

---

# УЛОГА РЕМ-А У МОНИТОРИНГУ ИЗБОРНИХ КАМПАЊА У СРБИЈИ – ИЗБОРНЕ КАМПАЊЕ 2016, 2017, И 2018. ГОДИНЕ

---

УДК 324:659.3/.4“2016/2018“

DOI: <https://doi.org/10.22182/ajp.1122019.4>

Прегледни рад

Јелена Вујановић

*Докторанд, Факултет политичких наука,  
Универзитет у Београду*

---

Сажетак

---

У овом раду извршићемо анализу рада РЕМ-а у погледу надзора електронских медија у току изборних кампања 2016, 2017. и 2018. године.

Циљ овог рада је прво, да утврди зашто Савет РЕМ-а није објавио извештај о надзору над радом емитера током изборне кампање за парламентарне изборе 2016. и да ли је и како РЕМ вршио надзор над радом емитера током изборне кампање за председничке изборе 2017. и локалне изборе 2018. године. И друго, да утврдимо да ли је такво деловање Савета РЕМ-а последица лошег законског оквира или нечег другог, те да ли постоји простор за побољшање рада РЕМ-а у погледу обезбеђивања правила о заступљености на електронским медијима у току изборних кампања, који су важан сегмент правила за фер изборе.

У том смислу анализираћемо законски оквир који се односи на рад РЕМ-а у току изборних кампања, деловање Савета РЕМ-а у изборним кампањама које су предмет овог рада, претходне праксе овог тела у току изборних кампања и покушаћемо да дамо одређене препоруке за побољшање регулаторног оквира и начина рада РЕМ-а у изборним кампањама.

**Кључне речи:** РЕМ, медији, изборна кампања, мониторинг

---

## 1. УВОД

У првом делу рада представићемо правни оквир, циљеве и надлежности РЕМ-а и дотаћи се питања независности овог тела. Други део посветићемо правилима која се односе на рад медија и рад РЕМ-а у изборним кампањама, а након тога ћемо се осврнути на рад овог тела у изборним кампањама 2016, 2017. и 2018. године, као и на предходне праксе у раду РЕМ-а у изборним кампањама. У последњем делу рада покушаћемо да закључимо каква је била улога РЕМ-а у контроли емитера у току изборних кампања које су предмет овог рада и заштити правила о равноправном третману свих изборних учесника и које су препоруке за побољшање рада РЕМ-а у овој области.

## 2. ЦИЉЕВИ, НАДЛЕЖНОСТИ И РАД РЕМ-А

Независна, одговорна и стручна регулација медија је важна претпоставка за заштиту слободе мишљења и изражавања. Ово нарочито важи за изборне кампање и деловање медија у изборним кампањама, јер се путем медија представљају политички актери и бирачи добијају информације на основу којих одлучују за кога ће гласати, а са друге стране постоје бројне злоупотребе које крше право бирача на објективно информисање и право политичких актера да буду представљени без дискриминације и равномерно заступљени.

Деловање електронских медија је уређено Законом о електронским медијима (“Сл. гласник РС”, бр. 83/2014 и 6/2016 - др. закон), Законом о јавним медијским сервисима (“Сл. гласник РС”, бр. 83/2014, 103/2015 и 108/2016), Законом о јавном информисању и медијима (“Сл. гласник РС”, бр. 83/2014, 58/2015 и 12/2016 - аутентично тумачење), Законом о електронским комуникацијама („Сл. гласник РС“ бр. 44/2010, 60/2013 - одлука УС и 62/2014), те Законом о оглашавању (“Сл. гласник РС”, бр. 6/16). Законом о електронским медијима дефинисане су надлежности и начин рада Регулаторног тела за електронске медије.

„Регулаторно тело за електронске медије (у даљем тексту: РЕМ) је 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, заштити и развоју слободе мишљења и изражавања; у циљу заштите интереса јавности у области електронских медија и заштите корисника услуга електронских медија, у складу са одредбама Закона о електронским медијима, на начин примерен демократском друштву.“<sup>1</sup>

На основу Закона о електронским медијима, којим су дефинисане надлежности РЕМ-а, ово регулаторно тело између осталог издаје дозволе за пружање медијске услуге; контролише рад емитера и стара се о примени закона; изриче мере и прописује правила која су обавезујућа за пружаоце медијских услуга; одлучује о пријавама у вези са програмским деловањем пружалаца медијских услуга; утврђује ближа правила у вези са заштитом достојанства личности и других личних права, заштитом права малолетника, забраном говора мржње и др.<sup>2</sup> Када је у питању контрола рада пружаоца медијских услуга, РЕМ посебно надгледа да ли они поштују обавезе које се тичу програмских садржаја.

РЕМ је дужан да контролу рада медија врши редовно, по службеној дужности, али и по жалбама правних и физичких

1 Регулаторно тело за електронске медије, *О нама*, доступно на: <http://www.rem.rs/sr/o-nama>.

2 Закон о електронским медијима, доступно на: [https://www.paragraf.rs/propisi/zakon\\_o\\_elektronskim\\_medijima.html](https://www.paragraf.rs/propisi/zakon_o_elektronskim_medijima.html);

лица, која имају право да уложи притужбу ако сматрају да је неким медијским садржајем повређен њихов лични или општи интерес<sup>3</sup>, а РЕМ има право да за кршење прописа изрекне опомену, упозорење или забрану емитовања програмског садржаја на 30 дана, те да покрене прекршајни или кривични поступак.

ЕУ директиве (рецимо Директива о аудиовизуелним услугама) и пракса, као и сам Закон о електронским медијима, који је усклађен са поменутом Директивом, предвиђају да је РЕМ независан у свом раду. Студија коју је Европска комисија наручила<sup>4</sup> истакла је да независност регулаторних тела подразумева функционалну (доношење одлука и рад без политичког и уопште спољног утицаја), организациону (самостално уређивање сопственог функционисања) и финансијску независност (сопствени извори финансирања и самосталност у финансијском планирању).

Међутим, ова три аспекта независности су у случају РЕМ-а прилично угрожена. Органи РЕМ-а - Савет и председник Савета, од 2016. године раде у непотпуном саставу јер Народна скупштина није потврдила избор свих чланова. Савет РЕМ-а тренутно ради са 6 од предвиђених 9 чланова и без председника Савета. Чланове Савета бира Народна скупштина, што значи да их бирају оне странке које су тренутно на власти и имају већину у Народној скупштини, што доводи у питање независност овог тела и оставља могућност за политички утицај. Тако рецимо Скупштина 2016. није изабрала члана Савета ког предлажу удружења за заштиту људских права иако је предлог стигао на прописан начин и у предвиђеном року. Поред тога, „4 од 9 чланова Савета предлажу политичка тела: надлежни одбор Народне скупштине, надлежни одбор Скупштине АП Војводине и национални савети националних мањина“<sup>5</sup>, што оставља простор за политички утицај, као и чињеница да нису

3 Правилник о начину изрицања мера пружаоцима медијских услуга, доступно на: <http://rem.rs/uploads/files/Pravilnici/4840-Pravilnik%20o%20izricanju%20mera%20sluzbeni%20glasnik%20vebsajt.pdf>.

4 Бетер медиа, *Правне студије: Независно Регулаторно тело за електронске медије*, доступно на: <http://www.bettermedia.rs/pravne-analize/nezavisno-regulatorno-telo-za-elektronске-mediје/>

5 ЦРТА, *Предизборна тишина у РЕМ-у: Улога Регулаторног тела за електронске медије у изборном процесу*, доступно на: [http://crta.rs/wp-content/uploads/2018/03/Finalno\\_04-predizborna-tisina-NOVO.pdf](http://crta.rs/wp-content/uploads/2018/03/Finalno_04-predizborna-tisina-NOVO.pdf)

прецизно прописане квалификације које треба да има члан Савета РЕМ-а, те може бити предложено лице које не испуњава стручне, али испуњава политичке критеријуме.

РЕМ извештај о свом раду подноси Народној скупштини. Од 2014. године када је уведена обавеза подношења Годишњег извештаја РЕМ-а Народној скупштини, та обавеза ниједном није испуњена<sup>6</sup>, односно извештаји јесу долазили до чланова Одбора за културу и информисање Народне скупштине, али о њима ни једном није расправљано у пленуму.

Организациона независност је додатно угрожена начином доношења статута и положајем запослених у РЕМ. Статут се доноси двотрећинском већином чланова Савета, али га мора потврдити Народна скупштина што још увек није учињено те се примењује Статут РРА из 2005. године, а на запослене се примјењују прописи о положају запослених у државној служби чиме се ограничава флексибилност у односу на кадровску политику.<sup>7</sup>

На функционалну независност додатно може утицати и то што „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.“<sup>8</sup>

Када је у питању финансијска независност, Народна скупштина је та која усваја финансијски план РЕМ-а, али је рецимо финансијски план за 2017. годину усвојен тек у децембру 2017. године<sup>9</sup>, што је био случај и када је у питању финансијски план за 2018. годину што отвара проблеме у функционисању. Истине ради, ова нелогичност је исправљен и финансијски план за текућу, 2019. годину је усвојен на време – у децембру 2018. године.

6 Ибид.

7 Видети: Бетер медија, Правне студије: Независно Регулаторно тело за електронске медије, доступно на: <http://www.bettermedia.rs/pravne-analize/nezavisno-regulatorno-telo-za-elektron-ske-medije/>

8 Kristina Irion, Michele Ledger, Sara Svensson i Nevena Ršumović, *The Independence and Functioning of the Regulatory Authority for Electronic Media in Serbia*, Savet Evrope, 2017.

9 Одлука о давању сагласности на финансијски план регулаторног тела за електронске медије за 2017. годину, доступно на : [http://www.parlament.gov.rs/upload/archive/files/cir/pdf/ostala\\_akta/2017/RS62-17.pdf](http://www.parlament.gov.rs/upload/archive/files/cir/pdf/ostala_akta/2017/RS62-17.pdf).

Када су у питању изворна средства према ЗЕМ-у изворна средства регулатора чине накнаде које се наплаћују од пружалаца медијских услуга, али њихова висина се одређује подзаконским актом на који сагласност даје Влада.

### 3. РЕМ И МОНИТОРИНГ МЕДИЈА У ИЗБОРНИМ КАМПАЊАМА

#### 3.1. Правни оквир

Уколико медији у једној земљи нису слободни и уколико су подложни политичким притисцима, тешко се може рећи да у тој земљи може бити фер и демократских избора. Зато је потребно што боље регулисати правила њиховог рада у изборним кампањама, и при том задржати баланс између права на уређивачку независност, са једне стране, и утврђених правила која се односе на праведну и равномерну заступљеност свих учесника избора, са друге стране.

У Србији је деловање медија у изборним кампањама уређено низом закона (медијски закони попут Закона о електронским медијима и Закона о оглашавању, изборни закони попут Закона о избору народних посланика) те посебно Правилником о обавезама пружалаца медијских услуга током изборне кампање (Службени гласник РС, бр- 55/2015 и 90/2017; у даљем тексту Правилник), који је донео управо Савет РЕМ-а на основу Закона о електронским медијима. Дакле, у току изборних кампања РЕМ контролише, не само да ли пружаоци медијских услуга поштују Закон о електронским медијима, Закон о оглашавању, законе који уређују изборни процес и друге законе, већ и да ли поштују поменути правилник. Њиме су јасно утврђена 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.

Одговорност РЕМ-а за регуларност деловања медија у изборним кампањама и одговорност према грађанима за заштиту њиховог објективног информисања о изборној понуди је још значајнија када знамо да је РЕМ „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.“<sup>10</sup>

Сама чињеница да је рад медија у изборним кампањама уређен посебним прописом, и да је РЕМ једино тело које врши надзор над радом електронских медија у изборним кампањама намеће закључак да надзор у изборним кампањама захтева посебну пажњу и другачији начин рада. Међутим, ту постоји делимична правна празнина будући да ни Законом о електронским медијима, нити поменутим правилником који уређује обавезе емитера у изборним кампањама није прецизиран начин рада и посебне обавезе РЕМ-а у погледу изборних кампања, нити обавеза посебног мониторинга и израде посебних извештаја о раду медија у изборним кампањама, а касније ћемо показати на који начин је то тренутни састав Савета РЕМ-а неколико пута злоупотријебио.

Додатни правни недостатак представља то што је Правилником о начину изрицања мера пружаоцима медијских услуга<sup>11</sup> предвиђено да РЕМ по пријави физичког или правног лица има рок од 8 дана да пријаву достави туженом емитеру на изјашњавање, али није предвиђен рок за завршетак самог поступка. Ван изборне кампање то није спорно, али у току кампање недостатак рокова поништава смисао жалби и реакције РЕМ-а. То у пракси значи да се може десити да се неки учесник изборног процеса жали РЕМ-у на рецимо неравномерну заступљености на некој телевизији, да РЕМ достави пријаву тој телевизији у року од 8 дана, да се телевизија изјасни у року од 15 дана и да РЕМ тек након месец дана донесе одлуку по

10 ЦРТА, Предизборна тишина у РЕМ-у: Улога Регулаторног тела за електронске медије у изборном процесу, доступно на: [http://crta.rs/wp-content/uploads/2018/03/Finalno\\_04-predizborna-tisina-NOVO.pdf](http://crta.rs/wp-content/uploads/2018/03/Finalno_04-predizborna-tisina-NOVO.pdf).

11 Правилник о начину изрицања мера пружаоцима медијских услуга, доступно на: <http://rem.rs/uploads/files/Pravilnici/4840-Pravilnik%20o%20izricanju%20mera%20sluzbeni%20glasnik%20vebsajt.pdf>.

пријави. До тада је изборна кампања вероватно већ прошла и за актера је настала штета која не може бити надокнађена.

### 3.2. Рад РЕМ-а у изборним кампањама 2016., 2017. и 2018. године

Од доношења Закона о електронским медијима 2014. године и усвајања Правилника РЕМ-а 2015. године, рад РЕМ-а у изборним кампањама праћен је бројним проблемима и недореченостима. Први избори који су уследили након усвајања Правилника су парламентарни, покрајински и локални избори 2016. године. Пред изборе који су одржани у априлу те године, медији су писали о новим правилима и пренели изјаве из РЕМ-а да ће се први пут надзор предизборног програма вршити одвојено од стандардног надзора и да је почео да ради нов софтвер који двоструко снима програме.<sup>12</sup> Међутим, већ у тој изборној кампањи РЕМ се практично изузео из сопствених овлашћења и није вршио мониторинг медија у изборној кампањи, односно накнадно је речено да је РЕМ пратио само број огласа политичких партија у електронским медијима и реаговао на притужбе грађана, али није вршио мониторинг заступљености кандидата у информативним програмима и изборним блоковима нити је по службеној дужности пратио да ли емитери поштују прописе везане за деловање у току кампање, јер по тумачењу заменика председника Савета РЕМ-а, они немају обавезу да то раде.<sup>13</sup> Пред Одбором за културу и информисање Народне скупштине, а на питање посланика опозиције зашто је то тако он је изјавио: „Нисмо мерили колико се ко појављивао у информативним програмима, закон нас на то не обавезује.“<sup>14</sup>

Дакле, иако Правилник, који је сам РЕМ усвојио и који произилази из Закона о електронским медијима, прописује и прецизира правила која се односе на равномерну заступљеност учесника избора у информативним и другим програмима,

12 Вечерње новости, *Странкама укидају закуп ТВ термина*, доступно на: <http://www.novosti.rs/vesti/naslovn/politika/aktuelno.289.html:595790-Strankama-ukidaju-zakup-TV-termina>.

13 Н1, *РЕМ – извештај за изборе 2016*, доступно на: <http://rs.n1info.com/a233621/Vesti/Vesti/REM-izvestaj-za-izbore-2016.html>.

14 Н1, *РЕМ о извештају о предизборној кампањи*, доступно на: <http://rs.n1info.com/a215110/Vesti/Vesti/REM-o-izvestaju-o-predizornoj-kampanji.html>.



тумачење функционера РЕМ-а је да ово тело није обавезно да прати да ли се одредбе овог правилника примјењују у изборним кампањама. Са друге стране, имамо изјаву Гордане Суше, тадашње чланице Савета РЕМ-а, која је тврдила да је „већ после 10 дана кампање имала увид у део извештаја који је недвосмислено показивао да је у медијима фаворизирана Српска напредна странка“<sup>15</sup>, што потврђују и извјештаји различитих НВО које су вршиле мониторинг кампање. У Извештају ОЕБС/ОДИХР-а о парламентарним изборима 2016. године је оцењено је да је медијско окружење такво да би „могло ограничити способност бирача да формирају мишљење о изборним листама које учествују у изборима на основу довољног броја информација“ и да се „РЕМ није превише бавио активностима медија током изборне кампање.“<sup>16</sup>

Поред овог изузимања из сопствених овлашћења, то су први избори, од оснивања РЕМ-а (тада РРА) 2003. године за које ни годину дана након избора није објављен извјештај о надзору медијских услуга за изборе<sup>17</sup>, а начелник мониторинга у РЕМ-у је у марту 2017. године изјавио да је „мањак људи и обимност посла“ разлог зашто нема извештаја за изборну кампању 2016. године и додао да „РЕМ по закону није обавезан да објави извештај већ само да обавести Агенцију за борбу против корупције о уоченим неправилностима“.<sup>18</sup> Што се тиче поступања по пријавама, чланови Савета РЕМ-а су и ту имали специфично тумачење Правилника, те су пријаве о неравномерној заступљености кандидата које су им стизале у току кампање одбацивали као непотпуне уз образложење да се не може мерити равномерност заступљености док није прошла кампања односно да се актери не могу жалити на поједине делове кампање или поједине програме већ на заступљеност у току целе кампање.<sup>19</sup>

15 Н1, *РЕМ – извештај за изборе 2016*, доступно на: <http://rs.n1info.com/a233621/Vesti/Vesti/REM-izvestaj-za-izbore-2016.html>.

16 ОЕБС, Канцеларија за демократске институције и људска права, Коначни извештај о превременим парламентарним изборима 24. априла 2016, стр. 13, доступно на <http://www.osce.org/sr/odihr/elections/serbia/259021?download=true>.

17 Н1, *РЕМ – извештај за изборе 2016*, доступно на: <http://rs.n1info.com/a233621/Vesti/Vesti/REM-izvestaj-za-izbore-2016.html>.

18 Ибид.

19 Цензоловка, *РЕМ добро плаћена ненадлежност*, доступно на: <https://www.cenzolovka.rs/drzava-i-mediji/rem-dobro-placena-nenadleznost/>.

Слична ситуација се поновила и за председничке изборе 2017. године. Савет РЕМ-а је пред изборну кампању обавестио јавност да „то регулаторно тело из техничких разлога неће вршити континуирани надзор медијског извештавања током кампање, већ ће само поступати по жалбама грађана.“<sup>20</sup> Из Министарства културе и информисања, од стране државног секретара овог министарства, речено је да „РЕМ по закону има право да се изузме из процеса мониторинга кампање.“<sup>21</sup>

Међутим многи стручњаци, професори и новинари се нису сложили са оваквим тумачењем, а Независно удружење новинара Србије је чак покренуло тужбу против чланова Савета РЕМ-а јер су својим нечињењем и непоступањем по службеној дужности у предизборној кампањи починили кривично дело „несавестан рад у служби“.<sup>22</sup>

Када је у питању поступање по жалбама физичких и правних лица у предизборној кампањи за ове председничке изборе, РЕМ је, како се наводи у Извештају о раду овог тела, примио 48 пријава грађана<sup>23</sup>, а до 15. маја 2017. одговорено је свега на 9 пријава<sup>24</sup> (табела са пријавама <http://www.istinomer.rs/multimedia/pdfs/70181791409260.pdf>). Овде је као што видимо искориштена правна празнина о којој смо раније говорили, настала услед тога што Правилником о начину изрицања мера пружаоцима медијских услуга није прецизиран рок у ком РЕМ мора окончати поступак по притужби физичког и правног лица, те имамо нонсенс да су избори увелико прошли, а да ово регулаторно тело није завршило поступке који се односе на регуларност деловања медија у кампањи нити изрекло мере исправљања нерегуларности, те се доводи у питање смисао жалби и санкција.

20 Цензоловка, *Рем неће пратити медије током кампање јер немају параметре за софтвер*, доступно на: <https://www.cenzolovka.rs/drzava-i-mediji/rem-nece-pratiti-medije-tokom-kampanje-nemaju-parametre-za-sofтвер/>.

21 Ибид.

22 Цензоловка, *Кривична пријава против РЕМ*, доступно на; <https://www.cenzolovka.rs/drzava-i-mediji/krivicna-prijava-protiv-rem-a/>.

23 Извештај о раду РЕМ-а за 2017. годину, доступно на: <http://rem.rs/uploads/files/PDF/Izvestaj%20o%20radu%20REM%202017.pdf>.

24 Цензоловка, *РЕМ добро плаћена ненадлежност*, доступно на: <https://www.cenzolovka.rs/drzava-i-mediji/rem-dobro-placena-nenadleznost/>.

Поред тога, поступајући по овим притужбама искориштена је још једна правна празнина, односно непостојања 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. То значи да је Савет РЕМ-а поступао тако што би притужбу послао емитеру и тражио да се изјасни да ли је крив за наводе у притужби. Емитери су се изјашњавали да нису криви и да нису повредили законе и правилнике, те би РЕМ то њихово изјашњење, без доношења става и мишљења Савета РЕМ-а проследио жалиоцу. „На пример, реагујући по пријави покрета Двери од 16. марта због неравномерне заступљености кандидата у програму РТС и РТВ, РЕМ је наступио као посредник између грађанина и емитера, тако што је затражио од емитера да се изјасне. И РТС и РТВ су очекивано рекли да је пријава неоснована, а РЕМ то проследио Дверима. Дакле, изостаје став Савета РЕМ, или било какво мишљење, или налази стручне службе за надзор и мониторинг (у којој ради скоро 50 људи) који би оповргли или потврдили налазе мониторинг службе Двери по којима је Вучић у поређењу са другим кандидатима добио неупоредиво највише медијског простора.“<sup>25</sup>.

Поред тога, на све притужбе је одговарано у форми „обавештења у вези са изјашњењем емитера“, или у форми „одговора на допис“<sup>26</sup> (За разлику од 2016. године када су одлуке о притужбама доношене у форми одлуке или решења<sup>27</sup>). „РЕМ ни у једном од наведених случајева није формално покренуо поступак у циљу изрицања мера пружаоцима медијских услуга“<sup>28</sup>, а пријаве су се махом односиле на неравномерну заступљеност кандидата (презаступљеност кандидата Александра Вучића) и на прикривено приказивање предизборног програма као информативног.

25 Исто, видети и Регулторно тело за електронске медије, *Избори 2017 – пријаве и поступање Савета*, доступно на: <http://www.rem.rs/sr/izbori/izbori-2017-prijave-i-postupanja-saveta>.

26 Регулторно тело за електронске медије, *Избори 2017 – пријаве и поступање Савета*, доступно на: <http://www.rem.rs/sr/izbori/izbori-2017-prijave-i-postupanja-saveta>.

27 Регулторно тело за електронске медије, *Избори 2016 – пријаве и поступање Савета*, доступно на: <http://www.rem.rs/sr/arhiva/arhiva-dokumenata/arkhiva-izbora/izbori-2016-prijave-i-postupanja-saveta>.

28 Цензоловка, *РЕМ добро плаћена ненадлежност*, доступно на: <https://www.cenzolovka.rs/drzava-i-mediji/rem-dobro-placena-nenadleznost/>.

За разлику од 2016. године, РЕМ је 2017. године објавио документ „Предизборне огласне поруке у кампањи за председничке изборе (2.03.2017-30.03.2017.)“<sup>29</sup> у одељку Извештаји о надзору емитера током предизборне кампање на званичном сајту. Ипак, овај извештај се односи само на огласне поруке и приказује колико је који кандидат имао плаћених реклама на ком медију, али не садржи никакве податке о другим аспектима (не)поштовања закона и поменутог правилника од стране емитера, дакле нема анализе заступљености кандидата у информативним програмима, нема анализе да ли су се неки кандидати појављивали као водитељи или учесници неких других програма који нису приказани као политички маркетинг, да ли је било прикривеног приказивања предизборног програма као информативног итд. Иако званичници РЕМ-а тврде да није њихова законска обавеза да раде такав мониторинг и контролу медија у кампањи и представе извештај тог мониторинга јавности, треба указати на то да је ранија пракса овог регулаторног тела била другачија и да су извештаји из изборних кампања 2008<sup>30</sup>, 2012<sup>31</sup>, па чак и 2014<sup>32</sup>. године садржали детаљне податке о свим сегментима рада медија у изборним кампањама и о томе колико су емитери поштовали сва законом и подзаконским актима утврђена правила. Упоредимо само обим и структуру ових извештаја са извештајем из 2017. године (44 стране извештаја из 2008. наспрам 4 стране 2017. године) и видећемо огромну промену у приступу РЕМ-а у погледу надзора емитера у изборним кампањама.

И поред бројних притисака јавности и медија и указивања на потребу да РЕМ на другачији начин приступи надзору рада емитера у предизборним кампањама, јер је једина државна

29 Предизборне огласне поруке у кампањи за председничке изборе (2.3.2017 – 30.3.2017), доступно на: <http://www.rem.rs/uploads/files/Izbori%202017/izvestaji/Predizborne%20oglasne%20poruke%20u%20kampanji%20za%20predsednicke%20izbore%202017.pdf>.

30 РЕМ, Извештај о надзору над радом емитера током предизборне кампање за локалне, покрајинске и републичке скупштинске изборе у Србији (април-мај 2008. године), доступно на: [http://www.rem.rs/uploads/files/izvestaji-o-nadzoru/Izbori\\_2008\\_parlamentarni.pdf](http://www.rem.rs/uploads/files/izvestaji-o-nadzoru/Izbori_2008_parlamentarni.pdf).

31 РЕМ, Извештај о надзору над радом емитера током предизборне кампање за локалне, покрајинске и републичке скупштинске изборе у Србији (април-мај 2012. године), доступно на: [http://www.rem.rs/uploads/files/izvestaji-o-nadzoru/Izbori\\_2012\\_14.03-03.05.2012.pdf](http://www.rem.rs/uploads/files/izvestaji-o-nadzoru/Izbori_2012_14.03-03.05.2012.pdf).

32 РЕМ, Извештај о надзору над радом емитера током предизборне кампање за локалне, покрајинске и републичке скупштинске изборе у Србији (април-мај 2014. године), доступно на: [http://www.rem.rs/uploads/files/izvestaji-o-nadzoru/IZBORI-2014---zavr\\_ni-izve\\_taj.pdf](http://www.rem.rs/uploads/files/izvestaji-o-nadzoru/IZBORI-2014---zavr_ni-izve_taj.pdf).

институција која има надлежности то да ради, ситуација се ни за изборе за Скупштину града Београда 2018. године није променила. РЕМ је по расписивању избора издао саопштење у ком наводи шта су све емитери дужни да поштују у предизборној кампањи<sup>33</sup>, али чланови Савета РЕМ-а и даље нису сматрали да је обавеза РЕМ-а да по службеној дужности надгледа рад емитера у кампањи нити је донесена одлука о праћењу избора. Поред првог саопштења, РЕМ се у току предизборне кампање обраћао јавости још 5 пута, од чега је једно саопштење самостално издала чланица Савета РЕМ-а Оливера Зекић и то у току изборне тишине<sup>34</sup>, фаворизујући и стајући у заштиту кандидата са једне изборне листе. Када је у питању поступање по пријавама, РЕМ је поступио по захтеву РТС-а да изврши мониторинг предизборног спота „Градоначелник“ листе Александар Вучић-Зато што волимо Београд, у којој се на увредљив начин приказују други кандидати на изборима, и донео одлуку да се овај спот забрани.<sup>35</sup> На сајту овог регулаторног тела се не могу наћи подаци о другим пријавама, нити је ауторка успела тај податак да добије мејлом, а по наводима ЦРТА-е било их је неколико стотина.

Извјештај који је по завршетку избора објављен се, као и извештај из 2017. године, односи само на број плаћених реклама појединих листа у електронским медијима<sup>36</sup>, али не и на остале аспекте поштовања закона и правилника.

#### 4. ЗАКЉУЧЦИ И ПРЕПОРУКЕ

Из овог кратког прегледа правног оквира који се односи на рад РЕМ-а уопште и на рад у изборним кампањама, те из

33 РЕМ, Саопштење о локалним изборима за одборнике скупштине града Београда, доступно на: <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>.

34 Видјети: ЦЕСИД, *Извештај – Београдски избору 2018*, доступно на; [http://www.cesid.rs/wp-content/uploads/2018/04/Izve%C5%A1taj-Centra-za-slobodne-izbore-i-demokratiju\\_Beogradski-izbori-2018.pdf](http://www.cesid.rs/wp-content/uploads/2018/04/Izve%C5%A1taj-Centra-za-slobodne-izbore-i-demokratiju_Beogradski-izbori-2018.pdf)

35 Курир, *Забрањено емитовање спота листе Александар Вучић*, доступно на; <https://www.kurir.rs/izbori-2018/2997161/oglasio-se-rem-zabranjeno-emitovanje-spot-liste-aleksandar-vucic-zato-sto-volimo-beograd>.

36 Предизборне огласне поруке у кампањи за одборнике Скупштине града Београда (12.2.2018 – 1.3.2018), доступно на: <http://rem.rs/uploads/files/Zapisnici/Politi%C4%8Dko%20ogla%C5%A1avanje%202018.pdf>.

анализе рада овог регулаторног тела у пракси у изборним кампањама 2016, 2017. и 2018. године види се да постоје бројни недостаци како у погледу правног оквира, тако и у погледу начина рада РЕМ-а.

Узроци ових недостатка и оваквог стања у погледу рада РЕМ-а су вишеструки и огледају се у недовољно обезбеђеној функционалној, организационој и финансијској независности, у бројним правним празнинама у погледу надлежности РЕМ-а у изборним кампањама и у погледу начина вођења поступака против емитера, али се узроци могу наћи и у политичким утицајима и у понашању и пристрасности самих чланова Савета РЕМ-а.

Када је у питању независност регулатора, видели смо да избор чланова Савета, усвајање Статута, доношење Стратегије, разматрање Годишњих извјештаја о раду, усвајање финансијског плана па и висина накнада које плаћају емитери зависи од одлука Народне скупштине и Владе, а да непостојање прецизно дефинисаних стручних квалификација које чланови Савета морају поседовати оставља додатан простор за политички утицај.

Када су у питању правне празнине, иако су Законом о електронским медијима утврђене надлежности РЕМ-а и иако Правилник о обавезама пружалаца медијских услуга током изборне кампање проистиче из овог Закона те је самим тим јасно да је РЕМ надлежан да у потпуности надгледа његову примену у изборним кампањама, недостатак прецизне одредбе којом би се то потврдило оставља простор за другачија тумачења. Додатну правну празнину представља и недореченост у погледу начина и рокова за вођење поступака по пријави правних и физичких лица.

Као што смо видели Правилник о начину изрицања мера пружаоцима медијских услуга не препознаје изборне кампање као посебан период, и не прецизира рокове за окончање поступка нити по службеној дужности, нити по пријави. Поред тога, постоји простор и за бољим дефинисањем санкција за којима РЕМ може досегнути нарочито у погледу изрицања новчаних казни емитерима. Додатан проблем је то што РЕМ у посматраним изборним циклусима није користио ни оне

могућности и санкције које препознају постојећи прописи. Шта више, чланови Савета РЕМ-а су прописе тумачили провизорно, те смо имали ситуацију да се у једној изборној кампањи пријава одбаца као неоснована под изговором да жалилац није сачекао да прође целокупна кампања па да онда анализира да ли је био равномерно заступљен, док се у следећој кампањи пријаве одбацују јер се жалилац није позвао на конкретну емисију, као и ситуацију да РЕМ, уместо да поступа по пријави, делује као посредник између жалиоца и емитера, преносећи жалбу и одговор на жалбу без утврђеног сопственог става.

Чињеница да чланови Савета РЕМ-а злоупотребљавају поменуте правне недоречености да би се изузели из сопствених надлежности говори о недовољном схватању значаја и улоге овог регулатора у изборним кампањама и заштити права, како кандидата, тако и грађана, али и о могућем политичком утицају на чланове Савета. Индикативна је изјава Гордане Суше, бивша чланица Савета, која је тврдила да је РЕМ имао резултате мониторинга у изборној кампањи 2016. године, да су они показали да је владајућа странка презаступљена и да постоје бројне друге неправилности али да је РЕМ упркос томе одбио да објави тај извештај. Када је у питању политичка позадина, треба поменути да је рецимо чланица Савета, Оливера Зекић била саветница за медије СПС, а да је Горан Петровић био изабран за члана 2011. године, као кадар ДС-а. Нови чланови савета, изабрани 2015. и 2016. године махом су такође повезани са странкама на власти. Рецимо Александра Јанковић, некадашња посланица Нове Србије чак је изјавила да ће јој „узор бити Александар Вучић“.<sup>37</sup>

На основу свега наведеног можемо рећи да изгледа да тренутно не постоји политичка воља да се рад ове институције у изборним кампањама побољша. Међу самим члановима Савета РЕМ-а не постоји сагласност о улози овог тела у надзору рада емитера у изборним кампањама, очигледно не постоји довољна свест о значају заштите изборних права свих учесника изборног процеса и права грађана да буду објективно информисани за шта је потребна и равномерна и објективна представљеност свих учесника избора, као и поштвање бројних

37 Н1, Александра Јанковић нова чланица Савета РЕМ, доступно на: <http://rs.n1info.com/a139882/Vesti/Vesti/Aleksandra-Jankovic-nova-clanica-Saveta-REM.html>.

других прописа, те постоји одређен политички утицај на рад РЕМ-а.

Иако делује да тренутно нема политичке воље, примена међународних стандарда и препорука ОЕБС-а и Савета Европе би била први корак ка побољшању рада РЕМ-а у овој области. Пред тога било би корисно следеће:

- Пословником Народне скупштине прецизирати обавезу разматрања годишњих извештаја независних тела, укључујући РЕМ, и одговорност за неразматрање ових извештаја;
- Променити начин избора, структуру предлагача и критеријуме за избор чланова Савета РЕМ – предвидети између осталог да бар једног члана бира Савет за штампу и да бар један кандидат мора бити предложен од стране посланика опозиције; Дефинисати стручне квалификације које мора поседовати кандидат за члана Савета РЕМ-а;
- Изменама и допунама Закона о електронским медијима и изменама Правилника прецизирати обавезе РЕМ-а током изборне кампање - мониторинг рада емитера у изборним кампањама у погледу свих аспеката које прописују законски и подзаконски акти; обавеза периодичног извјештавања о том мониторингу у току саме кампање и обавеза израде посебног извештаја на основу мониторинга целе кампање;
- Изменама и допунама Правилника о изрицању мера пружаоцима медијских услуга предвидети краће рокове за поступање по пријавама - РЕМ дужан да по пријави поступи у року од 48 сати, да је емитер дужан да на захтев РЕМ-а о изјашњењу одговори у року од 24 часа, те да је РЕМ дужан да читав поступак по пријави оконча у року од 48 сати од пријема одговора емитера; Предвидети и обавезу достављања образложеног одговора на пријаве;
- Увести могућност изрицања новчаних казни емитерима од стране РЕМ-а



Сматрамо да би примена ових ставки отклонила правне недоречености које тренутно постоје, и побољшала рад РЕМ-а у изборним кампањама.

## ЛИТЕРАТУРА

Бетер медија, Правне студије: Независно Регулаторно тело за електронске медије, доступно на: <http://www.bettermedia.rs/pravne-analize/nezavisno-regulatorno-telo-za-elektronske-medije/>

Вечерње новости, Странкама укидају закуп ТВ термина, доступно на: <http://www.novosti.rs/vesti/naslovna/politika/aktuelno.289.html:595790-Strankama-ukidaju-zakup-TV-termina>

Закон о електронским медијима, доступно на: [https://www.paragraf.rs/propisi/zakon\\_o\\_elektronskim\\_medijima.html](https://www.paragraf.rs/propisi/zakon_o_elektronskim_medijima.html)

Избори 2017 – пријаве и поступање Савета, доступно на: <http://www.rem.rs/sr/izbori/izbori-2017-prijave-i-postupanja-saveta>

Избори 2016 – пријаве и поступање Савета, доступно на: <http://www.rem.rs/sr/arhiva/arhiva-dokumenata/arkhiva-izbora/izbori-2016-prijave-i-postupanja-saveta>

Извештај о раду РЕМ-а за 2017. годину, доступно на: <http://rem.rs/uploads/files/PDF/Izvestaj%20o%20radu%20REM%202017.pdf>

Извештаји и анализе о надзору емитера, доступно на: <http://www.rem.rs/sr/izvestaji-i-analize/izvestaji-i-analize-o-nadzoru-emitera/izveshtaji>

Извештај о надзору над радом емитера током предизборне кампање за локалне, покрајинске и републичке скупштинске изборе у Србији (април-мај 2008. године), доступно на: [http://www.rem.rs/uploads/files/izvestaji-o-nadzoru/Izbori\\_2008\\_parlamentarni.pdf](http://www.rem.rs/uploads/files/izvestaji-o-nadzoru/Izbori_2008_parlamentarni.pdf)

Извештај о надзору над радом емитера током предизборне кампање за локалне, покрајинске и републичке скупштинске изборе у Србији (април-мај 2012. године), доступно

на: [http://www.rem.rs/uploads/files/izvestaji-o-nadzoru/Izbori\\_2012\\_14.03-03.05.2012.pdf](http://www.rem.rs/uploads/files/izvestaji-o-nadzoru/Izbori_2012_14.03-03.05.2012.pdf)

Извештај о надзору над радом емитера током предизборне кампање за локалне, покрајинске и републичке скупштинске изборе у Србији (април-мај 2014. године), доступно на: [http://www.rem.rs/uploads/files/izvestaji-o-nadzoru/IZBORI-2014---zavr\\_ni-izve\\_taj.pdf](http://www.rem.rs/uploads/files/izvestaji-o-nadzoru/IZBORI-2014---zavr_ni-izve_taj.pdf)

Курир, Забрањено емитовање спота листе Александар вучић, доступно на; <https://www.kurir.rs/izbori-2018/2997161/oglasio-se-rem-zabranjeno-emitovanje-spot-liste-aleksandar-vucic-zato-sto-volimo-beograd>

Н1, РЕМ – извештај за изборе 2016, доступно на: <http://rs.n1info.com/a233621/Vesti/Vesti/REM-izvestaj-za-izbore-2016.html>

Н1, РЕМ о извештају о предизборној кампањи, доступно на: <http://rs.n1info.com/a215110/Vesti/Vesti/REM-o-izvestaju-o-predizornoj-kampanji.html>

Н1, Александра Јанковић нова чланица Савета РЕМ, доступно на: <http://rs.n1info.com/a139882/Vesti/Vesti/Aleksandra-Jankovic-nova-clanica-Saveta-REM.html>

Одлука о давању сагласности на финансијски план регулаторног тела за електронске медије за 2017. годину, доступно на: [http://www.parlament.gov.rs/upload/archive/files/cir/pdf/ostala\\_akta/2017/RS62-17.pdf](http://www.parlament.gov.rs/upload/archive/files/cir/pdf/ostala_akta/2017/RS62-17.pdf)

ОЕБС, Канцеларија за демократске институције и људска права, Коначни извештај о превременим парламентарним изборима 24. априла 2016, стр. 13, доступно на <http://www.osce.org/sr/odihr/elections/serbia/259021?download=true>

Предизборне огласне поруке у кампањи за председничке изборе (2.3.2017 – 30.3.2017), доступно на: <http://www.rem.rs/uploads/files/Izbori%202017/izvestaji/Predizborne%20oglasne%20poruke%20u%20kampanji%20za%20predsednicke%20izbore%202017.pdf>

Предизборне огласне поруке у кампањи за одборнике Скупштине града Београда (12.2.2018 – 1.3.2018), доступно на <http://rem.rs/uploads/files/Zapisnici/Politi%C4%8Dko%20ogla%C5%A1avanje%202018.pdf>

Правилник о начину изрицања мера пружаоцима медијских услуга, доступно на: <http://rem.rs/uploads/files/Pravilnici/4840-Pravilnik%20o%20izricanju%20mera%20sluzbeni%20glasnik%20vebsajt.pdf>

Правилник о начину изрицања мера пружаоцима медијских услуга, доступно на: <http://rem.rs/uploads/files/Pravilnici/4840-Pravilnik%20o%20izricanju%20mera%20sluzbeni%20glasnik%20vebsajt.pdf>

Саопштење о локалним изборима за одборнике скупштине града Београда, доступно на: <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>

Цензоловка, РЕМ добро плаћена ненадлежност, доступно на: <https://www.cenzolovka.rs/drzava-i-mediji/rem-dobro-place-na-nenadleznost/>

Цензоловка, *Рем неће пратити медије током кампање јер немају параметре за софтвер*, доступно на: <https://www.cenzolovka.rs/drzava-i-mediji/rem-nece-pratiti-medije-tokom-kampanje-nemaju-parametre-za-softver/>

Цензоловка, *Кривична пријава против РЕМ*, доступно на: <https://www.cenzolovka.rs/drzava-i-mediji/krivicna-prijava-protiv-rem-a/>

ЦЕСИД, *Извештај – Београдски избори 2018*, доступно на: [http://www.cesid.rs/wp-content/uploads/2018/04/Izve%C5%A1taj-Centra-za-slobodne-izbore-i-demokratiju\\_Beogradski-izbori-2018.pdf](http://www.cesid.rs/wp-content/uploads/2018/04/Izve%C5%A1taj-Centra-za-slobodne-izbore-i-demokratiju_Beogradski-izbori-2018.pdf)

ЦРТА, *Предизборна тишина у РЕМ-у: Улога Регулаторног тела за електронске медије у изборном процесу*, јануар 2018, доступно на: [http://cрта.rs/wp-content/uploads/2018/03/Finalno\\_04-predizborna-tisina-NOVO.pdf](http://cрта.rs/wp-content/uploads/2018/03/Finalno_04-predizborna-tisina-NOVO.pdf)

Irion Kristina, Ledger Michele, Svensson Sara i Ršumović Nevena, *The Independence and Functioning of the Regulatory Authority for Electronic Media in Serbia*, Savet Evrope, 2017.

Jelena Vujanovic

THE ROLE OF REM IN MONITORING  
ELECTION CAMPAIGNS IN SERBIA  
- ELECTION CAMPAIGNS 2016, 2017  
AND 2018

---

Resume

---

In this paper we will analyze the work of REM regarding the control of electronic media during the election campaigns 2016, 2017 and 2018. The aim of this paper is firstly to determine why the REM Council did not publish a report on the control over the work of the broadcasters during the election campaign for the 2016 parliamentary elections and whether REM oversaw the work of broadcasters during the 2017 presidential election campaign and local elections in 2018. Secondly, to determine whether such a functioning of the REM Council is a consequence of a bad legal framework or something else, and whether there is scope for improving the work of REM in ensuring the fair representation on electronic media during election campaigns which is important segment of ensuring fair elections.

In this respect, we will analyze the legal framework that relates to the work of REM during election campaigns, the functioning of the REM Council in the election campaigns that are the subject of this paper, the previous practice of this body during the election campaigns, and we will try to give some recommendations for improving the regulatory framework and method of work of REM in election campaigns.

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

---

\* Овај рад је примљен 28. маја 2019. године, а прихваћен на састанку Редакције 28. августа 2019. године.