

Синиша Атлагић*

Факултет политичких наука, Универзитет у Београду

Јелена Сурчулија Милојевић

Факултет политичких наука, Универзитет у Београду

ИНСТИТУЦИОНАЛНИ УСЛОВИ КОНКУРЕНЦИЈЕ ПОЛИТИЧКИХ ИДЕЈА У СРБИЈИ: СЛУЧАЈ РЕГУЛАТОРНОГ ТЕЛА ЗА ЕЛЕКТРОНСКЕ МЕДИЈЕ**

Сажетак

Основно истраживачко питање на које аутори у раду настоје да одговоре је јесу ли институционални услови у српском друштву такви да омогућавају конкуренцију политичких идеја и видљивост различитих политичких опција у јавној сфери. Разматрањем правне утемељености контроверзног (не)чињења Регулаторног тела за електронске медије (РЕМ) поводом кампање за председничке изборе у Србији 2017. године и његове интерпретације сопствене улоге аутори указују на постојање услова производње ексклузивне слике света што су били налази и истраживача политичке и изборне комуникације још после одржаних првих парламентарних избора након обнове вишестраначја у Србији почетком последње деценије прошлога века. Аутори указују на конкретне мере у деловању РЕМ-а којима би се допринело квалитету изборне и политичке комуникације.

Кључне речи: политичка комуникација, изборна комуникација, медији, Регулаторно тело за електронске медије (РЕМ), медији и избори, медијско право, медијски закони, Србија

* Електронска адреса аутора: sinisa.atlagic@fpn.bg.ac.rs

** Рад је настао у оквиру научно-истраживачког пројекта Универзитета у Београду – Факултета политичких наука, „Политички идентитет Србије у регионалном и глобалном контексту“, (евиденциони број: 179076), који финансира Министарство просвете, науке и технолошког развоја Републике Србије.

Да медијско питање није престало да буде подручје политичког сукобљавања у Србији потврдили су бројни избори одржани у земљи после обнављања вишестраначја у њој 1990. године. Политички значај који су захтеву за равноправан приступ медијима приписивали опозициони лидери током првих вишестраначких избора очигледан је и данас. На ово указује и почетак званичне кампање за престоничке изборе у Србији 2018. године када је највећи део опозиционих партија поднео захтев Јавном медијском сервису (Радио-телевизија Србије – РТС) и Регулаторном телу за електронске медије (РЕМ) да ови „почну да поштују закон и медијске стандарде“, односно да омогуће „истинито, објективно, непристрасно и професионално информисање грађана, приступ опозиције јавном сервису и употребе законских овлашћења ради заштите права грађана и јавног интереса у случајевима очигледне и грубе злоупотребе медијског утицаја“¹. Дакле, исти они проблеми – питања професионалних новинарских стандарда и инструмената медијске контроле – које су политички субјекти и стручна јавност идентификовали пре четврт века, актуелни су и данас. Међутим, уколико на ствар гледамо из угла РЕМ-а, јавног органа задуженог да прати како се понашају електронски медији између осталог и у политичкој и изборној комуникацији, захтев би могао да се разуме као претеран, па чак и као притисак на његов рад поготово имајући у виду одлуку овога тела на почетку кампање за председничке изборе у Србији 2017. године када је оно обавестило јавност да неће пратити ток кампање, већ да ће надзор вршити по пријавама грађана о уоченим неправилностима.² Ово обавештење може да се интерпретира као порука политичким субјектима и стручној јавности да је изборна регулатива јасна, да обавезује на непристрасан третман изборних учесника, као и то да она, у основи, нормира релативно мали сегмент медијског функционисања, чему аутори овог рада нису склони. Међутим, овакво разумевање саопштења РЕМ-а може да води и ка закључку да изборна регулатива функционише као алиби кредибилитета електронских медија и квалитета њихових изборних политичких садржаја. А управо је то оно што су истраживачи изборне и политичке комуникације у Србији идентификовали већ после првих одржаних вишестраначких избора – да је делимично поштовање тадашњих изборних правила ослобађало телевизијске куће од оптужбе за улогу неприкривеног гласноговор-

1) *Део опозиције послао захтеве РТС-у и РЕМ-у*, Агенција Танјуг, 12. јануар 2018, Internet, <http://www.rts.rs/page/stories/ci/story/1/politika/3000932/deo-opozicije-poslao-zahteve-rtis-u-i-rem-u.html>, 14/01/2018.

2) *РЕМ: Нема одлуке о праћењу ових избора, радићемо по пријавама*, Емисија Инсајдер, 4. март 2017, Internet, <https://insajder.net/sr/sajt/tema/3268/>, 15/01/2018.

ника једне политичке стране а њиховим доминантним одређењима свакодневног политичког живота обезбеђивало веродостојност.³ Но, у то време у земљи није било демократских закона о информисању и медијима, јавног сервиса и јавних регулаторних тела попут РЕМ-а чији је задатак управо у томе да обезбеде да медији испуњавају, у нормативном смислу своју основну улогу – да буду информатори јавности о друштвеним и политичким збивањима и њиховим актерима, да отварају различите теме и покрећу јавну расправу о значајним друштвеним питањима и да чине канале представљања различитих политичких субјеката и арену политичког надметања – и да је не подреде персуазивној функцији постајући гласноговорници и агитатори одређених политичких опција. Размишљање о функционисању оваквих институција данас у Србији се своди на то како да њихово (не)ангажовање у регулисању улоге медија у изборној комуникацији не постане параван иза кога ће се производити само једна, ексклузивна слика света у широј политичкој комуникацији. Јер, изборна комуникација је само „врх леденог брега“ у мору политичке комуникације одређена дугорочним персуазивним активностима политичких субјеката.

1. МЕДИЈИ КАО СРЕДСТВО ПОЛИТИЧКЕ КОМУНИКАЦИЈЕ: ОСВРТ НА XX ВЕК

Значај регулисања изборне и политичке комуникације у друштву не треба посебно истицати. Оно се тиче суштине политичког живота једног друштва и тиче се политичке моћи и идеје демократског, плуралистичког друштва које почива на претпоставци да је ова (моћ) подељена и да различити политички субјекти нису трајно лишени шанси да учествују у вршењу власти. Управо на ово алудирају горепоменути политички субјекти из политичког живота Србије изражавајући бојазан да неће бити у прилици да мобилишу подршку бирача због тога што јавни медијски сервис не испуњава основну друштвену улогу и што РЕМ не приморава друге најзначајније електронске медије на испуњавање ове улоге. Поред наведеног, истраживање на тему истакнуту у наслову рада тиче се и ужих, али за стручњаке из области политичког комуницирања и социјалне психологије вероватно најважнијих питања којима су се бавили већим делом двадесетог века – медијским ефектима и изборном мотивацијом, иначе међузависнима. На значај првог упућује и садржај апела горепоменутих политичких субјеката. У

3) Сњежана Миливојевић, Јованка Матић, *Екранизација избора: ТВ презентација изборне кампање '92 у Србији*, Време књиге, Београд, 1993, стр. 13

њему (апелу) је недвосмислено изражена представа о изборима као превасходно комуникацијском, медијски посредованом догађају и чита фасцинација телевизијом као медијем коју су и истраживачи раних изборних кампања у савременој Србији уочили код свих ондашњих изборних субјеката и медијске публике.⁴

Питање медијских ефеката је науци нарочито добило на значају захваљујући истраживањима изборне мотивације и то када је крајем 1940-их година прошлога века група истраживача са Колумбија универзитета у САД на челу са П. Лазарсфелдом (*Paul Lazarsfeld*), настојећи да идентификују промене у изборним интенцијама бирача, очекивала да ће утицај ситуационих фактора и ефекти изборне кампање, а превасходно медијски ефекти, бити одлучујући за формирање изборне одлуке. Интерпретације резултата проистеклих из овог првог значајног догађаја у емпиријском истраживању комуникација и избора за последицу ће имати парадигму о селективној перцепцији, односно о минималним медијским ефектима, као супротност претходно развијеној тези о снажним ефектима медија.⁵ Утицај медија је неспоран и то у смислу да су ови изменили природу политичке комуникације. Ово је нарочито дошло до изражаја развојем телевизије чија се улога већ почетком 1960-их показала значајном у изборној комуникацији у САД, а од 1980-их она постаје кључна – партијске кампање прерастају у телевизијске изборне кампање.⁶ Значај телевизије као канала и субјекта изборне и политичке комуникације огледа се превасходно у способности формирања имица политичких субјеката.⁷ Снага имица у политици је, пак, последица визуелизације културе проузроковане управо дејством телевизије.⁸ Имиц је други најзначајнији фактор изборне

4) Исто, стр. 5

5) Неки савремени истраживачи, попут В. Шульца (*Winfried Schulz*), међутим, налазе да то да су истраживања пре поменутог Лазарсфелдовога полазила од огромног утицаја масовних медија више није препознатљиво приликом читања релевантних истраживања и да је више реч о миту који је смишљен како би се контратеза о минималном дејству медија учинила упечатљивијом као промена парадигме – Winfried Schulz, „Mediji u predizornoj kampanji“ u: *Menadžment političke komunikacije: osnove i koncepti* (priredili: Ansgar Zerfaß, Miroљub Radoјković), Konrad Adenauer Stiftung, Beograd, 2011, стр. 87.

6) Peter Radunski, „Politisches Kommunikationsmanagement. Die Amerikanisierung der Wahlkämpfe“, in: *Politik überzeugend vermitteln. Wahlkampfstrategien in Deutschland und den USA* (Hrsg. Bertelsmann Stiftung), Gütersloh: Verlag Bertelsmann Stiftung, 1996, стр. 33-52 према Winfried Schulz, „Mediji u predizornoj kampanji“, нав. дело, стр. 92.

7) Ian McAllister, „Leaders“ in: *Comparing Democracies: Elections and Voting in Global Perspective*, (eds. Lawrence LeDuc, Richard G. Niemi, Pippa Norris), Sage Publications, 1996, стр. 287-288; Margaret Scammell, „Political Marketing: Lessons for Political Science“, *Political Studies*, Vol. 47, No. 4, Blackwell Publishers, London, XLVII, 1999, стр. 729; Siniša Atlagić, *Partijska identifikacija kao faktor izborne motivacije Teorijske kontroverzе i problemi empirijskog istraživanja*, FPN i Friedrich Ebert Stiftung, Beograd, 2007, стр. 106-108.

8) Erik Lou, *Mediji i politički proces*, Fakultet političkih nauka, Beograd, 2013.

одлуке у развијеним демократијама⁹ или доминантан, као у Србији.¹⁰ Ово не треба да чуди будући да је телевизија медиј са традиционално највећом публиком и највећим утицајем у Србији. Њен информативни програм велики део медијске публике издваја као свој главни извор информација о актуелним догађајима.¹¹ Према последњим истраживањима, више од половине грађана Србије се информише посредством телевизије (55 одсто). Највеће поверење они имају у јавни телевизијски сервис – готово трећина становништва Србије (31 одсто) се информише посредством Радио-телевизије Србије.¹²

2. ПОЛИТИЧКА И ИЗБОРНА КОМУНИКАЦИЈА У СРБИЈИ 1990–2018.

Управо је делатност државне телевизије „обојила“ политичку и изборну комуникацију у земљи у првој деценији обновљеног вишестраначја. Медији су били један од централних друштвених механизма посредством кога су доминантне политичке снаге настојале да мобилишу већинску јавну подршку за своја виђења друштва, његових кључних проблема и понуђених решења.¹³ Најзначајнију улогу у овоме имала је државна телевизија, то јест њен информативни програм, над којима би владајућа партија интензивирала своју контролу тежећи да хомогенизује јавност око сопственог погледа на свет када год је консензус око њеног програма био угрожен.¹⁴ Фаворизовањем владајуће партије/коалиције и дискриминацијом њених противника на политичкој и изборној сцени, овој првој/првима омогућено је да обезбеди познатост, да код бирача стекне више симпатија и тиме шансу за изборну победу.¹⁵ У основи оваквог приступа медијској презентацији избора очигледна је била намера да се у свести грађана формира позитивна представа о владајућим политичким субјектима и, када је потребно, формира негативан имиџ о опозиционим.

9) Zoran Slavujević, *Političko komuniciranje, politička propaganda, politički marketing*, Grafocard, Beograd, 2009, стр. 169.

10) Zoran Slavujević, Siniša Atlagić, *Vreme neispunjenih obećanja: Teme u izbornim kampanjama u Srbiji 1990-2014*, IP Dobar naslov, Beograd, 2015, стр. 165.

11) Jovanka Matić, *Servis građana ili servis vlasti: Pluralizam mišljenja u informativnom programu javnog TV servisa u Srbiji*, IP Dobar naslov, Beograd, 2014, стр. 5.

12) Нешто мање од трећине грађана Србије (31 одсто) се информише посредством интернет портала и друштвених мрежа, док су штампани медији извор информација за свега 6.6 одсто грађана (Катарина Живановић, „Више од половине грађана информише се путем РТС и Пинка“, *Данас*, 17. децембар 2017).

13) Jovanka Matić, *Televizija protiv birača: televizijska prezentacija kampanja za parlamentarne izbore u Srbiji 1990-2000.*, IP Dobar naslov, Beograd, 2007, стр. 252.

14) Исто.

15) Исто, стр. 235.

Период после 2000. године није донео значајне промене у политичкој комуникацији у Србији. Она је и даље у основи персуазивна. Ова функција политичког комуницирања до изражаја долази у комуницирању власти, а нарочито влада после 2012. године. Она (власт) не само да користи институционални статус *primary definer*-а отварајући одређена питања у јавности и пружајући прву и официјелну интерпретацију и карактеризацију појава и догађаја, него у циљу остваривања улоге субјекта политичког комуницирања изражено користи тзв. проактивну стратегију која се своди на контролу и управљање медијима. То се чини институционалним решењима (посредством остатака државног власништва у националним медијима) али и неформално (успостављањем блиских односа највиших државних функционера са власницима најзначајнијих медија или уредницима и новинарима), достављањем ексклузивних информација одређеном медију, вршењем притисака на медије и новинаре (смењивањем управних одбора а посредством њих и главних уредника; укидањем ТВ емисија; онемогућавањем приступа одређеним веб сајтовима; покретањем тужби против новинара за увреде и клевете), омогућавањем да се највиши државни функционери јавности обраћају у брижљиво припремљеним приликама итд.¹⁶ Горенаведено је, у значајној мери, последица материјалне зависности медија и нерегулисаног, нетранспарентног, нефункционалног и осиромашеног медијског тржишта.¹⁷ Српски медији раде са губицима што их чини подложним утицајима малобројних оглашивача међу којима доминирају држава и јавна предузећа, а поједини (медији) зависе од иностраних донатора.¹⁸

Политичке странке као други најзначајнији колективни субјекат политичке комуникације са грађанима комуницирају готово искључиво посредством лидера и то организацијом тзв. псеудо догађаја.¹⁹ Идеолошки и програмски слабо дефинисане, са slabим социјалним утемељењем и без разуђене и ефикасне инфраструктуре политичке партије настоје да унесу промене у комуникацију

16) Zoran Slavujević, *Političko komuniciranje, politička propaganda, politički marketing*, нав. дело, стр. 33; Miroљub Radojković, „Politička komunikacija u Srbiji“ u *Menadžment političke komunikacije: osnove i koncepti*, (priredili: Ansgar Zerfaß, Miroљub Radojković), Konrad Adenauer Stiftung, Beograd, 2011, стр. 36; Са влашћу Александра Вучића карактеристична је директна комуникација лидера са грађанима у форми вишесатних вечерњих телевизијских програма са циљем демонстрирања отворености и ефектности власти.

17) Jovanka Matić, „Dve decenije medijske prezentacije izbora: Normalizacija, bez suštinske promene“, u zborniku: *Partije i izbori u Srbiji – 20 godina*, (priredio: Slaviša Orlović), Friedrich Ebert Stiftung i Fakultet političkih nauka, Beograd, 2011, стр. 181.

18) Zoran Slavujević, *Pohodi na birače u ime države i naroda: Izborne kampanje u Srbiji od 1990. do 2016. godine*, Univerzitet u Beogradu – Fakultet političkih nauka, Beograd, 2017, стр. 20.

19) Miroљub Radojković, „Politička komunikacija u Srbiji“, нав. дело, стр. 34.

са грађанима управо дотеривањем имица лидера. Страначки лидери остају доминантан елемент изборне понуде у честим изборним циклусима од којих се сваки проглашава пресудним. Овакав, „епохални“ карактер избора очекиван је у једној готово перманентној кампањи која се одвија у периоду дубоке кризе и атмосфере несигурности, неизвесности, па и страха у каквим се, иначе, призивају „јаке вође“, „реформатори“ и „спаситељи“. На овај начин формира се емотивно-афективни однос према личностима партијских лидера. Емотивним набојем настоји се да се повећа њихова прихватљивост и да се опредељивањем грађана на линији „МИ“ vs. „ОНИ“ олакша разумевање комплексне стварности.²⁰ Ка остварењу тог циља у кампањи, а нарочито у њеном негативном и прљавом делу, постаје незаобилазна улога таблоидних медија. Безочном криминализацијом и клеветањем дискредитују се опоненти режима, а представници режима оптужују се за неодговорно и бахато понашање и исмевају се.²¹ Када се овоме дода случај из изборне кампање поменуте на почетку текста да на телевизији са националном покривеношћу постоји сегмент програма који се бави негативном кампањом против једног (опозиционог) кандидата, онда закључак с краја прве деценије овога века да се основна промена у односу на изборну комуникацију из 1990-их састоји у томе да „више нема драстичне дискриминације појединих изборних учесника нити њиховог пристрасног и некоректног третмана...“²² више очито не стоји. Онда и значајно мање важним изгледа закључак да медијско покривање активности функционера државних органа у време изборне кампање представља најслабију карику у регулативи понашања медија у кампањама у циљу обезбјеђивања равноправности учесника избора.²³ На основу горенаведеног произилази да је у политичкој и изборној комуникацији у Србији, као и током 1990-их, на делу не забрана слободе изражавања мишљења него истискивање другачијег/опозиционог мишљења изван „језгра“ јавне сфере на њену периферију²⁴ чиме се стичу

20) Zoran Slavujević, Siniša Atlagić, *Vreme neispunjenih obećanja: Teme u izbornim kampanjama u Srbiji 1990-2014*, нав. дело., стр. 165

21) Zoran Slavujević, *Pohodi na birače u ime države i naroda: Izborne kampanje u Srbiji od 1990. do 2016. godine*, нав. дело, стр. 20.

22) Jovanka Matić, „Dve decenije medijske prezentacije izbora: Normalizacija, bez suštinske promene“, нав. дело, стр. 181.

23) Zoran Slavujević, *Pohodi na birače u ime države i naroda: Izborne kampanje u Srbiji od 1990. do 2016. godine*, нав. дело, стр. 20. Детаљније о овоме у зборнику *Ostvarivanje javnog interesa u javnim medijskim servisima u Srbiji* (priredili: Dubravka Valić Nedeljković, Jovanka Matić, Rade Veljanovski), Novosadska novinarska škola, Novi Sad, 2017 и у: Siniša Atlagić, Aleksandra Ugrinić, Marina Kovačev, *Kampanja van kampanje: Analiza programa Radio-televizije Srbije i Radio-televizije Vojvodine (januar-jun)*, Novosadska novinarska škola, 2016.

24) Ольга Малинова, *Конструирование смыслов: Исследование символической политики в*

услови да се једној политичкој опцији обезбеди познатост а тиме и веће шансе за изборну победу. Шта надзорна регулаторна тела могу да учине у оваквим ситуацијама и како могу да допринесу трајном побољшању квалитета политичке и изборне комуникације?

3. РЕГУЛАТОРНО ТЕЛО ЗА ЕЛЕКТРОНСКЕ МЕДИЈЕ И ИЗБОРНЕ КАМПАЊЕ

Деведесетих година двадесетог века, „држава је, кроз министарства надлежна за послове информисања, била задужена да додељује дозволе за емитовање програма, а кроз министарства надлежна за телекомуникације, да расподељује фреквенције. Оба посла су била готово потпуно политизована и представљала су важан инструмент контроле медија од стране владајуће структуре.“²⁵ Након демократских промена, приступа се писању медијских закона, од којих је Закон о радиодифузији²⁶ (ЗОР) коначно усвојен 2002. године, са циљем сређивања хаоса у етру, издвајања доделе дозвола електронским медијима из државе у независно регулаторно тело, у складу са међународним стандардима,²⁷ трансформације државне телевизије у јавни сервис и многим другим.²⁸

„У првобитној верзији Нацрта закона о радиодифузији, Радиодифузни савет Србије требало је да има 15 чланова које предлажу независне, недржавне институције.“²⁹ Међутим, „непосредно пред усвајање Закона о радиодифузији, у Влади [је] измењена структура Савета регулаторног тела РРА, које, по модерним схватањима, треба да буде највиши орган власти у области радиодифузије. Уместо петнаест чланова, одлучено је да их буде девет и тако је постигнута превага утицаја на њихов избор у корист државних органа, а на штету цивилног друштва“.³⁰ „Верзија усвоје-

современной России, Российская академия наук, 2013, стр. 117.

25) Јелена Сурчулија Милојевић, *Дозвољеност ограничења слободе изражавања у складу са европским инструментима и медијским законодавством Републике Србије*, Докторска дисертација, Правни факултет Универзитета у Београду, Београд, 2016, стр. 46.

26) Закон о радиодифузији – ЗР, *Службени гласник РС*, бр. 42/2002, 97/2004, 76/2005, 79/2005, 62/2006, 85/2006, 86/2006 и 41/2009 (Престао да важи ступањем на снагу Закона о електронским медијима – ЗЕМ, *Службени гласник РС*, бр. 83/2014).

27) Најважнији су Препорука бр. Р (2000) 23 Комитета министара државама чланицама о независности и функцијама регулаторних тела у области радио-дифузије од 20. децембра 2000. године и Декларација Комитета министара о независности и функцијама регулаторних тела у области радио-дифузије од 23. марта 2008. године.

28) Видети опширније: Јелена Сурчулија Милојевић, *Дозвољеност ограничења слободе изражавања у складу са европским инструментима и медијским законодавством Републике Србије*, нав. дело, стр. 46.

29) Исто.

30) Раде Вељановски, „Медијска политика Србије као сегмент њене европске политике”,

на у Скупштини је потпуно уназадила тај део текста, остављајући Влади и Скупштини да буду овлашћени предлагачи, чиме се битно нарушио основни принцип постојања регулаторног тела – његова независност од извршне власти.³¹ У извештају Савета за борбу против корупције из 2011. године је детаљно описан пут којим је држава упорно кршила сопствена правила приликом избора чланова Савета Регулаторног тела, где су у првом покушају чак три члана Савета изабрана супротно прописаној процедури, што је довело до блокаде рада Агенције јер су онда два члана Савета поднела оставку.³² Након козметичких измена закона 2004. године, суштински се није смањио утицај државе на избор чланова Савета,³³ а неправилности око избора трају све до данашњег дана.³⁴

„Савет је постао функционалан тек 2005. године, али његов састав, начин предлагања и избора чланова, као и многе одлуке, изазивају бројне контроверзе све до данашњих дана.“³⁵ „Савет РРА је дискредитовао идеју независног регулаторног органа и показао да се политичка контрола над радом Савета чува начином избора и опозива. Када се правна сигурност овако утврђене аутономије једном пољуља, нема ни независног Савета.“³⁶

Иако фактички нефункционално, регулаторно тело за електронске медије је од 2003. до 2014. године редовно извештавало о надзору емитера током предизборне кампање, да би се од 2017. године бавило само изборним огласним порукама у кампањама за председничке изборе (2017) и за изборе за одборнике скупштине града Београда (2018).³⁷

у зборнику: *Устав и демократија у процесу трансформације (Зборник радова са међународне научне конференције „Држава и демократија у процесу европеизације Србије“)*, (приредио: Милан Подунавац), Универзитет у Београду – Факултет политичких наука; Удружење за политичке науке Србије, Београд 2011, стр. 291.

- 31) Јелена Сурчулија Милојевић, *Дозвољеност ограничења слободе изражавања у складу са европским инструментима и медијским законодавством Републике Србије*, нав. дело, стр. 46.
- 32) Види опширније: Савет за борбу против корупције, *Извештај о притисцима и контроли медија у Србији*, Влада Републике Србије, Београд, 19 септембар 2011, стр. 40-41.
- 33) Исто.
- 34) „Савет РЕМ-а још увек функционише са шест од девет чланова [...]. Док је РЕМ правно и финансијски независан, политизација овог тела још увек постоји, а посебно се огледа кроз процес избора чланова Савета“, *Serbia Progress Report 2018*, European Commission, Strasbourg, 17 April 2018.
- 35) Јелена Сурчулија, „Усаглашавање медијског законодавства Србије са европским регулаторним оквиром“, у зборнику: *Веродостојност медија: домети медијске транзиције*, (приредио: Раде Велановски), Факултет политичких наука, Београд, 2011, стр. 15.
- 36) Јовица Тркуља, „Дефицити медијског законодавства у Србији“, *Зборник радова Правног факултета у Нишу. Тематски број – Медији и људска права*, Правни Факултет у Нишу; Ниш, LXI, 2012, стр. 8.
- 37) Републичка агенција за електронске медије, *Извештаји о надзору емитера током предизборне кампање*, Internet, <http://www.rem.rs/sr/izvestaji-i-analize/izvestaji-i-analize->

Ако се посматра период рада Регулатора од 2003. до 2018. и начин односа Регулатора према обавези праћења предизборне кампање, могу се издвојити две фазе:

Прва фаза, у којој регулаторно тело готово искључиво регулише понашање учесника у изборним кампањама, трајала је од 2003–2014. године. У том периоду „су готово сва општеобавезујућа упутства и препоруке која је РРА усвојила била везана за понашање емитера у току предизборне кампање, било за председничке, парламентарне, покрајинске, локалне или изборе за савете националних мањина.“³⁸ У првој фази – РРА, иако Законом о радиодифузији који је био на снази од 2002–2014 има велики број овлашћења која је потребно разрадити подзаконским актима,³⁹ одлучује се да Препоруке и Обавезујућа упутства у вези понашања емитера у изборним кампањама буду једино што ближе регулише у оквиру својих надлежности.

Друга фаза, може се назвати Фазом постепеног повлачења Регулатора из процеса регулисања и мониторинга изборних кампања и она почиње 2014. године а траје још увек и у 2018. години. Након усвајања пакета медијских закона – Закона о електронским медијима⁴⁰ (ЗЕМ), Закона о јавном информисању и медијима⁴¹ (ЗЈИМ) и Закона о јавним медијским сервисима⁴² (ЗЈМС), Регулатор је одлучио да се одрекне своје улоге коју треба да извршава свих 365 дана у години а које се не може, тј. не сме одрицати током трајања изборне кампање, напротив.

3.1. Случај РЕМ-а и Председничких избора 2017. године

Извештај о напретку Европске комисије за Републику Србију у 2018. години је позвао власти да реше константне недостатке у току изборног процеса, посебно издвојивши „неопходност да регулаторна тела врше мониторинг и врше своју дужност проактивно и ефикасно“. Извештај о напретку се ослања на Коначни извештај

о-nadzoru-emitera/izveshtaji, 17/08/2018.

38) Јелена Сурчулија Милојевић, *Дозвољеност ограничења слободе изражавања у складу са европским инструментима и медијским законодавством Републике Србије*, нав. дело, стр. 251.

39) На пример о заштити малолетника, примени прописа о ауторским и сродним правима и слично (члан 8, ст. 1, тачка 10 Закона о радиодифузији).

40) Закон о електронским медијима – ЗЕМ, *Службени гласник РС*, бр. 83/2014 и 6/2016.

41) Закон о јавном информисању и медијима – ЗЈИМ, *Службени гласник РС*, бр. 83/2014, 58/2015 и 12/2016.

42) Закон о јавним медијским сервисима – ЗЈМС, *Службени гласник РС*, бр. 83/2014, 103/2015 и 108/2016.

Мисије ОЕБС/КДИЉП-а о процени спровођења избора⁴³ у коме се каже да скупштина Републике Србије, иако има експлицитну законску обавезу, „ни ове године [2017] није именовала чланове Надзорног одбора, који је према Закону о избору народних посланика⁴⁴ (ЗИНП) меродавно тело које надзире извештавање медија о изборној кампањи. Када се одбор не именује, РЕМ остаје једино најважније тело које надзире активности електронских медија.“⁴⁵ У извештају се констатује да је РЕМ решио да „неће на свеобухватан начин пратити како електронски медији са националном покривеношћу извештавају о изборној кампањи и само је направио анализу поступају ли медији у складу са правилима о плаћеном оглашавању“.⁴⁶ Коначни извештај препоручује да би „надзорне активности РЕМ-а требало експлицитно проширити на све аспекте извештавања о изборима. РЕМ би могао да делује самоиницијативно, укључујући деловање на основу систематског праћења извештавања медија и процене да ли су медији поступали у складу са постојећим прописима. Требало би размотрити могуће измене и допуне ЗЕМ-а у циљу обезбеђивања ефикаснијих санкција, укључујући и доношење брзих и правовремених решења током изборне кампање.“⁴⁷

Како је дошло до овакве реакције међународне заједнице? Законом о електронским медијима, чланом 47, став 1, тачка 5, дефинише се дужност пружаоца медијске услуге да „поштује забрану политичког оглашавања ван предизборне кампање, а у току предизборне кампање да регистрованим политичким странкама, коалицијама и кандидатима обезбеди заступљеност без дискриминације“⁴⁸ у складу са својом програмском концепцијом и у односу на свој програмски садржај.⁴⁹ Пред председничке изборе 2017. године, РЕМ је објавио да ово тело „није донело посебну одлуку о праћењу председничких избора, већ да ће надзор вршити по пријавама грађана о уоченим неправилностима.“⁵⁰ Након бурне реакције

43) *Председнички избори, 2. Април 2017. године – Коначни извештај Мисије ОЕБС/КДИЉП-а о процени спровођења избора*, ОЕБС Канцеларија за демократске институције и људска права, Варшава, 08. јун 2017. године, стр. 13.

44) Закон о избору народних посланика – ЗОНП, *Службени гласник РС*, бр. 35/2000, 57/2003 – одлука УСРС, 72/2003 – др. закон, 75/2003 – испр. др. закона, 18/2004, 101/2005 – др. закон, 85/2005 – др. закон, 28/2011 – одлука УС, 36/2011 и 104/2009 – др. закон.

45) *Председнички избори, 2. Април 2017. године – Коначни извештај Мисије ОЕБС/КДИЉП-а о процени спровођења избора*, нав. дело, стр. 13.

46) Исто, стр. 13.

47) Исто, 13.

48) Члан 47, став 1, тачка 5. ЗЕМ.

49) Члан 47, став 1. ЗЕМ.

50) *РЕМ: Нема одлуке о праћењу ових избора, радићемо по пријавама*, нав. дело.

стручне јавности,⁵¹ РЕМ је на свом сајту, објавио рубрику „Питања и одговори“ у којој РЕМ не негира постојање опште обавезе пружаоца медијских услуга у односу на програмске садржаје,⁵² али оправданост ове регулативе приписује ЗИНП-у те да је „надзор над средствима јавног обавештавања у току изборних активности, контролу њиховог поступања које се односи на обезбеђивање равноправних услова кандидата као и поступак покретања кривичних и прекршајних поступака врши Надзорни одбор“⁵³ и закључује да „отуда у Закону о електронским медијима нема казnenих одредби за пружаоце медијских услуга које поступе супротно начелу ‘без дискриминације’“.⁵⁴

Овакво тумачење надлежности РЕМ-а, односно самоискључивање Регулатора из једне од најважнијих његових улога – праћење понашања емитера у току изборне кампање – у најмању руку је опасно, из неколико разлога.

Први разлог је да РЕМ, на основу ЗЕМ-а, има овлашћење да пружаоцу медијске услуге изрекне мере из своје надлежности: опомену, упозорење, привремену забрану објављивања програмског садржаја и одузимање дозволе, „због повреда обавеза које се односе на програмски садржај, прописане чланом 47–71 овог закона“.⁵⁵ Из овога произилази да РЕМ може, уколико утврди да је у току изборне кампање дошло до дискриминације одређених политичких странака, коалиција и кандидата, пружаоцима медијских услуга за такво непоштовање члана 47, става 1, тачке 5 изрећи одговарајуће мере.

Други разлог погрешног тумачења ЗЕМ-а у образложењу РЕМ-а је да Регулатор ове мере може изрећи „независно од коришћења других средстава правне заштите која стоје на располагању повређеном или другом лицу, у складу са одредбама посебних закона“,⁵⁶ што значи да Регулатор и у току изборне кампање

51) НУНС, Транспарентност Србија, ЦРТА.

52) *Питања и одговори*, Регулаторно тело за електронске медије (РЕМ), Internet, <http://www.rem.rs/sr/izbori/pitanja-i-odgovori>, 20/08/2018.

53) Исто.

54) Исто.

55) Члан 28, став 2 ЗЕМ.

56) Члан 28, став 2 ЗЕМ. У овом случају, посебан закон би био Закон о избору народних посланика, који у члану 99, став 1 каже да „у поступку спровођења избора општи надзор над поступцима политичких странака, кандидата и средстава јавног обавештавања у току изборних активности спроводи надзорни одбор.“ У наставку, члан 100 прописује надлежности надзорног одбора, које су, између осталог, да: „прати предизборне активности и указује на евентуалне неправилности у поступању политичких странака, кандидата и других учесника у изборном поступку“ (чл. 100, ст. 1, тачка 1), „контролише поступање средстава јавног обавештавања у примени одредаба овог закона које се односе на обезбеђивање равноправних услова за представљање подносилаца изборних листа и кандидата са изборних листа“ (чл. 100, ст. 1, тачка 2), „предлаже мере за

наставља да врши своју редовну делатност, те има право изрицања горенаведених мера и поред тога што повређена и друга лица могу користити заштиту коју имају на располагању у складу са ЗИНП. Значи, то што се на једну радњу примењује посебан закон, не значи да је ЗЕМ у изборној кампањи престао да важи, што се може закључити из објашњења РЕМ-а.⁵⁷

И на крају, последњи одговор РЕМ-а тиче се тога да у ЗЕМ-у нема казних одредби за пружаоце медијских услуга који поступе супротно начелу „без дискриминације“.⁵⁸ Супротно томе, као што је горе показано, члан 28 прописује мере које Регулатор може изрећи, између осталог и „због повреде обавеза које се односе на програмски садржај, прописане чл. 47–71 овог закона“, где апсолутно спада и обезбеђивање заступљености без дискриминације регистрованим политичким партијама, коалицијама и појединачним кандидатима у току предизборне кампање, која је део члана 47, ст. 1, тачка 5.

С обзиром да се изборна кампања пред изборе 2017. године завршила и да РЕМ током те кампање није радио свој законом прописан посао (реаговао на дискриминацију од стране појединих емитера *ex officio*), поставља се питање да ли РЕМ може у будућности нешто да уради како би исправио неправду нанету регистрованим политичким партијама, коалицијама и појединцима који су од стране разних емитера били дискриминисани током предизборне кампање 2017. године, без санкције? Одговор је – да. РЕМ има могућност да на уочена кршења члана 47, става 1, тачке 5 примени следеће две законом прописане санкције:

Прво, РЕМ може одбити захтев за издавање дозволе за пружање медијских услуга, ако утврди да, између осталог, подносилац захтева „не би испуњавао обавезе утврђене члановима 47.-70“⁵⁹ ЗЕМ-а, у шта, као што смо показали, спада и обавеза обезбеђивања заступљености свих актера у предизборној кампањи без дискриминације.

поштовање једнакости кандидата у излагању њихових програма“ (чл. 100, ст. 1, тачка 3) и „упозорава на поступке политичких странака органа управе, кандидата и средстава јавног обавештавања којима се омета изборна кампања и угрожава једнакост права свих кандидата“ (чл. 100, ст. 1, тачка 5). Ове одредбе ни на један начин не искључују надлежност Регулатора да и у току предизборне кампање прати рад пружаоца медијских услуга, како је то предвиђено Законом о електронским медијима. Надзорни одбор има овлашћење и да „да иницијативу за покретање поступка пред надлежним државним органима“, у случају да „било који учесник у изборној кампањи својим понашањем позива на насиље, шири националну, верску или расну мржњу или подстиче на неправду положаја“.

57) *Питања и одговори*, нав. дело.

58) Исто.

59) Члан 83, ст. 3, ЗЕМ.

Друго, РЕМ може одбити захтев за продужење дозволе имаоцу дозволе „имајући у виду испуњавање обавеза подносиоца захтева предвиђених чл. 47-70. ЗЕМ-а, као и поштовање услова садржаних у издатој дозволи, а посебно мере које су му изречене у складу са овим законом“.⁶⁰

И на крају, како члан 47, ст. 2 прописује да су сви пружаоци медијских услуга „обавезни да програмске садржаје чувају у складу са прописима којима се уређује област јавног информисања, односно у складу са прописима којима се уређује заштита културних добара“,⁶¹ то је још један доказ да је законодавац имао на уму да Регулатор, уколико утврди кршење одредби закона које се тичу, између осталог и забране дискриминације у предизборној кампањи, може да том садржају приступи у вршењу своје функције.

ЗАКЉУЧАК

Резултати гореизведене правне анализе понашања Регулаторног тела за електронске медије (РЕМ) током кампање за председничке изборе у Србији 2017. показују да је оно било у супротности са Законом о електронским медијима и међународним стандардима. Тиме се потврђују не само раније изнети налази домаћих стручњака и иностраних организација да је Регулатор од оснивања најслабија карика на медијској сцени Србије него и изнова истиче да је оснаживање институција које се баве праћењем рада медија, нарочито изборним кампањама, један од најважнијих задатака државе и друштва у целини. Деловање Регулаторног тела за електронске медије у конкретном случају, пропуштање обавезе да врши надзор над пружаоцима медијских услуга, показатељ је да у Србији још увек нису испуњени одговарајући институционални услови за конкуренцију политичких идеја и да се друштво суочава са проблемима истоветним онима с почетка обновљеног вишестраначја у земљи током кога није ни било регулаторних механизма сличних РЕМ-у. Како је током последњих двеју деценија држава настојала да уведе ред у медијски сектор само под притиском међународне заједнице, прво Савета Европе, па онда и Европске уније, може ли се очекивати да ће конкретни резултати у вези са деловањем регулаторног тела, видети тек када Србија одмакне у процесу приступања Европској унији када његов независан рад буде један од услова за пуноправно чланство?

60) Члан 88, ст. 3, ЗЕМ.

61) Члан 47, ст. 2, ЗЕМ.

ЛИТЕРАТУРА

- Вељановски Раде, „Медијска политика Србије као сегмент њене европске политике”, у зборнику: *Устав и демократија у процесу трансформације (Зборник радова са међународне научне конференције „Држава и демократија у процесу европеизације Србије“)*, (приредио: Милан Подунавац), Универзитет у Београду – Факултет политичких наука; Удружење за политичке науке Србије, Чигоја штампа, Београд 2011, стр. 285-298.
- Део опозиције послао захтеве РТС-у и РЕМ-у*, Агенција Танјуг, 12. јануар 2018, Internet, <http://www.rts.rs/page/stories/ci/story/1/politika/3000932/deo-opozicije-poslao-zahteve-rtu-i-rem-u.html>, 14/01/2018.
- Живановић Катарина, „Више од половине грађана информисе се путем РТС и Пинка“, *Данас*, 17. децембар 2017.
- Закон о електронским медијима – ЗЕМ, *Службени гласник РС*, бр. 83/2014 и 6/2016.
- Закон о избору народних посланика – ЗИНП, *Службени гласник РС*, бр. 35/2000, 57/2003 – одлука УСРС, 72/2003, 75/2003, 18/2004, 101/2005, 85/2005, 28/2011 – одлука УС, 36/2011 и 104/2009.
- Закон о јавним медијским сервисима – ЗЈМС, *Службени гласник РС*, бр. 83/2014, 103/2015 и 108/2016.
- Закон о јавном информисању и медијима – ЗЈИМ, *Службени гласник РС*, бр. 83/2014, 58/2015 и 12/2016.
- Закон о радиодифузији – ЗР, *Службени гласник РС*, бр. 42/2002, 97/2004, 76/2005, 79/2005, 62/2006, 85/2006, 86/2006 и 41/2009.
- Малинова Ольга Ю., *Конструирование смыслов: Исследование символической политики в современной России*, Российская академия наук, 2013.
- Миливојевић Сњежана, Матић Јованка, *Екранизација избора: ТВ презентација изборне кампање '92 у Србији*, Време књиге, Београд, 1993.
- Питања и одговори*, Регулаторно тело за електронске медије (РЕМ), Internet, <http://www.rem.rs/sr/izbori/pitanja-i-odgovori>, 20/08/2018.
- Председнички избори, 2. Април 2017. године – Коначни извештај Мисије ОЕБС/КДИЉП-а о процени спровођења избора*, ОЕБС Канцеларија за демократске институције и људска права, Варшава, 08. јун 2017. године.
- РЕМ: Нема одлуке о праћењу ових избора, радићемо по пријавама*, Емисија Инсајдер, 4. март 2017, Internet, <https://insajder.net/sr/sajt/tema/3268/>, 15/01/2018.
- Републичка агенција за електронске медије, *Извештаји о надзору емитера током предизборне кампање*, Internet, <http://www.rem.rs/sr/izvestaji-i-analize/izvestaji-i-analize-o-nadzoru-emitera/izvestaji>, 17/08/2018.
- Савет за борбу против корупције, *Извештај о притисцима и контроли медија у Србији*, Влада Републике Србије, Београд, 19. септембар 2011.

- Сурчулија Јелена, „Усаглашавање медијског законодавства Србије са европским регулаторним оквиром“, у зборнику: *Веродостојност медија: домети медијске транзиције*, (приредио: Раде Вељановски), Факултет политичких наука, Београд, 2011. стр. 13-26.
- Сурчулија Милојевић Јелена, *Дозвољеност ограничења слободе изражавања у складу са европским инструментима и медијским законодавством Републике Србије*, Докторска дисертација, Правни факултет Универзитета у Београду, Београд, 2016.
- Тркуља Јовица, „Дефицити медијског законодавства у Србији“, *Зборник радова Правног факултета у Нишу. Тематски број – Медији и људска права*, Правни Факултет у Нишу; Ниш, LXI, 2012, стр. 1-32.
- Atlagić Siniša, *Partijska identifikacija kao faktor izborne motivacije: Teorijske kontroverzе i problemi empirijskog истраживања*, Fakultet političkih nauka i Friedrich Ebert Stiftung, Beograd, 2007.
- Atlagić Siniša, Ugrinić Aleksandra, Kovačev Marina, *Kampanja van kampanje: Analiza programa Radio-televizije Srbije i Radio-televizije Vojvodine (januar-jun)*, Novosadska novinarska škola, 2016.
- Janjić Stefan, „Izveštavanje javnih servisa o predizbornoj kampanji 2016. godine“ u zborniku: *Ostvarivanje javnog interesa u javnim medijskim servisima u Srbiji*, (ur. Dubravka Valić-Nedeljović, Jovanka Matić, RadeVeљanovski), Novosadska novinarska škola, Novi Sad, 2016, стр. 287-304.
- Lou Erik, *Mediji i politički proces*, Fakultet političkih nauka, 2013.
- Matić Jovanka, „Dve decenije medijske prezentacije izbora: Normalizacija, bez suštinske promene“ u zborniku: *Partije i izbori u Srbiji – 20 godina* (priredio: Slaviša Orlović), Friedrich Ebert Stiftung i Fakultet političkih nauka, Beograd, 2011, стр. 297-316.
- Matić Jovanka, *Servis građana ili servis vlasti: Pluralizam mišljenja u informativnom programu javnog TV servisa u Srbiji*, IP Dobar naslov, Beograd, 2014.
- Matić Jovanka, *Televizija protiv birača: televizijska prezentacija kampanja za parlamentarne izbore u Srbiji 1990-2000.*, IP Dobar naslov, Beograd, 2007.
- McAllister Ian, “Leaders” in: *Comparing Democracies: Elections and Voting in Global Perspective*, (eds. Lawrence LeDuc, Richard G. Niemi, Pippa Norris), Sage Publications, 1996, стр. 280-298.
- Radojković Miroljub, „Politička komunikacija u Srbiji“ u zborniku: *Menadžment političke komunikacije: osnove i koncepti* (priredili Ansgar Zerfaß, Miroljub Radojković), Konrad Adenauer Stiftung, Beograd, 2011, стр. 27-40.
- Scammell, Margaret, “Political Marketing: Lessons for Political Science”, *Political Studies*, Vol. 47, No. 4, XLVII, Blackwell Publishers, London, 1999, стр. 718-739.
- Schulz Winfried, „Mediji u predizbornoj kampanji“ u zborniku: *Menadžment političke komunikacije: osnove i koncepti* (priredili: Ansgar Zerfaß, Miroljub Radojković), Konrad Adenauer Stiftung, Beograd, стр. 85-159.

Serbia Progress Report 2018, European Commission, Strasbourg, 17 April 2018.

Slavujević Zoran, Atlagić Siniša, *Vreme neispunjenih obećanja: Teme u izbornim kampanjama u Srbiji 1990-2014*, IP Dobar naslov, Beograd, 2015.

Slavujević Zoran, *Pohodi na birače u ime države i naroda: Izborne kampanje u Srbiji od 1990. do 2016. godine*, Univerzitet u Beogradu – Fakultet političkih nauka, Beograd, 2017.

Slavujević Zoran, *Političko komuniciranje, politička propaganda, politički marketing*, Grafocard, Beograd, 2009.

Sinisa Atlagic, Jelena Surculija Milojevic

INSTITUTIONAL CONDITIONS FOR COMPETITION OF POLITICAL IDEAS IN SERBIA: THE CASE OF THE REGULATORY AUTHORITY FOR ELECTRONIC MEDIA

Resume

This paper examines the institutional conditions of the Serbian society for existing of the competition of political ideas and visibility of different political options in the public sphere.

In the first part, two phases of the Regulatory Agency for Electronic Media (REM) in Serbia are identified. First, period from its establishment in 2003 until the adoption of media laws in 2014, and second, from 2014 onward. In the first phase, REM almost exclusively dealt with election campaigns, despite having many other topics to regulate by adoption of bylaws (such as protection of minors, copyright and other). In its second phase, especially during the Presidential election campaign in 2017, REM suddenly decided not to monitor the work of providers of audiovisual media services, but to react to complaints instead. The official ratio behind it was that there were no sanctions prescribed under the Law on Electronic Media, but also that the Law on Elections of Members of Parliament should deal with the media during electoral campaign.

In the second part, the opposite interpretation of the Law on Electronic Media (LEM) is offered. Article 47, Para 1, Point 5. prescribes that there should be “equal representation without discrimination to registered political parties, coalitions and individual candidates

during the election campaign”. Further on, Article 28 of LEM introduces measures for REM to enforce when providers of audiovisual services breach the rule of equal representation without discrimination. Those are rejection of the application for extension of the licence for offering of audiovisual services and not-issuing of the licence when in doubt that the provider of audiovisual services would not fulfil obligations related, among others, to equal presentation without discrimination of political actors during the election campaign.

The final part of the research concludes that institutionalized conditions in Serbia do not allow competition of political ideas. It also determines that the role of the entire society, together with political elites, should be to strengthen independent institutions that monitor the work of the media, especially during election campaigns.

To conclude, the proper regulation of media scene and implementation of such a regulatory framework has traditionally been completed when under pressure from abroad, only. The first drive was given by Council of Europe (CoE), for media laws passed in 2002 and 2003, as their adoption was one of the requirements for Serbia to become the CoE Member State. After Serbia has become the one, European Union has taken over the *carrot and stick*, so that major media documents, such as Media Strategy in 2011 or new package of media laws in 2014, were adopted as preconditions for Serbia to make a step forward on its European path. Therefore, shall we expect that the regulatory authority becomes a strong and independent Regulator, only when Serbia becomes close enough to its EU membership, so that such a body remains one of the prerequisites for Serbia to become the full member of the European Union?

Keywords: political communication, electoral communication, media, Regulatory authority for electronic media, election, media law, Serbia

* Овај рад је примљен 1. августа 2018. године, а прихваћен на састанку Редакције 13. септембра 2018. године.