

ПРИМЕДБЕ, ПРЕДЛОЗИ И СУГЕСТИЈЕ НА НАЦРТЕ ПРАВИЛНИКА

1. Начелне примедбе на текст Нацрт правилника о начину извршавања обавеза пружалаца медијских услуга током изборне кампање

Циљ предлога и сугестија садржаних у овом доприносу је унапређење *Нацрта правилника о начину извршавања обавеза пружалаца медијских услуга током изборне кампање* у односу на она понашања пружалаца медијских услуга која су, вршећи мониторинг током изборних кампања, организације цивилног друштва препознале као неке од кључних аномалија у медијском извештавању о изборном процесу (омогућавање привилегованог положаја носиоцима власти, дискриминаторни однос према подносиоцима изборних листа, вођење интензивних и једностраних негативних кампања и сл.).

Такође, препозната је прилика да управо овим Правилником Регулатор уреди сопствене процедуре у погледу надзора над понашањем ПМУ током изборних кампања, тако што ће јасно предвидети критеријуме којима ће се руководити приликом утврђивања плана надзора над понашањем ПМУ у односу на изборне кампање као и начин и динамику извештавања о налазима мониторинга.

2. Примедбе на текст Нацрта правилника о начину извршавања обавеза пружалаца медијских услуга током изборне кампање, предлози измена и образложења предложених решења

Члан 1. (Предмет закона)

У члану 1. Нацрта правилника, после става 1. додати нови став 2. који гласи:

„Овим правилником се ближе уређује и начин вршења надзора над извршењем обавеза из става 1. овог члана.“

Образложење: С обзиром на то да је предложено додавање нових чланова који би унапредили Нацрт одредбама о начину вршења надзора над извршењем обавеза ПМУ у односу на изборну кампању, неопходно је извршити и интервенцију у члану 1. и, у складу са допунама, прецизирати предмет Правилника.

Члан 2. (Значење израза)

Потребно је ускладити терминологију Закона о електронским медијима и Нацрта будући да нови ЗЕМ користи термин „предизборни програм“ (члан 62. ст. 1-3) док је у Нацрту дата дефиниција „изборног програма“ који није предвиђен Законом

Члан 4. (Забрана прикривеног или посредног препоручивања изборних листа или кандидата)

У члану 4. иза става 4. додају се нови ст. 5 и 6. који гласе:

„Сматраће се да је привилегован положај из става 4. овог члана омогућен:

1. Уколико пружалац медијске услуге током кампање извештава о активностима функционера које не представљају саопштења органа јавне власти која су хитне природе и која се односе на угроженост живота, здравља, безбедности или имовине;
2. Уколико је трајање медијског садржаја у вези са активностима функционера таквог обима да не оправдава остваривање права грађана на обавештеност у смислу закона који уређује јавно информисање;
3. Уколико је садржина говора јавног функционера таква да може утицати на бираче, а нарочито уколико се у свом говору осврће на резултате рада органа у ком обавља функцију, уколико излаже делове програма учесника избора или уколико своје појављивање у својству функционера користи како би дискредитовао друге политичке субјекте или кандидате.
4. Уколико пружалац медијске услуге врши директни или одложени пренос церемонијалних догађаја којима функционер присуствује;
5. Уколико пружалац медијске услуге током кампање организује емисију у којој функционер који је кандидат или истакнути представник политичког субјекта који учествује у изборној кампањи промовише резултате рада органа власти. “

Образложење: Одредбом члана 4. став 4. Нацрта, прописана је забрана извештавања које омогућава привилегован положај представницима власти - носиоцима јавних функција у односу на остале учеснике у изборном процесу.

За разлику од обавезе ПМУ да води рачуна да извештавање о активностима јавних функционера не садржи посебно промотивно упућивање на учеснике избора која је донекле прецизирана одредбама Нацрта, забрана омогућавања привилегованог положаја носиоцима власти кроз извештавање о њиховим активностима ни на који начин није ближе одређена.

Начин на који је ова забрана постављена не даје довољно информација о томе шта ће Регулатор подразумевати под постојањем привилегованог положаја и као таква није адекватна да неутралише предност коју, нарочито у информативном програму, представници странака на власти добијају током изборне кампање захваљујући функцији коју обављају.

Члан 5. (Информисање о изборним активностима подносилаца изборних листа или кандидата у периоду од расписивања избора)

Назив члана не одговара његовој садржини и потенцијално доводи у заблуду у погледу начина примене одредаба овог члана. Наиме, назив члана сугерише регулисање извештавања о изборним активностима, док је садржина става 3. таква да се њиме

забрањује извештавање о активностима које нису страначке већ произлазе из обављања јавне функције.

Члан 5. Нацрта је потребно допунити и следећим одредбама:

„Ако се у програму објављује информација у вези са којом одређено лице има оправдан интерес да се изјасни, а нарочито ако се износе наводи о нестручности, неморалном или незаконитом поступању, односно уколико помиње у негативном контексту, извргава интензивној критици, омаловажавању или негативној кампањи или је реч о расправи која укључује сукоб мишљења или ставова, пружалац медијске услуге је дужан да пружи могућност том лицу да одговори на објављену информацију, односно да учествује у расправи на равноправан начин.

Није дозвољено приказивање једностраних напада на кандидате на изборима, вођење дуготрајних или понављаних кампања у вези са кандидатима без релевантне чињеничне основе, објављивање коментара увредљиве природе, манипулисања изјавама кандидата, њиховим саопштењима, фотографијама и другим садржајима у циљу измене њиховог основног смисла (нпр. малициозне монтаже, злонамерно скраћивање или уклањање кључних делова изјаве и сл.).

Сматраће се да пружалац медијске услуге није обезбедио подносиоцима изборне листе заступљеност без дискриминације уколико је у периоду изборне кампање приказао директни или одложени пренос страначких скупова, митинга и других активности само једног или само одређеног броја подносилаца изборних листа.“

Коначно, како би се достигла неопходна објективност у извештавању, потребно је да РЕМ својим подзаконским актом прецизира да законом предвиђена обавеза пружалаца медијске услуге да обезбеде слободно, истинито, објективно, потпуно информисање током изборне кампање подразумева и **обезбеђивање могућности опозиционим учесницима избора да, у оквиру програма који није изборни програм, изнесу своје становиште о темама од јавног интереса о којима је пружалац медијске услуге извештавао уз изношење ставова носилаца власти.**

Члан 8. (Политичко оглашавање)

У члану 8. дадају се нови ст. 6. и 7. који гласе:

„Припремљени страначки видео материјали које није произвео пружалац медијске услуге не могу се приказивати као редовна новинарска активност, већ ће се увек сматрати политичким оглашавањем и на њих ће се применити одговарајући прописи који уређују оглашавање.

Ако подносилац изборне листе или кандидат закупи термин у програму пружаоца медијске услуге, садржај емитован у том периоду сматраће се политичком огласном поруком.“

Образложење: Једна од веома корисних препорука коју је РЕМ дао у свом Завршном извештају - Надзор и анализа програма пружалаца медијских услуга током изборне кампање за председничке, републичке и локалне изборе 2022. године гласи: „да се припремљени страначки видео материјали, које није произвео ПМУ, не приказују као редовна новинарска активност, већ да се ови садржаји објављују као изборне огласне поруке“.¹ У циљу спровођења те препоруке, предложено је додавање новог става у члан 8. Нацрта.

Такође, предложено је и додавање одредбе којом ће се експлицитно утврдити да изван укупног законом одређеног времена за оглашавање пружалац медијске услуге не може политичким субјектима током кампање уз новчану накнаду уступати више простора. Наиме, иако Законом о оглашавању, нити било којим подзаконским актом, пружаоцима медијских услуга није омогућено да за потребе изборне кампање понуде учесницима избора да своје изборне листе оглашавају у терминима који су дужи од оних прописаних законом (6 минута на јавним сервисима односно 12 минута на комерцијалним телевизијама), током изборне кампање 2020. и 2022. године у програмима појединих пружалаца медијских услуга приказивани су програмски садржаји у трајању од више десетина минута, а којима је, уз накнаду, вршена промоција политичког субјекта. Будући да омогућавање политичким субјектима да закупују термине дуже од оних који су Законом прописани доприноси неравноправности учесника избора, неопходно је овим подзаконским актом зауставити такве праксе.

Нови чл. 8а-8г (Начин вршења надзора)

После члана 8. додају се називи изнад чланова и нови чланови 8а-8г који гласе:

„Начин вршења надзора над извршењем обавеза пружалаца медијских услуга у вези са приказивањем програма у изборној кампањи

Члан 8а

У години у којој се одржавају избори, Регулатор у план надзора уврштава надзор над усклађеношћу са одредбама закона и других прописа које уређују поступање пружалаца медијских услуга у вези са изборном кампањом, укључујући и кампању државних функционера, и циљеве у складу са чланом 33. став 3. Закона о електронским медијима.

Ако су избори накнадно расписани након доношења плана надзора, Регулатор мења план надзора за ту годину без одлагања, а најкасније у року од десет дана од дана расписивања избора и уврштаје наведени надзор и циљеве у вези са њим.

¹ Регулаторно тело за електронске медије, Завршни извештај - Надзор и анализа програма пружалаца медијских услуга током изборне кампање за председничке, републичке и локалне изборе 2022. године, стр. 307
<https://www.rem.rs/uploads/files/Izbori%202022/Zavrсни%20izborni%20izvestaj%20za%20predsednicke%2C%20republicke%20i%20lokalne%20izbore%202022.%20godine.pdf>

Члан 8б

План надзора у погледу извршења обавеза пружалаца медијских услуга у вези са приказивањем програма у изборној кампањи нарочито обухвата:

- 1) надзор над усклађеношћу са одредбама закона и других прописа који уређују поступање пружалаца медијских услуга у вези са изборном кампањом и циљеве у складу са чланом 33. став 3. Закона о електронским медијима;
- 2) критеријуме за избор пружалаца медијских услуга у односу на које се спроводи надзор (узорак);
- 3) одабир периода посматрања;
- 4) одабир врста програма који су предмет надзора тако да осим изборног програма (информисање о кампањи, интервјуи, дебате) буде обухваћено и извештавање о јавним функционерима;
- 5) начин спровођења квалитативне и квантитативне анализе предизборног извештавања пружалаца медијских услуга, односно њиховог програмског садржаја, укључујући и мерење времена приказивања актера, одабир субјеката, мерење објеката (актера о којима се говори), начин за одређивање тоналитета медијских објава које се тичу учесника на изборима.

Члан 8в

План надзора над извршењем обавеза пружалаца медијских услуга у вези са приказивањем програма у изборној кампањи обавезно обухвата јавне медијске сервисе, пружаоце медијских услуга којима је издата дозвола за пружање медијске услуге телевизијског емитовања на подручју целе Републике, одговарајући узорак ималаца дозволе за пружање медијске услуге телевизијског емитовања на подручју региона односно на локалном подручју, као и осталих пружалаца медијских услуга у надлежности Републике Србије.

Критеријуми за избор узорка обухваћеног планом надзора током изборне кампање су нарочито:

- 1) гледаност или слушаност одређене медијске услуге у релевантној зони покривања, при чему се гледаност односно слушаност одређују на основу података овлашћене агенције специјализоване за истраживање гледаности односно слушаности;
- 2) доступност у дистрибуционим платформама;
- 3) релевантност пружаоца медијске услуге за конкретне изборе поводом којих се спроводи надзор;
- 4) околност да ли су и у ком износу пружалац медијске услуге добијао средстава кроз суфинансирање пројеката у области јавног информисања у периоду од проглашења

укупних резултата претходних избора до дана утврђивања узорка, при чему се приоритетно у узорак уврштавају пружаоци медијске услуге који су примили највише средстава и

5) други критеријуми који су од значаја за постизање циљева надзора.

Члан 8г

У току трајања изборне кампање Регулатор ће редовно, а најмање на сваких петнаест дана, објављивати писане извештаје о спроведеном надзору над извршењем обавеза пружалаца медијских услуга у вези са приказивањем програма у изборној кампањи.

Завршни извештај о надзору над извршењем обавеза пружалаца медијских услуга у вези са приказивањем програма у изборној кампањи Регулатор ће објавити најкасније у року од 30 дана од објављивања укупног извештаја о резултатима избора.

Извештаји из става 1. овог члана обавезно садрже:

- 1) налазе стручне службе Регулатора у вези са равномерном заступљеношћу кандидата, односно изборних листа у медијима,
- 2) податке о извештавању медија о активностима кандидата,
- 3) евиденцију јавних наступа изборних актера у улози државних функционера и кандидата,
- 4) контекст у коме се говори о одређеном учеснику избора;
- 5) податке о оглашавању, посебно о броју закупљених секунди сваког политичког субјекта и терминима емитовања огласне поруке;
- 6) друге важне аспекте рада медија који могу имати утицај на објективно и свеобухватно информисање грађана о кандидатима и изборним програмима.

Регулатор ће извештаје из става 1. овог члана објавити на својој интернет страници.“

Образложење: Додавањем нових чл. 8а-8г даје се додатни квалитет Нацрту правилника, будући да њима Регулатор прецизира начин на који ће спроводити надзор над извршењем обавеза пружалаца медијских услуга у вези са приказивањем програма у изборној кампањи и обавезује се да ће о налазима надзора благовремено извештава јавност.

Предложено прецизирање одредаба о спровођењу надзора над пружаоцима медијских услуга током изборне кампање ослања се на препоруке дате у Заједничком мишљењу Венецијанске комисије и ОЕБС/КДИЉП CDL-AD(2022)046 :

- 1) Закони треба да понуде јасне и објективне критеријуме за избор медија који ће бити предмет мониторинга. Иако би РЕМ требало да у свој узорак уврсти све релевантне медије, укључујући оне са националном покривеношћу, један од основних критеријума требало би да буде величина публице канала.
- 2) Методологија мониторинга требало би да буде јасно утврђена у транспарентном процесу од стране РЕМ-а уз консултације са заинтересованим странама. Мониторинг треба да се заснива на квалитативним и квантитативним параметрима.
- 3) У погледу обухвата, мониторинг не треба да се фокусира искључиво на изборне програме (информисање о кампањи, интервјуе и дебате) већ треба да се прошири и на извештавање о јавним функционерима.²

Додатно, предложена су решења којима се Регулатор обавезује да ће током изборне кампање објављивати периодичне извештаје о налазима спроведеног мониторинга. Узевши у обзир да је у прошлости Регулатор произвољно одлучивао о томе да ли ће и када објавити извештаје о спроведеном надзору, а нарочито имајући у виду околност да током кампање за изборе одржане 17. децембра 2023. године Регулатор није објављивао прелиминарне извештаје, а да је завршним извештајем обухватио само део пружалаца медијских услуга у односу на које је спровео надзор, у складу са сопственом методологијом, неопходно је да овим позаконским актом Регулатор прецизира своје процедуре и обавезе се да ће, у циљу повећања транспарентности свог рада, јавност благовремено обавештавати о налазима мониторинга.

² EUROPEAN COMMISSION FOR DEMOCRACY THROUGH LAW (VENICE COMMISSION) OSCE OFFICE FOR DEMOCRATIC INSTITUTIONS AND HUMAN RIGHTS (OSCE/ODIHR) SERBIA JOINT OPINION ON THE CONSTITUTIONAL AND LEGAL FRAMEWORK GOVERNING THE FUNCTIONING OF DEMOCRATIC INSTITUTIONS ELECTORAL LAW AND ELECTORAL ADMINISTRATION, Para. 85 (тачке 2-4)
[https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2022\)046-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2022)046-e)

Начелне примедбе на Нацрт Правилника о заштити људских права у области пружања медијских услуга

Примедбе и предлози на измене Нацрта правилника

Члан 18 Нацрта правилника, а затим и цео Нацрт, неопходно је ускладити са терминологијом Закона о заштити дискриминације (члан 2 Закона о забрани дискриминације). Тренутна формулација прешироко је постављена и може бити подложна злоупотребама.

Начелне примедбе на Нацрт Правилника о условима и критеријумима за издавање дозволе за пружање медијске услуге

Примедбе и предлози за измене Нацрта правилника

Нацрт правилника треба изменити тако да се задржи постојеће решење о квалитетном програму које је већ садржано у важећем Правилнику о минималним условима за пружање медијске услуге и критеријумима за одлучивање у поступку издавања дозволе за пружање медијске услуге на основу спроведеног јавног конкурса, односно да се пропише неопходно учешће у програму документарног, научно-образовног, културноуметничког или дечијег програма у проценту који неће бити мањи од 20%. (чланови 11 и 29).

Разлози за остављање тренутног решења, тј. враћање чланова 11 и 29 у Нацрт правилника, виде се у чињеници да и сам Регулатор у оквиру Нацрта Предлога Стратегије развоја медијске услуге радија и аудио-визуелних медијских услуга у Републици Србији износи следећи закључак:

Па тако, гледаоци сматрају да следећи садржаји нису довољно заступљени у телевизијској понуди: научно-образовни програм, програм из културе, документарни филмови, затим дечји програми, програм локалног садржаја, а да следећих садржаја има превише: ријалити програма, страних серија и говорних (talk show) програма. Дакле, научно-образовни програм, програм из културе и документарни програми су оно што према публици највише недостаје у понуди телевизијског садржаја. Не треба заборавити да су ови програми најчешће доступни на програмима јавног сервиса. Један од проблема је што су врло често то само репризе већ објављеног програма.

Такође, опште је познато, а и у јавно доступним извештајима Регулатора констатовано, да се код већине комерцијалних пружалаца медијских услуга проценат квалитетног

програма налази далеко испод законом прописаног процента. Из тог разлога Регулатор мора водити рачуна о поштовању прописаних обавеза и доприносити већем квалитету медијског саржаја, а не уклањати мерљиве критеријуме квалитетног програма. Нарочито се подвлачи чињеница да би се на предложени начин учесници на конкурс за 5. националну дозволу довели у привилегован положај будући да ће се започети поступци, схдоно одредби члана 42 Нацрта правилника наставити по његовим одредбама.