти попут проф. Јованке Матић, Чедомира Чупића, Сњежане Миливојевић, Душана Вучићевића, Бобана Стојановића, Зорана Гавриловића, али и јавне личности попут редитеља Срђана Драгојевића и новинара Вукашина Обрадовића.

1 и Радио Нови Сад) и комерцијалних пружалаца медијских услуга телевизије са националним покривањем, уз могућност вршења периодичног надзора осталих пружалаца услуга телевизије, али треба напоменути да је тај План усвојен без јавне расправе. Такође, формирано је и Надзорно тело Народне скупштине које је имало 10 чланова: пет који су изабрани на предлог посланичких група и пет који су изабрани на предлог Владе. Међутим, извештаји и сам рад овог органа је био недовољно видљив у јавности и њихови закључци нису допринели даљем унапређењу медијских политика током изборне кампање. Уз то, РЕМ је од 2019. године почео да ради у пуном саставу пошто су изабрани чланови који су недостајали. Ипак, без обзира на одређене промене које су се десиле у медијској сфери, политички субјекти окупљени око Савеза за Србију одлучили су се за бојкот парламентарних избора 2020. године.

Сам извештај Регулаторног тела за електронске медије је био доста обимнији и читави резултати медијског мониторинга изборне кампање нашли су се на 277 страна. Мониторингом су били обухваћени јавни медијски сервиси (РТС и РТВ), све телевизије са националном фреквенцијом, кабловски канали Н1 и Нова С, као и велики број локалних медија. Анализирано је и присуство представника коалиције Савез за Србију, без обзира што та политичка групација није учествовала у изборном процесу. Иако је уочена доминација једне листе („Александар Вучић – За нашу децу“) у закључном делу није дата никаква препорука медијима како да се та одступања у медијској представљености смање у наредним изборним кампањама.

ИЗБОРНА КАМПАЊА 2022. ГОДИНЕ

Уочи ванредних парламентарних и редовних председничких избора 2022. године отпочели су нови разговори између владајућих и опозиционих политичких актера. Овога пута се тај дијалог водио на два нивоа: део опозиционих странака проевропског усмерења разговарао је са представницима владајућих политичких странака уз посредство европарламентараца, док део опозиционих странака националног опредељења, није желео да разговара са представницима Европске уније, те су дијалог водиле унутар Народне скупштине под посредством Ивице Дачића, тадашњег председника законодавног тела. По завршетку дијалога у Скупштини објављен је Споразум

о унапређењу услова за одржавање избора који је имао задатак да побољша изборне услове за све изборне учеснике пред ванредне парламентарне изборе 2022. године. Најзначајнија последица ових разговора јесте формирање Привременог надзорног тела које би било задужено за праћење медија, са посебним акцентом на рад јавних медијских сервиса (РТС и РТВ). Привремени надзорни орган има 12 чланова: шест које предлаже РЕМ и шест које предлаже Народна скупштина. За председника Привременог надзорног тела именован је Раде Вељановски. Између посланичких група договорено је да свих шест места које предлаже Народна скупштина припадне представницима опозиционих политичких странка и група. Остаје нејасно како је РЕМ могао да предлаже чланове овог тела, када је између осталог Привремени орган на одређени начин био задужен и за мониторинг рада РЕМ-а, као и због чега нису проширена овлашћења овог органа пошто је сведен на рад сличног тела који је пратио рад медија и током кампање за парламентарне изборе 2020. године. Те нејасноће и критике испоставиле су се као оправдане јер је на крају Привремени надзорни орган по завршетку изборног процеса у јавност изашао са два различита извештаја. Група коју је чинило шест чланова који су изабрани на предлог РЕМ-а у свом извештају су оценили да су медији своје извештавање током изборне кампање обављали у складу са законом и етичким правилима професије, док је друга група чланова овог Привременог надзорног тела истакла да у медијима није било равноправне заступљености свих изборних актера. Од других промена у области медија пред изборни процес 2022. треба издвојити: нови Правилник о раду јавних медијских сервиса током изборне кампање, усвајање Препоруке за рад приватних и кабловских медијских емитера током изборне кампање, да су сви медији дужни да објаве своје тарифе за политичко оглашавање пре почетка изборне кампање.

РЕМ је овог пута проширио број медија за које је радио мониторинг. Обухваћени су јавни медијски сервиси (РТС и РТВ), комерцијални телевизијски канали са националном фреквенције, кабловски телевизијски канали Н1, Нова С, Алцазира и Инсајдер. Извештај РЕМ-а је био најобимнији до сада, јер је написан на 307 страна. Истовремено, у оквиру мониторинга је мерен и тоналитет према изборним учесницима, односно да ли су медији позитивно, неутрално или негативно извештавали о изборним актерима. РЕМ је приликом мониторинга медија мерио и присуство јавних

функционера у кампањи, као и доминанте медијске теме током изборне кампање. Утврђено је и да је телевизија Н1 прекршила Правилник о заштити људских права у области пружања медијских услуга у серијалу „Деценија власти”. Такође, примећено је кршење „изборне тишине” од стране телевизија Б92, Нова С и Хепија. У закључку је предочен сет препорука за рад медија током изборне кампање. РЕМ предочава да је неопходно да комерцијални медији не користе промотивне садржаје политичких субјеката, као и да је пожељно да тоналитет медија током кампање буде неутралан. Уз то, комерцијални медији се охрабрују да примењују правила представљање кандидата као што то раде јавни медијски сервиси.

ЗАВРШНА РАЗМАТРАЊА

И поред дебата о начину на који регулаторна тијела за електронске медије треба да остваре баланс између тржишних и јавних интереса, плурализма и основних вриједности једног друштва, институционализације и професионализације, њихова улога у надзору рада медија је врло значајна. Надлежности које има Регулаторно тело за електронске медије у Србији указују на то да је његова улога у току изборних кампања још значајнија с обзиром да је „једино тело које има надлежност да надзире активности електронских медија и које је задужено за стварање амбијента у коме ће кандидати имати једнаке могућности представљања, а грађани могућност да остваре своје право да буду објективно информисани (СРТА 2018, 3).

Ипак, наша анализа је потврдила налазе оних истраживања која показују да управо од 2014. године почиње фаза „постепеног повлачења Регулатора из процеса регулисања и мониторинга изборних кампања” (Атлагић и Сурџулија Милојевић 2018, 132). Као што смо могли да видимо, у току изборних кампања 2016, 2017. и 2018. године РЕМ се сам изузимао из сопствених надлежности, извјештаје о надзору медија током изборне кампање или није објављивао или је објављивао са закашњењем и врло штурог обима без кључних елемената који се односе на заступљеност учесника избора и начин њиховог представљања, у неким случајевима РЕМ је тврдио да није ни дужан да прати изборну кампању по службеној дужности а у поступању по пријавама у току кампање користио је правне празнине и различита тумачења.

Након притиска јавности, бојкота парламентарних избора 2020. године од стране дјела опозиције, те дебата и округлих столова власти и опозиције о изборним условима ипак је дошло до одређених промјена. Извјештај РЕМ-а о раду медија током кампање за изборе 2020. и 2022. године био је детаљнији и обимнији (277 страна). Такође, формирано је Привремено надзорно тело за праћење изборне кампање које чини шест чланова које предложи РЕМ и шест чланова из редова опозиционих групација.

Међутим те промјене нису суштински утицале на сам рад медија у изборним кампањама нити на ефикасније кажњавање оних медија који су прекршили прописе везане за рад медија и изборне кампање. И пред изборе 2023. године могле су се чути изразите жалбе политичких актера, пре свега опозиционих, али и НВО (нпр. Црта и Транспарентност Србија) на неравноправан однос медија, нарочито оних комерцијалних али са националном фреквенцијом, према изборним учесницима. Током кампање РЕМ-у је упућено 30 пријава које су се махом односиле на ТВ Пинк, ТВ Прва, ТВ Б92 и Нарру ТВ. Саму кампању је обележио приватан снимак једног кандидата за народне посланике на листи Србија против насиља који је емитован у јутарњем програму телевизије Пинк. Због тога је РЕМ покренуо поступак против телевизије Пинк, али на самом сајту РЕМ-а се, нити у одељку „Одлуке по пријавама” нити у одељку „Изречене мере” не налази епилог овог случаја.

Управо из тог разлога истраживачи, али и стручна удружења и НВО настављају да инсистирају на ефикаснијем надзору и дају низ препорука за додатно побољшање рада РЕМ-а у које спада да је потребно: изменити Пословник Народне скупштине како би било обавезно да се извештаји РЕМ-а разматрају у пленуму; прецизирати критеријуме и стручне квалификације које је потребно да поседују чланови Савета РЕМ-а, те променити структуру предлагача где би била повећана улога Савета за штампу и опозиционих политичких групација; законски јасно прецизирати рокове и начин на који РЕМ врши и извештава јавност о свом мониторингу; те повећати финансијске и друге казне за медије за које су установи да су прекршили одређени законски оквир у деловању током изборне кампање.

РЕФЕРЕНЦЕ

Атлагић, Синиша, и Јелена Сурчулија-Милојевић. 2018. „Институционални услови конкуренције политичких идеја у Србији: Случај Регулаторног тела за електронске медије.” *Српска политичка мисао* 61 (3), 123–140. DOI: 10.22182/spm.6132018.6

Вујановић, Јелена. 2019. „Улога РЕМ-а у мониторингу изборних кампања у Србији-изборне кампање 2016, 2017. и 2018. године.” *Администрација и јавне политике* 11(2): 91–110. DOI: 10.22182/ajp.1122019.4

Закон о електронским комуникацијама, „Службени гласник Републике Србије”, бр. 35/2023.

Закон о електронским медијима [ЗЕМ], „Службени гласник Републике Србије”, бр. 92/2023.

Закон о јавним медијским сервисима, „Службени гласник Републике Србије”, бр. 83/2014, 103/2015, 108/2016, 161/2020 и 129/2021.

Закон о јавном информисању и медијима, „Службени гласник Републике Србије”, 92/2023.

Народна скупштина Републике Србије. 2017. *Одлука о давању сагласности на финансијски план Регулаторног тела за електронске медије за 2017. годину*. Последњи приступ: 12. фебруар 2024. http://www.parlament.gov.rs/upload/archive/files/cir/pdf/ostala_akta/2017/RS62-17.pdf;

Новости. 2016. „Странкама укидају закуп ТВ термина.” *Новости*. Последњи приступ: 12. фебруара 2024. <http://www.novosti.rs/vesti/naslovna/politika/aktuelno.289.html:595790-Strankama-ukidaju-zakup-TV-termina>

ОЕБС. 2016. *Канцеларија за демократске институције и људска права: Коначни извештај о превременим парламентарним изборима 24. априла 2016*. Последњи приступ: 12. фебруар 2024. <http://www.osce.org/sr/odihr/elections/serbia/259021?download=true>

Правилник о начину извршавања обавеза јавних медијских сервиса током изборне кампање, „Службени гласник Републике Србије”, бр. 18/2022.

Правилник о начину изрицања мера пружаоцима медијских услуга [ПИМ], „Службени гласник Републике Србије”, бр. 25/2015.

РЕМ. 2017. „Предизборне огласне поруке у кампањи за председничке изборе (02.3.2017 – 30.3.2017).” Последњи приступ: 12. фебруар 2024. <http://www.rem.rs/uploads/files/Izbori%202017/izvestaji/Predizborne%20oglasne%20poruke%20u%20kampanji%20za%20predsednicke%20izbore%202017.pdf>

РЕМ. 2018. „Саопштење о локалним изборима за одборнике скупштине града Београда.” Последњи приступ: 12. фебруар 2024. <http://www.rem.rs/sr/arhiva/vesti/2018/01/saopstenje-o-lokalnim-izborima-za-odbornike-skupstine-grada-beograda-i-odbornike-skupstina-opstina-arandjelovac-i-bor>

РЕМ. н.д. „Архива избора.” Последњи приступ: 12. фебруар 2024. <https://www.rem.rs/sr/arhiva/arkhiva-izbora>

РТВ. 2016. „Одбор Скупштине Србије о РЕМ-у.” *РТВ*. Последњи приступ: 12. фебруар 2024. https://rtv.rs/hu/politika/odbor-skupstine-srbije-o-rem-u_784448.html

Сурчулија Милојевић, Јелена 2021. „Правни аспекти улоге медија у изборном процесу Републике Србије у периоду 1990–2019”. У *Како, кога и зашто смо бирали: избори у Србији 1990–2020. године*, ур. Милан Јовановић и Душан Вучићевић, 53–72. Београд: Институт за политичке студије; Службени гласник

Andonović, Stefan. 2020. *Analiza Regulatornog tela za elektronske medije u Republici Srbiji*. Fondacija Centar za javno parvo.

Atlagić, Siniša. 2007. „Značaj uloge medija u porastu uticaja imidža kandidata na izbornu odluku birača.” *СМ Комunikacija i mediji* 2 (4): 111–122.

СРТА. 2018. „Predizborna tišina u REM-u: Uloga Regulatornog tela za elektronske medije u izbornom procesu.” *СРТА*. Poslednji pristup: 12. februar 2024. http://crt.rs/wp-content/uploads/2018/03/Finalno_04-predizborna-tisina-NOVO.pdf

СРТА. 2021. *Stavovi građana Srbije o učešću u demokratskim procesima 2020*, СРТА: Београд.

Feintuck, Mike 2006. *Media regulation, public interest and the law*. Edinburgh University Press.

Insajder. 2017. „REM: Nema odluke o praćenju ovih izbora, radićemo po prijavama.” *Insajder*. Poslednji pristup: 12. februar 2024. <https://insajder.net/arhiva/tema/rem-nema-odluke-o-pracenju-ovih-izbora-radicemo-po-prijavama-p6jgfx38>

Kovačević, Despot. 2019. „Uloga medija u slobodnim i poštenim izborima—problem „funkcionerske kampanje” u Srbiji.” *CM Komunikacija i mediji* 14 (46): 153–182. DOI: 10.5937/cm14-243

Krstić, Aleksandra. i Ana Milojević. 2015. „Etički i profesionalni aspekti izveštavanja dnevne štampe u Srbiji.” U: *Indikatori profesionalnog/neprofesionalnog ponašanja novinara i medija - mogućnosti za poboljšanje stanja*, ur. Rade Veljanovski, 11–37. Beograd: Fakultet političkih nauka.

Ladd, Jonathan. 2011. *Why Americans Hate the Media and How It Matters*. Princeton, NJ: Princeton University Press.

Lunt, Peter, and Sonia Livingstone. 2011. *Media Regulation: Governance and the Interests of Citizens and Consumers*. SAGE Publications.

Pavlović, Ivana 2017. „REM – dobro plaćena nenadležnost.” *Istinomer*. Poslednji pristup: 12. februar 2014. <https://www.istinomer.rs/analize/rem-dobro-placena-nenadleznost/>

Schulz, Winfried 2011. „Mediji u predizbornoj kampanji.” U *Menadžment političke komunikacije*, 85–159. Beograd: Konrad Adenauer Stiftung

Stanić, Miloš. 2020. *Težnja ka nezavisnosti regulatornog tela za elektronske medije: nedostatak modela*. Fondacija Centar za javno parvo.

Surčulija Milojević, Jelena 2011. „Usaglašavanje medijskog zakonodavstva Srbije sa evropskim regulatornim okvirom.” U *Verodostojnost medija-Dometi medijske tranzicije*, ur. Rade Veljanovski, 13–26. Beograd: Fakultet političkih nauka i Čigoja

Vučić, Marija. 2017. „REM neće pratiti medije tokom kampanje: ‘Nemaju parametre za softver’.” Poslednji pristup: 12. februar 2014. <https://www.cenzolovka.rs/drzava-i-mediji/rem-nece-pratiti-medije-tokom-kampanje-nemaju-parametre-za-softver/>

Jelena Vujanović*

Institute for Political Studies, Belgrade

Nikola Perišić**

Institute for Political Studies, Belgrade

MEDIA WITHOUT ADEQUATE SUPERVISION: THE ROLE OF REM IN MONITORING ELECTION CAMPAIGNS IN SERBIA

Resume

For several election cycles in Serbia, the public, opposition political actors and civil society organizations have been questioning the unequal access of the media towards election participants and the work of the Regulatory Body for Electronic Media (REM). In this context, round tables were held under the mediation of members of the European Parliament on the topic of improving electoral conditions. The aim of this paper is to analyze the work of the Regulatory Body for Electronic Media in election campaigns in terms of monitoring the work of the media and their relationship with the election participants, and to answer the question of whether there have been changes in the work of the REM after several round tables and dialogue between the government and the opposition on election conditions. In order to answer the research question, in the paper we will look at the legal framework of REM's activities, especially with regard to the specific jurisdiction of this body during election campaigns. We will consider and analyze the reports and recommendations of the REM Council regarding the

* Email address: jelena.vujanovic@ips.ac.rs

** Email address: nikola.perisic.fpn@gmail.com

work of the media in election campaigns, and analyze the recommendations of the round tables and debates on election conditions and the changes adopted after them, which relate to the work of the REM and media coverage of the elections. In conclusion, we will try to evaluate the effectiveness of the changes made after 2020 and give additional recommendations.

Keywords: *REM, media, election campaign, monitoring, election conditions*
