

# Demokratska zakonska regulativa i distopijska praksa u području elektroničkih medija: Srbija 2000. – 2021.

Mirjana Nikolić\*

## SAŽETAK

*Stupanj demokratičnosti jednog društva može se procijeniti na različite načine, a jedan je od njih analiza načina funkcioniranja medijskog sustava, zakonskih okvira, načina formiranja i principa djelovanja tijela i institucija kojima je povjerena uloga regulatora u području medija. Opisujući medijski pejzaž Srbije s posebnim naglaskom na medijske zakone i način izbora članova regulatornih tijela za medije u razdoblju 2000. – 2021., rad problematizira pitanja regulacije i deregulacije kao sredstava za uređenje medijske sfere, odnosno pokušava utvrditi jesu li samoregulacija i koregulacija najdemokracijski modeli uređenja medijske prakse. Političke promjene koje su se dogodile 2000. godine u Srbiji utjecale su na unaprjeđenje medijske produkcije i prakse, počevši od usvajanja novih zakonskih akata, u prvom redu Zakona o radiodifuziji (2002). Taj zakon postavio je inovativan, proeuropski i demokratski okvir uređenja medijske sfere predviđevši izbor nezavisnoga regulatornog tijela, Saveta republičke radiodifuzne agencije, koje je imalo vrlo velike ovlasti na području uređenja medijske sfere. Posebno je bitna činjenica da su većinski predlagači članova ovog tijela bili predstavnici civilnog sektora. Nakon 2012. godine, u Srbiji dolazi do jačanja autoritarnih političkih elita i populističkih trendova čime jačaju politički i ekonomski pritisci na medije, koji se smatraju protivnicima ili opozicijom. Novim setom medijskih zakona koji su usvojeni 2014., uključujući i Zakon o elektronskim medijima, uređenje medijske sfere povjereno je Regulatornom telu za elektronske medije (REM) i njegovom Savetu. Novo tijelo nije unaprijedilo područje medija, već je došlo do suprotnog. Neovisnost regulatornog tijela bila je više formalna nego neophodna, simulirano je poštovanje demokratskih*

---

\* Mirjana Nikolić, Fakultet dramskih umetnosti, Univerzitet umetnosti u Beogradu, Bulevar umetnosti 20, Beograd, email: mirjana.nikolic@fdu.bg.ac.rs; nikolicmirjana66@gmail.com

*principa i pritisci na izbor članova postali su sve češći. Također, ovo tijelo radilo je u necjelovitom sastavu, a marginaliziran je udio civilnog sektora u izboru članova. Iz spomenutih razloga možemo zaključiti kako je Srbija u posljednjih sedam godina značajno regresirala u pogledu uređenja područja elektroničkih medija i nezavisnosti regulatornih tijela. Premda su zakonska rješenja korektno izvedena, njihova je primjena obilježena nedosljednošću i simulacijom. Ovaj trend dovodi do lošeg položaja medija, ugroženosti nezavisnih regulatornih tijela i generalno ljudskih prava i sloboda, što je utvrđeno i u brojnim izvještajima međunarodnih institucija.*

*Ključne riječi:* elektronički mediji, medijski zakoni, nezavisna regulatorna tijela, koregulacija, Srbija

## 1. Uvod

Jedan od indikatora stupnja razvoja i demokratičnosti jednog društva može biti način funkcioniranja medijskog sustava, medijska regulativa, način formiranja i principi djelovanja tijela, organa i institucija kojima je povjerena uloga regulatora u području medija. Opisujući aktualnu medijsku situaciju u Srbiji, s posebnim naglaskom na medijske zakone i način izbora članova regulatornih tijela za medije u razdoblju od 2000. do 2021. godine, rad problematizira pitanje najučinkovitijeg ili najetičnijeg modela uređenja sfere medija, polazeći od regulacije i deregulacije preko samoregulacije do koregulacije kao potencijalno optimalnog i najprogresivnijeg načina uređenja medijske sfere. Političke promjene koje su se dogodile 2000. godine u Srbiji imale su značajan utjecaj na unaprjeđenje medijske strategije, regulative i produkcijske prakse. Zakon o radiodifuziji (2002) postavio je inovativan, proeuropski i demokratski okvir uređenja sfere elektroničkih medija, u prvom redu predviđevši izbor nezavisnoga regulatornog tijela – Saveta republičke radiodifuzne agencije, čiji su najveći broj članova predlagali predstavnici civilnog sektora i koji su imali vrlo velika i jasna ovlaštenja, ali i odgovornosti. Međutim, nakon 2012. godine u Srbiji dolazi do afirmacije autoritarnih političkih elita i populističkih trendova, čime jačaju politički i ekonomski pritisci na medije koji se otvoreno dijele na suradničke i opozicijske. Novim setom medijskih zakona, koji su usvojeni 2014. godine, uključujući i Zakon o elektronskim medijima, uređenje medijske sfere povjereno je Regulatornom telu za elektronske medije (REM) i njegovom Savetu. Novo tijelo nije unaprijedilo djelovanje i poslovanje elektroničkih medija, već upravo suprotno. Neovisnost regulatornog tijela bila je više formalna nego stvarna, simulira se poštovanje demokratskih principa, a pritisci pri izboru ili na već izabrane članove

bili su sve češći. Uloga je civilnog sektora u izboru članova marginalizirana, tijelo je veći dio mandata radilo u necjelovitom sastavu, nadzor i kontrola rada emitera bili su fiktivni i najdirektnije su ovisili o bliskosti uređivačkih s političkim strukturama. Iz ovih razloga, iako su zakonska rješenja u području medija ispravno izvedena, njihova primjena obilježena je nedosljednošću i simulacijom zbog čega je Srbija u posljednjih sedam godina značajno regresirala u pogledu uređenja sfere elektroničkih medija i neovisnosti regulatornih tijela. Ovaj trend dovodi do lošeg položaja medija i medijskih radnika, ugroženosti nezavisnih regulatornih tijela i generalno ljudskih prava i sloboda, što se zaključuje i u izvještajima međunarodnih institucija<sup>1</sup>.

## **2. Komunikacije, mediji – nadzor i kontrola**

U vremenu u kojem se bilježi neprekidan razvoj komunikacijskih tehnologija i povećanje broja medijskih sadržaja, ne možemo se ne zapitati je li potrebno i kako prihvatljivo provesti nadzor nad sadržajem i akterima komunikacijskih procesa, a da se ne ugroze postulati slobode govora i izražavanja mišljenja. U situaciji u kojoj komunikatori i mediji nisu samo institucionalno organizirani sustavi, s čvrstom hijerarhijskom organizacijom, već i anonimni pojedinci, građani koji iskazuju svoje stavove u formi verbalnih komentara, postova, slika, GIF-ova, pitanje uređenja informacijsko-komunikacijskog sustava, kako na makro tako i na mikro razini, postaje vrlo kompleksno. U uvjetima masovne komunikacije koja prerasta u samokomunikaciju (Kastels, 2014), multipliciraju se komunikatori, komunikacijski kanali, poruke pa i efekti. Aktualna situacija potiče nas da se podsjetimo Orwellovih i Huxleyjevih ideja koji su, svatko na svoj način, govorili o distopijskoj slici budućnosti. Orwell društvo vidi kao društvo nadzora u kojem se velika pozornost posvećuje kontroli medija. S druge strane, Huxley govori o nježnijoj, ali opasnijoj distopiji gdje od mnoštva nebitnih, kvazi, pseudo ili neprovjerenih informacija ne možemo doći do biti ili istine. Svaki od navedenih stavova, izrečenih prije nešto manje od sto godina, iz dana u dan postaje naša realnost. Ovome možemo dodati i stavove Pjetra Pizarija (*Dimni signali*) koji ističe kako mediji „sve više funkcionišu kao ogromne mašine za proizvodnju i preradu događaja. Na sceni je postnovinarstvo čiji je osnovni medij internet sa laičkim novinarstvom, a ostali mediji su samo pojedinačni glasovi u poplavi ponude informacija. Postnovinarstvo počiva na pseudodogađajima i pseudoličnostima, na prenošenju konstruisanih priča u skladu s potrebama medija, njihovih vlasnika i oglašivača, a ne publike i aktuelnih dešavanja“ (Išaretović, Baraković, 2015: 47).

Implikacija navedenih trendova otvara pitanje je li moguće uspostaviti jasan, pravedan i etičan sustav regulacije u sferi medija i je li moguće da taj sustav ne naruši građanske slobode, demokratske vrijednosti i slobodu izražavanja.

Geneza načina uređenja sfere medija kretala se od modela regulacije preko ili paralelno s deregulacijom do samoregulacije i koregulacije. Regulacija kao model, najčešće karakterističan za europski prostor, daje mogućnost državnim tijelima i organima vršiti snažan nadzor i kontrolu nad medijima, što pravdaju potrebom za očuvanjem javnog interesa. S druge strane, deregulacija, oduvijek karakteristična za medijski prostor SAD-a i od 80-ih godina sve prisutnija i u Europi, ukida legalne ili kvazi legalne restrikcije za pojedine djelatnosti, konkretno i za medije, država se povlači, a tržište uspostavlja dinamiku i ravnotežu. Na tlu SAD-a deregulacija je imala određene pozitivne, ali i negativne implikacije, uključujući i onu da je institucija javnoga medijskog servisa u europskom smislu značenja nepoznata.

S obzirom na to da ni regulacija ni deregulacija nisu do kraja ponudile dobro rješenje za uređenje medijske sfere, sve se češće govori o potrebi afirmacije samoregulacije kojom sami medijski radnici „iznutra“ najbolje mogu sagledati sve probleme i dobrovoljno se odreći svih sloboda u interesu profesije, javnog interesa, publike, etike i drugog. Ipak, i sa samoregulacijom je bilo izvjesnih poteškoća zbog čega se rješenje nalazi u koregulaciji. U tom smislu i u svrhu kvalitetnije implementacije instrumenata samoregulacije i koregulacije kao bitan preduvjet postavilo se postojanje nezavisnih regulatornih tijela koja će stvoriti okvir demokratski uređene medijske sfere (Lisičar, 2014). Zato se podaci o medijskoj legislativi i načinu formiranja i principu djelovanja tijela, organa i institucija, a kojima je povjerena uloga regulatora u području elektroničkih medija, mogu uvažavati kao pokazatelji stupnja medijskih sloboda i demokratičnosti jednog društva. U tom smislu, vrlo je važno da je medijski sustav uređen „u skladu sa evropskim standardima kakvi su: postojanje nezavisnih regulatornih tela, transformacija državnih medija, uređena oblasti reklamiranja/oglašavanja i zabrana medijske koncentracije“ (Nikolić, 2008b: 70).

### **3. Medijska regulativa u Republici Srbiji 1991. – 2000. – 2014. – 2021.**

Republika Srbija je od 90-ih godina prošlog stoljeća do danas više puta mijenjala i ime i teritorijalnu strukturu, a politička, ekonomska i društvena tranzicija snažno su utjecale na transformaciju medijskog sustava. Upravo tijekom 90-ih godina usvajaju se vrlo rigidni medijski zakoni – Zakon o javnom informisanju (1991), Zakon o radioteleviziji (1991) i Zakon o javnom informisanju (1998), kojima se otvara mogućnost osnivanja privatnih medija, ali i transformacije državne radio televizije u Javno preduzeće Radio Televizija Srbije (JP RTS) kao snažno centraliziranog sustava u sastav kojeg su ušle: RTV Beograd, RTV Novi Sad i RTV Priština. U skladu s načinom financiranja – naplatom za električno brojilo koju su plaćala sva domaćinstva, općom geografskom dostupnošću i simuliranjem političke neovisno-

sti, ovaj je medij trebao predstavljati korak k uvođenju javnog servisa. Međutim, JP RTS bilo je persuazivno, propagandno i promotivno glasilo tadašnjega političkog rukovodstva na čelu sa Slobodanom Miloševićem, zbog čega je u javnosti čak imao epitet „TV Bastilje“. Međunarodne političke i medijske organizacije često su kritizirale pristrano izvještavanje i nisku kvalitetu programa, a zahtjevi za smjenom rukovodstva i redefiniranjem izvještavanja bili su na meti kritika i lajtmotiv protesta 1991. godine, zatim razdoblja 1996./1997., da bi prilikom NATO agresije zgrada RTS-a bila proglašena legitimnim vojnim ciljem i bombardirana krajem travnja 1999. godine<sup>2</sup>.

Godina 2000., točnije 5. listopada 2000. godine predstavljao je kulminaciju nezadovoljstva građana ukupnim stanjem u zemlji, konkretno načinom na koji su tumačeni izborni rezultati. Takvo je stanje dovelo do smjene režima Slobodana Miloševića i uspostavljanja novog sustava koji je društvo, pa i medije, trebao preoblikovati prema europskim standardima. Kada je riječ o transformaciji medijskog sustava, 2002. godine usvojen je Zakon o radiodifuziji kojim je „promovisana ideja o uvođenju institucije javnog radiodifuznog servisa, afirmisana ideja o medijima civilnog sektora, ali i nezavisnom regulatornom telu za medije, konkretno Republičkoj radiodifuznoj agenciji (RRA)“ (Nikolić 2018b: 109, 110). Agencija je imala ovlaštenje za izdavanje dozvola i nadzor nad radom emitera, suradnju s Agencijom za telekomunikacije, definiranje strategije razvoja radiodifuzije u Srbiji, kojom se na temelju uvida u potrebe građana i društvenih grupa utvrđuje vrsta i broj emitera, željene zone servisa i drugi parametri prema kojima se raspisuje javni natječaj za dodjelu frekvencija emiterima.

Operativni organ RRA je Savet koji donosi sve odluke o pitanjima iz nadležnosti Agencije. Savet je brojao devet članova, a ovlaštenje za predlaganje članova Saveta imali su: Narodna skupština RS, Skupština Autonomne pokrajine Vojvodine, Vlada Republike Srbije, Izvršno veće AP Vojvodine, rektori akreditovanih univerziteta u Republici putem zajedničkog dogovora, udruženja radiodifuznih javnih glasila u Republici Srbiji, udruženja novinara, udruženja filmskih i dramskih umetnika, kompozitora – zajedničkim dogovorom, domaće nevladine organizacije i udruženja građana, crkve i verske zajednice<sup>3</sup>. Devetog člana biraju već izabrani članovi i on je morao živjeti i raditi na području Autonomne pokrajine Kosovo i Metohija.

Već pri prvom izboru članova Saveta RRA prema odredbama novog Zakona došlo je do brojnih proceduralnih prekršaja u koje se ubrajaju: nepoštivanje obaveze da biografije predloženih članova budu dostupne javnosti 30 dana prije izbora, prijedlozi kandidata s neprihvatljivim biografijama, izbor devetog člana koji nije ispunjavao uvjet prema kojem treba živjeti i raditi na teritoriju Kosova i Metohije. Predloženi i izabrani Savet nije imao puni legitimitet, došlo je do sumnji u demo-

kratičnost izbora i svojevrstne blokade rada ovog tijela. Cjelokupna situacija dovela je do uvjerenja kod najvećeg dijela stručne javnosti da je donošenje Zakona samo „kozmetičke“ prirode, a da zapravo ne postoji spremnost nosilaca zakonodavne i izvršne vlasti na primjenu tog Zakona. Sličan je stav bio i stav emitera kojima je kaos u eteru odgovarao jer su mogli emitirati svoje programe bez ikakve financijske obaveze prema državi čiji su resurs koristili (Nikolić, 2008a).

Uz nabrojana pitanja, Zakon je predviđao postupak i proceduru izdavanja dozvola emiterima, opće programske standarde<sup>4</sup>, sprječavanje nedopuštene medijske koncentracije, reklamiranje i sponzorstvo, konačno i najbitnije – definiranje modela emitera radijskih i televizijskih programa, posebno se fokusirajući na uspostavljanje modela javnog radiodifuznog servisa.

Prvi sastav Saveta RRA izabran je 2003. godine, a Agencija je počela s radom 2005., da bi tek 2006. godine, četiri godine nakon usvajanja Zakona, bio raspisan prvi natječaj za dodjelu nacionalnih frekvencija za pet radijskih i pet televizijskih emitera. Kao rezultat ovog natječaja nacionalne frekvencije na razdoblje od sedam godina dobile su sljedeće TV i radijske stanice: TV Pink, TV B92, TV Fox, TV Avala i TV Happy/Košava, Radio B92, Radio Index, Radio S, Radio Fokus i Roadstar radio.

Nakon parlamentarnih i predsjedničkih izbora 2012. godine, u Srbiji je došlo do značajne promjene političke klime. Najveći broj mandata u Parlamentu osvojila je Srpska napredna stranka, a za predsjednika je izabran lider ove stranke, Tomislav Nikolić<sup>5</sup>. Političke promjene odrazile su se i na pravnu regulativu i uređenje medijske sfere. Iako je i tijekom razdoblja 2000. – 2012. javni medijski servis bio naklonjeniji stranci ili strankama koje su većinski sudjelovale u vršenju vlasti, nove političke strukture, bitno drugačije profilirane, malo po malo počele su osvajati medijski prostor, dobivati naklonost i komercijalnih emitera i javnog servisa – Javne medijske ustanove RTS. Iako je osnovna karakteristika javnog servisa financijska i politička neovisnost, RTS je manje ili više otvoreno bio naklonjen strankama koje većinski sudjeluju u vlasti, zatvoren prema drugim političkim opcijama i predstavljanju njihovih ideja na nacionalnoj frekvenciji koja je dostupna najvećem broju domaćinstava<sup>6</sup>. Drugi trend koji je karakterističan za ovo razdoblje je velika naklonjenost privatnih, komercijalnih medija političkim strukturama na vlasti i nekritičko predstavljanje svega što oni realiziraju. Medijski je sustav jasno pokazao da izgrađeni demokratski okviri djelovanja medija nisu dovoljno čvrsti, što dovodi do regresije i poništavanja ostvarenih rezultata. Urušavanje institucije javnog servisa dodatno je pomognuto i financijskim elementima s obzirom na to da je stupanj naplativosti RTV pretplate bio sve manji zbog čega je donesena odluka da se za financiranje RTS-a izdvoje budžetska sredstva, što je vrlo nepovoljna situacija u kontekstu neovisnosti medija ovog tipa<sup>7</sup>.

Nove političke strukture uložile su napore kako bi izvršile redefiniranje medijske sfere, što je počelo donošenjem novih medijskih zakona i strategija koje su se odrazilile na sve aspekte djelovanja medija, uključujući i poziciju nezavisnoga regulatornog tijela za elektroničke medije. Godine 2014. usvojena su tri medijska zakona: Zakon o elektronskim medijima, Zakon o javnim medijskim servisima i Zakon o javnom informisanju i medijima. Pitanje nezavisnoga regulatornog tijela opisano je u najvećoj mjeri Zakonom o elektronskim medijima (2014), kojim se poslovi uređenja elektroničkih medija prepuštaju Regulatornom telu za elektronske medije (REM) i njegovom Savetu, koji preuzimaju nadležnosti i ovlaštenja nekadašnje Republičke radiodifuzne agencije i njezinog Saveta. Od konstituiranja i početka rada ovog tijela postojale su brojne zamjerke u vezi s neefikasnošću i niskim stupnjem neovisnosti u radu njegovih članova.

Ne bez razloga, pitanje konstituiranja i aktivnosti REM-a bilo je pod stalnim motrenjem opće, političke i stručne javnosti, kako zbog važne uloge medija u društvu tako i zbog političkih izbornih procesa. Rad REM-a bio je predmet dviju analiza – jedne koju je 2017. godine proveo stručni tim Savjeta Europe<sup>8</sup> i druge koju je 2019. proveo nezavisan tim pravnih stručnjaka.<sup>9</sup> Obje analize vrlo kompetentno i metodološki utemeljeno mapiraju vrijednosti, ali i nedostatke u načinu na koji je definirano i kako djeluje nezavisno regulatorno tijelo za medije.

#### **4. Aktualna pozicija regulatora za elektroničke medije u Republici Srbiji**

Analiza položaja, aktivnosti i djelovanja regulatora za elektroničke medije u Republici Srbiji temelji se na analizi institucionalnog okvira koji uključuje: normative kojima se uređuje pozicija regulatora u području medija, način izbora, ovlaštenja i kvalifikacije članova Saveta REM-a, način financiranja i aktivnosti ovog tijela u provedbi nadzora, izricanje mjera i sankcioniranje emitera za nepoštivanje zakonskih odredbi.

##### **4.1. Normativni okvir – mjesto regulatornog tijela u medijskim zakonima**

Dokument kojim je regulirano pitanje regulatornog tijela za medije je Zakon o elektronskim medijima<sup>10</sup> iz 2014. godine. Riječ je o krovnom zakonu koji uređuje pitanje organizacije regulatornog tijela za elektroničke medije, definira njegovu neovisnost, izbor i položaj njegovih tijela, poslove, financiranje, kontrolu rada regulatornog tijela i odgovornost prema javnosti, kontrolno-nadzorne mehanizme REM-a i mogućnost izricanja mjera i pokretanja odgovarajućih postupaka.

Regulatorno telo za elektronske medije (REM)<sup>11</sup> je samostalna neovisna organizacija sa svojstvom pravnog lica koja provodi javna ovlaštenja i koja je funkcionalno i finansijski nezavisna o državnim tijelima i organizacijama, pružaocima medijskih usluga i operatora<sup>12</sup>. Većina poslova REM-a pripada u kategoriju „poverenih poslova“<sup>13</sup> – donošenje podzakonskih akata, izdavanje dozvola i odobrenja, izricanje mjera pružaocima medijskih usluga, utvrđivanje preporuka i uputstava, utvrđivanje prijedloga Strategije razvoja audiovizualnih medijskih usluga koje usvaja Vlada<sup>14</sup>. „Za obavljanje poslova iz svoje nadležnosti Regulator je odgovoran Narodnoj skupštini, a za vršenje stručnih i administrativnih poslova obrazovane su stručne službe“<sup>15</sup>.

#### **4.2 Organi i tijela REM-a – način izbora i ovlaštenja**

Organi REM-a su Savet i Predsednik Saveta<sup>16</sup>. Stručne i administrativne poslove obavljaju zaposleni u stručnoj službi REM-a i na njih se primjenjuju propisi koji uređuju položaj državnih službenika<sup>17</sup>. Savet REM-a kao nadzorno tijelo broji devet članova koji samostalno i neovisno o državi, emiterima i svim zainteresiranim subjektima, donose odluke. Članovi Saveta biraju se iz reda uglednih stručnjaka iz područja koja su od značaja za obavljanje poslova iz nadležnosti Regulatora (medijski stručnjaci, ekonomisti, pravnici, inženjeri telekomunikacija i sl.) i moraju imati visoko obrazovanje, državljanstvo Srbije i prebivalište u njoj<sup>18</sup>. Garancije neovisnosti članova Saveta predviđene su odredbama o nespojivosti funkcije člana Saveta s drugom javnom funkcijom ili funkcijom u političkoj stranci<sup>19</sup>. „Članove Saveta bira Skupština, ali predloge za kandidate utvrđuju tzv. ovlašćeni predlagači, od kojih su pojedini individualni ovlašćeni predlagači<sup>20</sup>, a drugi kolektivni predlagači. Predstavnici kolektivnog predlagača, koji zajedno čine jedinstvenog ovlašćenog predlagača, zajedničkim dogovorom utvrđuju dva predloga kandidata za jednog člana Saveta<sup>21</sup>. Nadležni odbor Skupštine, osim što predlaže kandidate za dva člana Saveta, ima i značajnu ulogu u organizaciji samog postupka izbora, od njihovog raspisivanja do utvrđivanja liste kandidata i liste ovlašćenih predlagača, do upućivanja utvrđene liste kandidata na glasanje u Narodnu Skupštinu“<sup>22</sup> (Stojković, Kuvekalović, Pajović, 2019: 12, 13).

Načelno gledajući, cjelokupna procedura izbora i sastav Saveta REM-a usuglašeni su s demokratskim principima, svi relevantni društveni subjekti mogu predložiti svoje predstavnike i sudjelovati u uređenju medijskog prostora, osigurano je da članovi ovog tijela budu nezavisni autoriteti koji će s punim integritetom obavljati povjerene zadatke. Iz reda članova Saveta REM-a bira se predsjednik za čiji je izbor potrebna dvotrećinska većina, dakle 6 od 9 glasova.

Od osnivanja 2014. godine, Savet REM-a radio je u nepotpunom sastavu s obzirom na to da je bilo imenovano samo šest članova od devet predviđenih, a većinu tog sastava činili su članovi koje su predložila ovlaštena državna tijela. U takvim okolnostima bilo je vrlo otežano donošenje odluka Saveta REM-a s obzirom na to da kvorum za odlučivanje čini pet prisutnih članova, a za usvajanje najvažnijih odluka potrebna je dvotrećinska većina<sup>23</sup>. To je značilo da izostanak dvaju članova Saveta, odnosno izostanak ili suzdržanost jednog člana može dovesti do blokade donošenja odluka za koje je propisana dvotrećinska većina<sup>24</sup>. Neke su od čestih situacija iz razdoblja kada je REM funkcionirao u nepotpunom sastavu telefonske sjednice na kojima su se donosile vrlo važne odluke, a na što bi se mogle staviti brojne primjedbe. Nadležni je odbor Skupštine vrlo dugo ignorirao rad Saveta REM-a u nepotpunom sastavu. Situaciju je dodatno komplicirala i činjenica da je dr. Slobodan Cvejić<sup>25</sup>, profesor Filozofskog fakulteta u Beogradu, nakon samo deset mjeseci podnio ostavku na članstvo u ovom tijelu<sup>26</sup>. Ipak, krajem 2021. godine imenovani su svi članovi Saveta REM-a, čime su ispunjeni uvjeti za rad ovog tijela u punom sastavu.

Predsjednik Saveta predsjedava sjednicama, potpisuje donesene odluke, predstavlja i zastupa REM i brine se o izvršenju odluka Saveta<sup>27</sup>. Na ovaj način u jednoj se osobi objedinjuju funkcija odlučivanja i izvršna funkcija, što može biti sporno iz aspekta unutrašnje demokratičnosti rada REM-a. Postavlja se i pitanje bi li odvajanje izvršne funkcije od članstva u Savetu vodilo k učinkovitijem radu REM-a. Zbog toga su u stručnoj javnosti bile prisutne ideje o uvođenju funkcije direktora i oslobađanju predsjednika Saveta REM-a od operativnih poslova<sup>28</sup>.

Osim što je nekoliko godina Savet REM-a radio u krnjem sastavu, on je radio i bez predsjednika s obzirom na to da je zamjenik predsjednika obavljao funkciju predsjednika. U prosincu 2020. godine za predsjednika ili predsjednicu Saveta REM-a izabrana je Olivera Zekić. Njoj je mandat u ovom tijelu istekao u srpnju 2020., zatim je u prosincu ponovno izabrana za članicu, a potom i za predsjednicu. Ono što je izazvalo brojne polemike u javnosti, pa i osude, je činjenica da je Olivera Zekić izabrana za predsjednicu Saveta na sjednici na kojoj ova točka nije ni bila planirana kao dio dnevnog reda, što je još jednom pokazalo koliko kontroverzija postoji u funkcioniranju ovog tijela<sup>29</sup>.

Iako je formalno procedura izbora članova i predsjednika Saveta REM-a demokratska, primjećuje se da su ove procedure često pripremljene, glasanja unaprijed dogovorena i jednoglasna, a svaki oblik suprotstavljanja jednog ili dvaju članova ovog tijela završavao je preglasavanjem. Na taj je način donošenje odluka deklarativno demokratsko, a u stvarnosti manipulativno i s rješenjima koja su u skladu s interesima države, vlade ili određenih interesnih skupina<sup>30</sup>.

### **4.3. Financijsko poslovanje REM-a**

Kada je riječ o financijskim aspektima, Zakon o elektronskim medijima (2014) precizira da se REM financira iz sredstava koja su ostvarena od naknade koju pružaoци medijskih usluga plaćaju za pravo na pružanje medijske usluge<sup>31</sup>, a koja se utvrđuje Pravilnikom. Suglasnost za Pravilnik daje Vlada<sup>32</sup> na temelju financijskog plana koji utvrđuje Savet Regulatornog tela, a suglasnost daje Narodna skupština<sup>33</sup>. Višak prihoda nad rashodima u svakoj kalendarskoj godini uplaćuje se u budžet, a u slučaju da je razlika prihoda i rashoda negativna, nedostatak se nadoknađuje iz budžeta.

Premda su postupak donošenja budžeta i njegova odobrenja jasni, a pravne obaveze predvidive za situaciju u kojoj parlament ne odobrava novi budžet, činjenica je da REM djeluje na bazi zastarjelog plana budžeta što ograničava njegovu autonomiju (Irion, Ledger, Svensson, Ršumović, 2017: 4).

### **4.4 Način nadzora, izricanja mjera i sankcioniranje**

Nadležnosti i ovlaštenja REM-a podrazumijevaju: donošenje podzakonskih akata i preporuka koji nisu obvezujuće pravne prirode<sup>34</sup>, izdavanje dozvola, odobrenja i vođenje registra pružalaca medijskih usluga, izricanje mjera i pokretanje prekršajnih postupaka.

Kada je riječ o ovlaštenju REM-a u kontekstu izdavanja dozvola za emitiranje, iz aktualne prakse možemo izdvojiti dvije situacije koje su značajno bacile sjenku na legitimitet REM-a i ozbiljnost u procesu dodjele frekvencija, osobito nacionalnim emiterima.

Godine 2014. komercijalnim radijskim i televizijskim stanicama isticala je dozvola za emitiranje programa. Ovo tijelo nije pravovremeno raspisalo natječaj za dodjelu frekvencija i odlučilo je bez ikakve procedure, bez zahtjeva za dostavljanjem elaborata, bez razgovora s vlasnicima ili menadžmentom i bez ikakve evaluacije automatski produžiti dozvolu svim medijima koji su imali dozvolu za nacionalno emitiranje. Ovo je potez koji dijelom može biti pravdan time što je REM tek uspostavljen kao tijelo. No, s obzirom na to da je u poslovanju i programskom djelovanju gotovo svih komercijalnih emitera bilo nekih prekršaja u radu, jasno je da je ovo bila odluka kojom se „išlo linijom manjeg otpora“ i u pravcu zadržavanja stanja, bez upuštanja u jasnije objašnjenje postignuća elektroničkih medija u prethodnom razdoblju.

Druga je vrlo bitna situacija vezana za višegodišnje kršenje odredbi Zakona prema kojem pravo na nacionalno emitiranje ima pet radijskih i pet televizijskih stanica.

Spletom okolnosti TV Avala, koja je imala dozvolu za nacionalno emitiranje, bankrotirala je i izgubila dozvolu, dok je Radio Fokus izgubio dozvolu jer nije podmirivao financijske obveze. Iako je bilo i radijskih i televizijskih stanica pretendena za dobivanje nacionalne dozvole<sup>35</sup>, članovi Saveta REM-a na nekoliko su sjednica razmatrali prijedloge i donijeli odluku da nijednoj od prijavljenih stanica ne dodi-jele dozvolu. Obrazloženje je bilo vrlo neobično – ta jedna nacionalna frekvencija neophodna je zbog procesa digitalizacije. Međutim, vjeruje se da je pravi razlog bio pritisak četiriju komercijalnih nacionalnih televizijskih emitera kojima nije bilo u interesu da se pojavi još jedan emitter, što bi u stvarnosti dovelo do preraspodjele sredstava od oglašivača. Ovo je primjer koji pokazuje da je Savet REM-a trpio i trpi pritiske ne samo državnih institucija već i interesnih grupa, vlasnika komercijalnih medija.

U kontekstu sankcija prema emiterima, mjere koje REM ima pravo izreći su: opomena, upozorenje, privremena zabrana objavljivanja programskih sadržaja i oduzimanje dozvole za pružanje medijskih usluga.

Od 1. siječnja 2014. godine do veljače 2019. godine izrečeno je ukupno 50 mjera, od kojih 29 opomena, 20 upozorenja i 1 mjera privremene zabrane objavljivanja programa. Nije izrečena niti jedna mjera oduzimanja dozvole.

U tom razdoblju televizijskim stanicama s nacionalnom pokrivenošću<sup>36</sup> izrečene su 24 mjere i to: 10 opomena, 13 upozorenja, 1 privremena zabrana objavljivanja određenoga programskog sadržaja koja je izrečena TV Happy zbog neadekvatnog sadržaja *reality show* programa „Parovi“. Ponovno nije izrečena niti jedna mjera oduzimanja dozvole.

Kada je riječ o razdoblju nakon veljače 2019. godine do danas, vidimo da je došlo do povećanja broja izrečenih mjera. Izrečeno je 13 mjera i to: 2 opomene (obje za TV Happy), 8 upozorenja (5 za TV Happy, 1 za Pink i 2 za Prvu TV) i 3 privremene zabrane objavljivanja određenoga programskog sadržaja (2 za TV Happy i 1 za Prvu TV).

**Tablica 1. Pregled mjera izrečenih nacionalnim televizijama od 2014. do 2021. godine**

*Table 1 Overview of measures imposed on national television from 2014 to 2021*

| Pružaoč medijske usluge | Broj izrečenih mjera | Opomena | Upozorenje | PZOOPS <sup>37</sup> | Oduzimanje dozvole |
|-------------------------|----------------------|---------|------------|----------------------|--------------------|
| Happy TV                | 22                   | 6       | 13         | 3                    | 0                  |
| TV Pink                 | 8                    | 3       | 5          | 0                    | 0                  |
| Prva TV                 | 6                    | 2       | 3          | 1                    | 0                  |
| RTS 1                   | 1                    | 1       | 0          | 0                    | 0                  |
| O2                      | -                    | 0       | 0          | 0                    | 0                  |
| Ukupno                  | 37                   | 12      | 21         | 4                    | 0                  |

Dakle, najviše mjera izrečeno je u odnosu na TV Happy – ukupno 22, od čega čak 3 privremene zabrane objavljivanja određenoga programskog sadržaja. Razlozi su u jednom slučaju bili vezani za *reality program* „Parovi“, jednom za izjave Mihajla Ulemeka, zapovjednika vojne formacije „Crvene beretke“, optuženog za sudjelovanje u ubojstvu premijera Zorana Đinđića čije su izjave procijenjene kao rasna diskriminacija. Treća mjera privremene zabrane izrečena je zbog izjave voditelja u emisiji „Bolja zemlja“ u kojoj je voditelj metodu ubrizgavanja spirale kod krava usporedio s metodom liječenja steriliteta kod žena.

Analiza mjera koje su izrečene do i nakon 2019. godine govori da je Savet REM-a u periodu nakon 2019. godine bio aktivniji, ali i dalje nedovoljno s obzirom na brojne i vrlo problematične situacije koje karakteriziraju programe televizijskih stanica s nacionalnom pokrivenošću i gdje je i u informativnim, dokumentarnim, *reality* i igranim programima bilo mnogo rubnih situacija zbog kojih su nekim televizijskim stanicama mogle biti oduzete dozvole.

Jedan od posljednjih primjera vezan je za emitiranje neprimjerenih sadržaja na konferenciji za medije 6. ožujka 2021. godine. Tada su ministar unutrašnjih poslova Aleksandar Vulin i predsjednik Srbije Aleksandar Vučić prikazali fotografije tijela dviju žrtava za čija ubojstva je osumnjičena kriminalna grupa Veljka Belivuka<sup>38</sup>. Odluka TV Pinka da dopusti prikazivanje neprimjerenih slika bila je povod Juditi Popović, članici Saveta REM-a, da podnese prijavu REM-u protiv TV Pink<sup>39</sup>, smatrajući da su prikazane slike nedostojne civilizirane zemlje i medija. Ona je istaknula da je konkretno riječ o kršenju člana 50 Zakona o elektronskim medijima, kao i

člana 21 Pravilnika o zaštiti ljudskih prava u oblasti pružanja medijskih usluga. Na žalost, prijava je odbijena većinom glasova članova REM-a, a predsjednica Saveta istog tijela, Olivera Zekić, smatrala da je prikazivanje slika imalo edukativnu ulogu. Slična situacija ponovila se i 18. srpnja u emisiji „Hit Tvit“, TV Pink, kada je ministar unutarnjih poslova ponovno javnosti učinio dostupnim neprimjerene fotografije mučenja i sakaćenja žrtava kriminalnog klana.

Ovo jasno govori kako članovi Saveta REM-a nemaju jedinstvene stavove, jedinstvena tumačenja relevantnih zakona pa time i reakcije – osude neprimjerenog ponašanja medija. Posljednja situacija, s prikazivanjem šokantnih fotografija načina na koji su članovi kriminalne grupe mučili svoje suparnike, govori o tome da REM apsolutno nije smatrao shodnim reagirati, već je to učinila jedna članica ovog tijela.

## **5. Umjesto zaključka ili kako do demokratskog uređenja medija**

Demokratske promjene 2000. godine nagovijestile su velike promjene u svim segmentima srpskog društva, uključujući i sferu medija. Promjene su počele uvođenjem seta medijskih zakona od kojih je najznačajniji bio Zakon o radiodifuziji (2002), kojim je trebala biti osigurana harmonizacija srpskoga medijskog sustava s europskim. Zakon je donio brojne novosti: uspostavljanje ustanove javnoga medijskog servisa, afirmaciju modela medija civilnog sektora, demokratske principe u poslovanju, upravljanju i uređenju medijske sfere, postojanje nezavisnoga regulatornog tijela<sup>40</sup> i druge.

S promjenom političkog sustava 2012. godine u Srbiji i s donošenjem novih medijskih zakona 2014. godine, konkretno Zakona o elektronskim medijima, nastavlja se praksa postojanja nezavisnoga regulatornog tijela<sup>41</sup> za područje elektroničkih i audiovizualnih medijskih usluga. Iako je normativno Regulator elektronskih medija (REM) politički i financijski nezavisno tijelo, njegova neovisnost je deklarativna, a u stvarnosti je nosilac javnih ovlaštenja, pod jakim nadzorom, otvorenim ili skrivenim pritiskom izvršne i zakonodavne vlasti, ali i drugih subjekata: vlasnika medija, oglašivača, privrednih subjekata, koji su imali ili pronalazili mehanizme kako bi utjecali na njegovu neovisnost. Iako aktualni zakonski okvir jamči uređenje medijske sfere utemeljeno na pozitivnim europskim praksama, može se utvrditi izražena simulacija u pogledu njihovog poštovanja. Konkretno se bilježi: narušavanje autonomije nezavisnoga regulatornog tijela, izostanak transparentnosti i nepristranosti u njegovu poslovanju i pasivnost u rješavanju pitanja koja su u nadležnosti ovog tijela. Situaciju dodatno otežava što REM i njegov Savet djeluju u ekonomski nestabilnim i neravnopravnim uvjetima predimenzioniranoga i glomaznoga medijskog

tržišta koje nadraستا potrebe oglašivača, odnosno neodane konkurencije u kojoj pojedini mediji uživaju otvorenu podršku države i državnih poduzeća.

Uz činjenicu da se REM i njegov Savet nedovoljno bave kvalitetom programskog djelovanja emitera, pitanjima oglašavanja i definiranjem načina rada medija u osjetljivim situacijama, bilo da je riječ o izbornim procesima kada je potrebno urediti način ponašanja političkih subjekata ili izvanrednim situacijama (poplave, potresi, pandemija ...), ovo tijelo izloženo je pritiscima koji dovode do prakse u kojoj mediji djeluju vrlo stihijski i sa smanjenom odgovornošću. Nedostatak objektivne i nepristrane podrške parlamenta radu ovog tijela, kao i nedovoljna zainteresiranost Ministarstva kulture i informisanja, dovode do situacije u kojoj REM nema kapaciteta za nepristran i stimulativan utjecaj na medije i za afirmiranje njihova odgovornog djelovanja usklađenog sa zakonom, već se na njega gleda kao na tijelo bez kredibiliteta, moći i želje za osiguravanjem harmoničnoga i etičnoga medijskog prostora.

Spomenutim rezultatima treba dodati da problemi postoje i u pogledu izbora članova Saveta REM-a s obzirom na to da ova procedura formalno djeluje u redu, ali se u praksi pojavljuju skrivena manipulacija i otvoreno sudjelovanje nadležnoga skupštinskog odbora u procesu izbora članova. Istovremeno, REM ne afirmira kritički odnos prema javnom servisu, prisutna je neodlučnost u izricanju mjera, kao i pristranost u odlučivanju i neki oblici ovisnosti u odnosu na parlament koji daje suglasnost za statut i finansijski plan ovog tijela.

Iz gotovo dvadesetogodišnjeg iskustva moramo zaključiti kako su demokratske promjene i transformacija medijskog zakonodavstva u Srbiji stvorile nadu u to da je došlo do opće i snažne demokratizacije, uključujući i područje medija. Međutim, gotovo niti jedna politička struktura, u manjem ili većem opsegu, nije se željela dobrovoljno odreći kontrole nad medijima i to posebno javnoga medijskog servisa i nezavisnoga regulatornog tijela.

Pitanje neovisnosti regulatornog tijela i generalno njegova pozicija mogu se uzeti kao paradigma ukupnih odnosa u jednom društvu. Iako je zakonskim okvirom osigurana neovisnost regularnog tijela, ono je daleko od stvarne političke i finansijske neovisnosti, a time i od koregulacije kao željenog modela uređenja medija. Uz simulaciju neovisnosti, regulatorno tijelo je u svojem radu neučinkovito (mali broj sjednica, krnji sastav, česte ostavke i nesuglasice članova, nedosljednost i netransparentnost u odlučivanju, neučinkovitost u rješavanju procesa i njihovo zastarijevanje), izloženo skrivenim i otvorenim pritiscima političkih struktura i vlasnika medija, nezainteresirano za uređenje područja digitalnih medija i interneta i, konačno, nedovoljno angažirano u procesu uređenja načina funkcioniranja medija tijekom izbornih procesa od lokalne do nacionalne razine. Iz svih spomenutih razloga cjelo-

kupan proces transformacije medijskog sustava, zakonske regulative, može se ocijeniti kao simulacija, a neovisnost regulatornog tijela kao „nemoguća misija“, *idea fixe* sve do trenutka dok se u potpunosti ne podignu demokratski kapaciteti društva, premda će i tada postojati potencijalna opasnost da individualni interesi, podatnost, autocenzura i različiti tipovi neetičnosti proizvedu nove negativne učinke.

---

## BILJEŠKE

<sup>1</sup> ARTICLE 19 Medijske slobode i bezbednost novinara u Srbiji (2021) London: Free Word Centre. Dostupno na <https://www.ecpmf.eu/wp-content/uploads/2021/05/Mission-Report-Serbia-SERB.pdf>, pristupljeno 17. kolovoza 2021.

<sup>2</sup> Sličnu situaciju uređenja medijske sfere susrećemo u regiji i zemljama koje su bile izložene građanskom ratu i međunacionalnim sukobima, vidi više u: Zgrabljic, N. (2003) “Hrvatska medijska politika i javni mediji”, *Medijska istraživanja*, 9 (1), 59–75; Halilović, M. i A. Džihana (ur.) (2012) *Medijsko pravo u Bosni i Hercegovini*. Sarajevo: Internews.

<sup>3</sup> Zakon o radiodifuziji. Službeni glasnik Republike Srbije, br. 42, 2002.

<sup>4</sup> Emiteri su dužni da primenjuju svetske i nacionalne standarde, da obezbede proizvodnju i emitovanje kvalitetnog programa, kako sa aspekta sadržaja tako i sa aspekta tehničkih komponenti (član 68.). Tokom emitovanja programa radio i televizijske stanice su u obavezi da se identifikuju na odgovarajuće načine (član 69.). ... Emiteri su u obavezi da od ukupnog godišnjeg emitovanog programa, emituju najmanje 50% programa proizvedenog na srpskom jeziku od čega je bar 50% vlastite produkcije (član 73.) (prema Zakonu o radiodifuziji, Službeni glasnik Republike Srbije, br. 42, 2002.).

<sup>5</sup> Srpska napredna stranka osnovana je 2008. godine i najveći broj njezinih članova, uključujući i najviše rukovodstvo, činili su nekadašnji članovi Srpske radikalne stranke čiji je lider bio dr. Vojislav Šešelj.

<sup>6</sup> Konstatcija se temelji na izvoru Gavrilović, Z. (2020) *Industrija populizma*. Beograd: Biro za društvena istraživanja. Dostupno na <https://www.birodi.rs/wp-content/uploads/2020/08/INDUSTRIJA-POPULIZMA-fin.pdf>, pristupljeno 17. kolovoza 2021. Kvalitativnom i kvantitativnom analizom prezentacije političkih aktera u Drugom dnevniku RTS-a, u razdoblju od 1. 9. do 30. 11. 2019. godine (Gavrilović, 2020: 25) iznose se podaci da je Aleksandar Vučić kao predsjednik Srbije predstavljen u pozitivnom tonu 2:58:21, neutralno 0:39:50 i negativno 0:00:10, dok je kao predsjednik SNS-a pozitivno predstavljen 0:03:46, neutralno 0:00:06 i bez kritičkih ili negativnih komentara. S druge strane, Dragan Đilas kao najznačajniji oponent aktualnom predsjedniku predstavljen je samo 29 sekundi, i to u negativnom kontekstu. Srpska napredna stranka imala je 0:04:44 pozitivnih, 0:00:56 neutralnih i 0:06:17 negativnih sekundi prezentacije. Opozicijska stranka Pokret slobodnih građana pozitivno je predstavljena 0:00:37, neutralno 0:00:23 38.3 i bez negativnih sekundi; pokret Ne davimo Beograd nije imao niti pozitivnih niti negativnih prezentacija, već samo 0:00:10 sekundi neutralnih prikaza, a Demokratska stranka 0:00:37 pozitivnih i 0:00:43. neutralnih sekundi.

<sup>7</sup> U funkciji prvog potpredsjednika Vlade Republike Srbije, Aleksandar Vučić najavio je u svibnju 2013. ukidanje plaćanja RTV pretplate, što nikada nije formalno potvrđeno, ali je utjecalo na

to da jedan broj građana prestane s plaćanjem (Radio Televizija Srbije (2013) Vučić: Biće ukinuta TV pretplata. Dostupno na <https://www.rts.rs/page/stories/sr/story/125/drustvo/1329284/vucic-bice-ukinuta-tv-pretplata-.html>, pristupljeno 31. kolovoza 2021.).

<sup>8</sup> Irion, K., Ledger, M., Svensson, S. i N. Ršumović (2017) Nezavisnost i rad regulatornog tela za elektronske medije u Republici Srbiji, studija. Dostupno na <http://www.rem.rs/uploads/files/Banners/Nezavisnost%20i%20rad%20REM-a%20u%20Srbiji.pdf>, pristupljeno 17. kolovoza 2021.

<sup>9</sup> Stojković, M., Kuvekalović, Lj. i S. Pajović (2020) Pravna analiza regulatornog tela za elektronske medije. Beograd: Misija OEBS-a u Srbiji.

<sup>10</sup> Zakon o elektronskim medijima. Službeni glasnik RS, br. 83/14, 6/16 – dr. zakon; Prvo regulatorno tijelo je osnovano je 9. srpnja 2003. kao RRA i kao povijesna prethodnica REM-a.

<sup>11</sup> Uz Regulatorno telo za elektronske medije, Zakon definira postojanje Regulatorne agencije za elektronske komunikacije i poštanske usluge (RATEL) kao tijelo sa širim djelokrugom djelovanja, ali koje svakako jednim dijelom uređuje i područje medija.

<sup>12</sup> Zakon o elektronskim medijima, član 5 stav 1 i 2. Službeni glasnik RS, br. 83/14, 6/16 – dr. zakon.

<sup>13</sup> Zakon o elektronskim medijima, član 22 stav 2.

<sup>14</sup> Zakon o elektronskim medijima, član 23.

<sup>15</sup> Regulatorno telo za elektronske medije. Dostupno na <http://www.rem.rs/sr/o-nama#gsc.tab=0>, pristupljeno 14. travnja 2021.

<sup>16</sup> Zakon o elektronskim medijima, član 6. Službeni glasnik RS, br. 83/14, 6/16 – dr. zakon.

<sup>17</sup> Zakon o elektronskim medijima, član 5 stav 4 i 5.

<sup>18</sup> Zakon o elektronskim medijima, član 7.

<sup>19</sup> Zakon o elektronskim medijima, član 12.

<sup>20</sup> Nadležni odbor Narodne skupštine i nadležni odbor Skupštine Autonomne pokrajine Vojvodine

<sup>21</sup> „Univerziteti akreditovani u Srbiji; udruženja izdavača elektronskih medija (čiji članovi imaju najmanje 30 dozvola za pružanje audio i audio-vizuelnih medijskih usluga) i udruženja novinara u Republici Srbiji, od kojih svako ponaosob ima najmanje 500 članova, a registrovani su najmanje tri godine pre raspisivanja javnog poziva; udruženja filmskih, scenskih i dramskih umetnika i udruženja kompozitora u Republici Srbiji (ako su registrovana najmanje tri godine pre raspisivanja javnog poziva, zajedničkim dogovorom); udruženja čiji su ciljevi ostvarivanje slobode izražavanja i zaštita dece (ako su registrovana najmanje tri godine pre dana raspisivanja javnog poziva, a imaju najmanje tri realizovana projekta u ovoj oblasti, u posljednje tri godine); nacionalni saveti nacionalnih manjina i crkve i verske zajednice“ (Zakon o elektronskim medijima, član 19).

<sup>22</sup> Zakon o elektronskim medijima, član 9–11.

<sup>23</sup> Zakon o elektronskim medijima, član 19.

<sup>24</sup> Odluka o privremenoj suspenziji člana Saveta (član 18), Odluka o izboru predsednika i zamjenika predsednika (član 19), Odluka o donošenju Statuta, Poslovnika o radu i drugih opštih akata (član 33) i Odluka o oduzimanju dozvole (član 90). Također, previdom zakonodavca nije utvrđena većina za dodjeljivanje dozvole što daje svojevrsnu slobodu („otvoren prostor“) u tumačenju da se primijeni obična ili dvotrećinska većina.

- <sup>25</sup> Nadležni odbor parlamenta AP Vojvodine predložio je profesora Cvejića za člana REM-a.
- <sup>26</sup> Predić, I. (2020) Cvejić: REM je političko bojno polje, a ne nezavisna institucija. Cenzolovka, dostupno na <https://www.cenzolovka.rs/drzava-i-mediji/cvejic-rem-je-politicko-bojno-polje-a-ne-nezavisna-institucija/>, pristupljeno 31. kolovoza 2021.
- <sup>27</sup> Zakon o elektronskim medijima, član 21. Službeni glasnik RS, br. 83/14, 6/16 – dr. zakon.
- <sup>28</sup> Dokumenti: Koalicija novinarskih i medijskih udruženja (2018) Prilozi za izradu Strategije razvoja sistema javnog informisanja u Republici Srbiji do 2023. Dostupno na <https://bit.ly/2YtEhqp>, pristupljeno 31. kolovoza 2021.; NUNS (2018) Pravna analiza položaja nezavisnog regulatora u oblasti elektronskih medija. Dostupno na <https://bit.ly/2YtEhqp>, pristupljeno 31. ožujka 2021.
- <sup>29</sup> Danas.rs (2020) Olivera Zekić ponovo u Savetu REM-a. Dostupno na <https://www.danas.rs/drustvo/olivera-zekic-ponovo-u-savetu-rem-a/>, pristupljeno 31. kolovoza 2021.
- <sup>30</sup> Konstataciju potvrđuje situacija u kojoj je član REM-a dr. Slobodan Cvejić podnio ostavku na svoje članstvo zbog neregularnosti u izboru Olivera Zekić prvo za člana, a potom i predsjednika ovog tijela (European Western Balkans (2020) Slobodan Cvejić podneo ostavku u REM-u. Dostupno na <https://europeanwesternbalkans.rs/slobodan-cvejic-podneo-ostavku-u-rem-u/>, pristupljeno 13. srpnja 2021.).
- <sup>31</sup> Zakon o elektronskim medijima, član 35.
- <sup>32</sup> Zakon o elektronskim medijima, član 36.
- <sup>33</sup> Zakon o elektronskim medijima, član 34.
- <sup>34</sup> Do sada je REM donio 6 preporuka: Preporuka o većoj dostupnosti programskih sadržaja osobama sa invaliditetom, 24. 4. 2019.godine; Preporuka o primeni tehničkih mera radi obezbeđenja odgovarajuće uređivačke kontrole prilikom emitovanja rijaliti programskih sadržaja, 7. 11. 2016.godine; Preporuka o vremenu emitovanja rijalitija „prisilnog okruženja“, 19. 11. 2015; Preporuka o načinu obaveštavanja o plasiranju robe u emisijama koje nisu sopstvena produkcija pružaoca medijske usluge, 7. 10. 2015.godine; Preporuka o načinu emitovanja saopštenja od javnog interesa i poziva na dobrotvorne akcije, 15. 4. 2015.godine; Preporuka o načinu korišćenja titlova i znakovnog jezika, 9. 2. 2015.godine.
- <sup>35</sup> Zainteresirane TV stanice za nacionalnu frekvenciju bile su BK televizija i TV Kopernikus.
- <sup>36</sup> Od 24 izrečene mjere, 23 mjere izrečene su komercijalnim emiterima, a samo jedna mjera – opomena, izrečena je RTS-u kao javnom medijskom servisu.
- <sup>37</sup> Privremena zabrana objavljivanja određenoga programskog sadržaja.
- <sup>38</sup> N1 Beograd (2021) Prikazane fotografije tela mladića za čija ubistva se sumnjiči Belivukova grupa. Dostupno na <https://rs.n1info.com/vesti/prikazane-fotografije-tela-mladica-za-cija-ubistva-se-sumnjiči-belivukova-grupa/>, pristupljeno 31. ožujka 2021.
- <sup>39</sup> Nova.rs (2021) Judita Popović podnela REM-u prijavu zbog objavljivanja fotografija žrtava. N1, dostupno na <https://rs.n1info.com/vesti/judita-popovic-podnela-rem-u-prijavu-zbog-objavljivanja-fotografija-zrtava/>, pristupljeno 23. lipnja 2021.
- <sup>40</sup> Republička radiodifuzna agencija – RRA.
- <sup>41</sup> Regulator elektronskih medija – REM.

## LITERATURA I IZVORI

- ARTICLE 19 Medijske slobode i bezbednost novinara u Srbiji* (2021) London: Free Word Centre. Dostupno na <https://www.ecpmf.eu/wp-content/uploads/2021/05/Mission-Report-Serbia-SERB.pdf>, pristupljeno 17. kolovoza 2021.
- Danas.rs (2020) *Olivera Zekić ponovo u Savetu REM-a*. Dostupno na <https://www.danas.rs/drustvo/olivera-zekic-ponovo-u-savetu-rem-a/>, pristupljeno 31. kolovoza 2021.
- European Western Balkans (2020) *Slobodan Cvejić podneo ostavku u REM-u*. Dostupno na <https://europeanwesternbalkans.rs/slobodan-cvejic-podneo-ostavku-u-rem-u/>, pristupljeno 13. srpnja 2021.
- Gavrilović, Z. (2020) *Industrija populizma*. Beograd: Biro za društvena istraživanja. Dostupno na <https://www.birodi.rs/wp-content/uploads/2020/08/INDUSTRIJA-POPULIZMA-fin.pdf>, pristupljeno 17. kolovoza 2021.
- Halilović, M. i A. Džihana (ur.) (2012) *Medijsko pravo u Bosni i Hercegovini*. Sarajevo: Internews.
- Irion, K., Ledger, M., Svensson, S. i N. Ršumović (2017) *Nezavisnost i rad regulatornog tela za elektronske medije u Republici Srbiji*, studija. Dostupno na <http://www.rem.rs/uploads/files/Baners/Nezavisnost%20i%20rad%20REM-a%20u%20Srbiji.pdf>, pristupljeno 17. kolovoza 2021.
- Išaretović, S. i V. Baraković (2015) “Novi mediji – nove (ne)slobode new media – new unfreedom”, 40–47. U: S. Dušanić Gačić (ur.): *Zbornik radova Globalni mediji i društveno odgovorno poslovanje*. Banja Luka: BLC.
- Kastels, M. (2014) *Moć komunikacije*. Beograd: RTS/Clio.
- Koalicija novinarskih i medijskih udruženja (2018) *Prilozi za izradu Strategije razvoja sistema javnog informisanja u Republici Srbiji do 2023*. Dostupno na <https://bit.ly/2YtEhqp>, pristupljeno 31. kolovoza 2021.
- Lisičar, H. (2014) “Instrumenti samoregulacije i koregulacije i njihova uloga u regulaciji elektroničkih medija”, *Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu*, 66 (5), 639–666.
- N1 Beograd (2021) *Prikazane fotografije tela mladića za čija ubistva se sumnjivi Belivukova grupa*. Dostupno na <https://rs.n1info.com/vesti/prikazane-fotografije-tela-mladica-za-cija-ubistva-se-sumnjivi-belivukova-grupa/>, pristupljeno 31. ožujka 2021.
- Nikolić, M. (2018) “Javni RTV servis u Srbiji – pred izazovima političkih pritisaka i finansijske održivosti”, *Medijska kultura*, 16 (4), 101–120. Dubrovnik, Novi Sad, Nikšić: Ras press d.o.o.

- Nikolić, M. (2008a) *Problemi i perspektive transformacije radija u tranziciji – radio u Srbiji 1989 – 2006. godina*, doktorska disertacija. Beograd: Fakultet dramskih umetnosti.
- Nikolić, M. (2008b) “Da li nas mediji (za)vode u Evropu ? - uloga srpskih medija u procesu evropskih integracija”, 65–76. U: N. Daković i M. Nikolić (ur.): *Zbornik radova Obrazovanje, umetnost i mediji u procesu evropskih integracija* . Beograd: Fakultet dramskih umetnosti.
- Nova.rs (2021) *Judita Popović podnela REM-u prijavu zbog objavljivanja fotografija žrtava*. N1, dostupno na <https://rs.n1info.com/vesti/judita-popovic-podnela-rem-u-prijavu-zbog-objavljivanja-fotografija-zrtava/>, pristupljeno 23. lipnja 2021.
- NUNS (2018) *Pravna analiza položaja nezavisnog regulatora u oblasti elektronskih medija*. Dostupno na <https://bit.ly/2YtEhqp>, pristupljeno 31. kolovoza 2021.
- Predić, I. (2020) *Cvejić: REM je političko bojno polje, a ne nezavisna institucija*. Cenzolovka, dostupno na <https://www.cenzolovka.rs/drzava-i-mediji/cvejjic-rem-je-politicko-bojno-polje-a-ne-nezavisna-institucija/>, pristupljeno 31. kolovoza 2021.
- Radio Televizija Srbije (2013) *Vučić: Biće ukinuta TV pretplata*. Dostupno na <https://www.rts.rs/page/stories/sr/story/125/drustvo/1329284/vucic-bice-ukinuta-tv-pretplata-.html>, pristupljeno 31. kolovoza 2021.
- Regulatorno telo za elektronske medije. Dostupno na <http://www.rem.rs/sr/o-nama#gsc.tab=0>, pristupljeno 14. travnja 2021.
- Stojković, M., Kuvekalović, Lj. i S. Pajović (2020) *Pravna analiza regulatornog tela za elektronske medije*. Beograd: Misija OEBS-a u Srbiji.
- Zakon o radiodifuziji. *Službeni glasnik Republike Srbije*, br. 42, 2002.
- Zakon o elektronskim medijima. *Službeni glasnik RS*, br. 83/14, 6/16.
- Zgrabljic, N. (2003) “Hrvatska medijska politika i javni mediji”, *Medijska istraživanja* , 9 (1), 59–75.

# Democratic Legislation and Dystopian Practice in the Field of Electronic Media: Serbia 2000-2021

Mirjana Nikolić

## ABSTRACT

*The degree in which a society has been democratised can be evaluated in different ways. One of the approaches is based around the analysis of the ways media system operates, legal framework, manner of establishing and principles behind the operation of bodies and institutions entrusted with the role of regulators in the field of media. Describing the media landscape in Serbia, with special emphasis on media laws and the manner of electing members of media regulatory bodies in the period between 2000 and 2021, the paper problematises the issue of regulation and deregulation as a mean of managing the media sphere. Moreover, the paper tends to determine whether self-regulation and co-regulation are the most democratic models of regulating media practice. Political changes in Serbia in 2000 affected the improvement of media production and practice, which began with the adoption of new legislation, primarily the Law on Broadcasting (2002). This law set an innovative, pro-European and democratic framework for media regulation as well as the constitution of an independent regulatory body - the Council of the Republic Broadcasting Agency, which had large jurisdiction in the field of media regulation. It is particularly important to state that representatives of the civil sector were the majority that nominated the members of this body. After 2012, authoritarian political elites and populist trends flourished in Serbia, increasing political and economic pressure on the media, which were seen as opponents or opposition. With the new set of media laws adopted in 2014, including the Law on Electronic Media, the regulation of media sphere has been entrusted to the Regulatory Body for Electronic Media (REM) and its Council. The newly established body did not improve the media sphere, but instead quite the opposite happened. Regulatory body had more formal than essential independence, respect for democratic principles was simulated and pressures on the election of members became more frequent. This body worked in an incomplete composition, and the share of the civil sector in the election of members was marginalised. For the above-mentioned reasons, we can conclude that in the last seven years Serbia has significantly regressed in terms of regulating*

Demokratska zakonska regulativa i distopijska praksa u području elektroničkih ...

*the field of electronic media and the independence of regulatory bodies. Although the legal solutions were executed satisfactorily, their application was marked by inconsistency and simulation. This trend leads to the poor position of the media, and represents a threat to independence of regulatory bodies and human rights and freedoms in general, which is stated in numerous reports of international institutions.*

**Keywords:** electronic media, media laws, independent regulatory bodies, co-regulation, Serbia