

# Pravna analiza četiri priče CINS-a o nejednakom tretmanu medija

---



Транспарентност  
Србија

Адреса: Палмотићева 31/III  
11000 Београд, Србија  
Телефон: (+ 381 11) 303 38 27  
e-mail: [ts@transparentnost.org.rs](mailto:ts@transparentnost.org.rs)  
[www.facebook.com/Transparentnost.Srbija](http://www.facebook.com/Transparentnost.Srbija)  
[twitter.com/transparencyser](http://twitter.com/transparencyser)  
[www.transparentnost.org.rs](http://www.transparentnost.org.rs)

## Sadržaj

Uvodna napomena.....	4
REM, RTS i reklame unutar „događaja od nacionalnog značaja“ .....	5
Ukratko o novinarskoj priči .....	5
Relevantni propisi .....	5
Ograničenje iz Zakona o oglašavanju .....	5
Na šta je Zakon o elektronskim medijima ovlastio REM .....	6
Pravilnik REM .....	7
Spisak REM .....	8
Primena propisa .....	10
Glavni zaključci.....	10
Nalazi nadzora službe REM i njihovo (ne)korišćenje .....	12
Ukratko o novinarskoj priči .....	12
Duži prikaz novinarske priče .....	12
Relevantni propisi .....	13
Na koji način se vrši kontrola rada pružalaca medijskih usluga.....	13
Pravilnik o načinu izricanja mera .....	15
Kako je uređen rad Saveta i stručne službe REM.....	16
Primena pravila od strane REM u konkretnom slučaju i moguće sporne tačke .....	19
Drugi problemi .....	20
Glavni zaključci.....	21
Prekršaji bez kazne.....	22
Ukratko o novinarskoj priči .....	22
Relevantni pravni okvir i njegova primena u primerima iz CINS-ovog teksta.....	22
Prekršajne kazne u Zakonu o elektronskim medijima .....	23
Prekršajne kazne u Zakonu o oglašavanju .....	23
Pravila iz Zakona o prekršajima.....	24
Može li se više prekršaja goniti u jednom postupku?.....	24
Zastarelost pokretanja i vođenja prekršajnog postupka .....	25
Da li je REM jedini koji pokreće prekršajni postupak? .....	25
Da li postoji odgovornost zbog nepokretanja prekršaja ili kašnjenja? .....	26

Glavni zaključci.....	27
Netransparentnost i selektivnost Poreske uprave.....	29
Prikaz CINS-ove priče .....	29
Relevantni propisi .....	29
Planovi kontrole .....	29
Postupak kontrole.....	30
Poreski i drugi propisi.....	30
Inspekcije i mediji.....	31
Opšti okvir i Zakon o inspekcijskom nadzoru.....	31
Nekorisnost izveštaja i planova.....	32
Odbijanje zahteva .....	32
CINS-ova priča o niškim medijima – zaključci .....	34

## **Uvodna napomena**

Transparentnost – Srbija vrši pravne analize, uočava moguće korupcijske rizike i daje preporuke kako da se oni otklone. Sada se time bavimo u vezi sa četiri istraživačke novinarske priče koje je nedavno objavio Centar za istraživačko novinarstvo Srbije (CINS), a koje kao zajedničku tačku imaju sumnje u nejednaki tretman medija od strane državnih organa.

## **REM, RTS i reklame unutar „događaja od nacionalnog značaja“**

### **Ukratko o novinarskoj priči**

CINS je 18. aprila 2019. [https://www.cins.rs/srpski/research\\_stories/article/rem-omogucio-dodatnu-zaradu-rts-u-mimo-propisa](https://www.cins.rs/srpski/research_stories/article/rem-omogucio-dodatnu-zaradu-rts-u-mimo-propisa) objavio zanimljivu priču u kojoj se objašnjava kako je REM omogućio RTS-u da ostvari dodatnu zaradu od reklama. Reč je o reklamama koje su emitovane preko uobičajene „kvote“ za RTS (50% više vremena za oglašavanje od uobičajenog), tokom prenosa sportskih događaja ili televizijskih serija. U nekim slučajevima su osnov za emitovanje dodatnih reklama bile odredbe zakona i podzakonskih akata, a u drugima su one emitovane na osnovu odobrenja REM. Novinari su utvrdili nedoslednost u postupanju REM prilikom odobravanja dodatnih reklama.

### **Relevantni propisi**

Tema koju novinari obrađuju u vezi je sa pojedinim odredbama Zakona o oglašavanju ("Sl. glasnik RS", br. 6/2016), Zakona o elektronskim medijima ("Sl. glasnik RS", br. 83/2014 i 6/2016 - dr. zakon), podzakonskih akata koje je Regulatorno telo za elektronske medije donelo na osnovu ovlašćenja iz ZEM, kao i u vezi sa primenom zakona koji su ranije uređivali slična pitanja.

### **Ograničenje iz Zakona o oglašavanju**

Zakon o oglašavanju uređuje koliko najviše reklamnih poruka u toku punog sata mogu da emituju komercijalni „pružaoci medijskih usluga“ (raniji naziv: „emiteri“), a koliko javni medijski servisi i mediji koje su osnovale organizacije civilnog društva. Ovi limiti su duplo manji u slučaju nekomercijalnih emitera.

Iako nije izričito navedeno u obrazloženju Zakona, može se sa sigurnošću pretpostaviti da su pred RTS i RTV postavljena veća ograničenja za oglašavanje iz dva razloga – kako bi oni mogli da u većoj meri ispune svoje zadatke u pogledu ostvarivanja javnog interesa i kako ne bi zauzeli preterano veliki deo tržišta oglašivača i na taj način ugrozili legitimne interese komercijalnih oglašivača. Zakonodavac nije bio spremjan da propiše rešenje koje bi bilo dosledno ovoj svrsi – da u potpunosti zabrani emitovanje oglasnih poruka javnim medijskim servisima, kojima su dostupni i drugi vidovi finansiranja. Razlozi za to očigledno nisu pravne ili teorijske, već čisto praktične prirode – ukidanje mogućnosti naplate oglašavanja značilo bi da se moraju pronaći dodatni izvori prihoda za RTS i RTV, a oba moguća rešenja (povećanje preplate ili budžetskih davanja) su bila nepopularna i sa neizvesnim ishodom.

U članu 35. Zakona o oglašavanju je propisano da se u okviru jednog punog sata emitovanog programa komercijalnih PMU, TV oglašavanje i TV prodaja ne mogu zauzimati više od 20% vremena (to jest, maksimalno 12 minuta), dok je kod javnih medijskih servisa to ograničenje 10% vremena (najviše 6

minuta). Zakon sadrži i odredbu o tome da se „pun sat“ računa bez obzira na vreme početka emitovanja programa, što je od značaja za TV i radio stanice koje ne emituju program bez prestanka.

Četvrti stav, koji je i najznačajniji za CINS-ovu priču, predviđa da se „prenosi međunarodnih sportskih događaja od nacionalnog značaja, obuhvaćeni listom najvažnijih događaja od posebnog značaja za sve građane, posredstvom ustanova javnog medijskog servisa“ mogu prekidati TV oglašavanjem i TV prodajom „najduže devet minuta po satu, s tim da ukupno dnevno emitovanje TV oglašavanja i TV prodaje može trajati najduže 10% od ukupnog dnevno emitovanog sportskog programa“.

Ova odredba je dala mogućnost da RTS emituje više reklama unutar prenosa pojedinih sportskih događaja, i da tako iskoristi njihov komercijalni potencijal u 50% većoj meri, pod uslovom da smanji broj emitovanih reklama u ostatku dana, tokom emitovanja programa za koje je interesovanje publike i oglašivača manje.

Već na prvi pogled je očigledno da je reč o izuzetku koji svoje opravdanje može naći u omogućavanju dodatne zarade javnom medijskom servisu, odnosno iskorišćavanjem komercijalnih potencijala TV prenosa popularnih sportskih događaja, što može voditi uštedi kod drugih izvora finansiranja (budžet ili pretplata). S druge strane, ni sa ovim izuzetkom RTS nije u potpuno jednakom položaju sa komercijalnim emiterima, budući da bi oni, u slučaju emitovanja istih sportskih događaja, imali na raspolaganju 12 minuta oglasnog prostora u punom satu, a RTS 9. Na ovaj način se još jednom potvrđuje nedoslednost zakonodavca pri sprovođenju svojih namera. Kakve su te namere tačno bile, ne može se sa sigurnošću reći, jer obrazloženje ovih pravila nije detaljno.

Posebno je absurdno to što je mogućnost emitovanja većeg broja reklama i dodatne zarade data kod događaja za koje je sam zakonodavac utvrdio da su „od posebnog značaja za sve građane“. Značaj događaja za građane bi trebalo da dovede do potpuno suprotnog ishoda – zabrane prekidanja reklamama!

Posebno je značajno zapamtiti da se mogućnost emitovanja veće količine reklama na javnim medijskim servisima vezuje zakonom isključivo za **međunarodne sportske događaje** a ne i za bilo koju drugu vrstu programa.

## Na šta je Zakon o elektronskim medijima ovlastio REM

Zakon o elektronskim medijima, u članu 64, (Pristup najvažnijim događajima), zabranjuje ekskluzivno emitovanje događaja koji su „na listi najvažnijih događaja od posebnog značaja za sve građane, na način da se značajan deo javnosti u Republici Srbiji, državi članici Evropske unije ili državi potpisnici međunarodnog ugovora koji obavezuje Republiku Srbiju, liši mogućnosti praćenja tih događaja“. U stavu 2. se daje ovlašćenje Regulatoru (Regulatorno telo za elektronske medije, REM) da sastavi listu najvažnijih domaćih i stranih događaja, „koji su od posebnog značaja za sve građane“. Isključivo pravo prenosa takvih događaja može imati samo ona televizija kojoj je pristup slobodan i čija zona pokrivanja obuhvata celokupno područje Republike Srbije.

U istoj odredbi REM je obavezan da ovaj spisak sačini blagovremeno, što verovatno podrazumeva i njegovo stalno ažuriranje u skladu sa potrebama i da lista mora biti sastavljena „na jasan i transparentan način“. Nije precizirano šta će se smatrati transparentnim načinom, ali bi trebalo podrazumevati da je REM u obavezi da ovaj spisak objavi na svojoj veb prezentaciji i u Službenom glasniku Republike Srbije. To je i učinjeno, pa je ova LISTA NAJAVAŽNIJIH DOGAĐAJA OD POSEBNOG ZNAČAJA ZA GRAĐANE U REPUBLICI SRBIJI objavljena u SG RS br. 23/2018), kao i na veb-adresi samog REM <http://rem.rs/uploads/files/PDF/lista%20najvaznijih%20dogadjaja.pdf>. Istina, ovaj dokument nije objavljen u mašinski čitljivom obliku, što je u suprotnosti sa obavezama iz Zakona o elektronskoj upravi.

Najzad, član 64. st. 2. ukazuje na to da događaji sa ove liste mogu biti raznoliki, pa se primera radi navode odrednice kulturni, politički, sportski, zabavni i sl.

Dalje se u stavovima 3-6, razrađuju pravila o tome kada događaji mogu biti dostupni putem odloženog prenosa, pravila o omogućavanju preuzimanja inserata iz snimka događaja (st. 4) i druga povezana pitanja.

U poslednjem, sedmom stavu, daje se ovlašćenje Regulatoru da bliže propiše „način formiranja liste najvažnijih događaja od posebnog značaja za sve građane iz stava 1. ovog člana i ostvarivanje prava na pristup događajima od velikog interesa iz stava 4. ovog člana.“ Ovo ovlašćenje je REM iskoristio tako što je doneo Pravilnik o kriterijumima za utvrđivanje liste najvažnijih događaja od posebnog značaja za sve građene i ostvarivanju prava na pristup događajima od velikog interesa za javnost (SG RS br. 25/2015).

## Pravilnik REM

Ovaj akt je takođe objavljen kao skenirani dokument (predlog akta)

<http://www.rem.rs/uploads/files/PDF-VESTI/Predlog-pravilnika-o-kriterijumima-za-utvrđivanje-liste-najvaznijih-dogadjaja.pdf> na sajtu REM, što ga čini nepretraživim.

Određeni (sportski, kulturni, politički, zabavni i drugi) događaj smatra se „najvažnijim događajem“ ako ispunjava najmanje dva od sledećih uslova:

- 1) da je događaj i njegov ishod od naročitog opšteg značaja za građane u Republici Srbiji, a ne samo od značaja za one građane koji i inače prate određeni događaj ili drugu aktivnost na koju se događaj odnosi;
- 2) da se događaj tradicionalno emituje u Republici Srbiji u okviru programa kome je pristup sloboden, kao i da ga redovno prati veliki broj gledalaca;
- 3) da je reč o značajnom međunarodnom sportskom događaju u kome učestvuju predstavnici Republike Srbije;
- 4) da je događaj opštepoznat, odnosno da ima opšti kulturni značaj za građane Republike Srbije, kao i značaj za nacionalni kulturni identitet.

Regulator je predvideo da će listu formirati tako što će predloge dati pojedina ministarstva, „nadležna za oblasti za koje se formira lista najvažnijih događaja“. Na osnovu tih spiskova, Regulator sastavlja Predlog liste najvažnijih događaja koji objavljuje na svojoj internet stranici. Sva zainteresovana lica mogu izneti primedbe na Predlog liste u roku od 15 dana od dana njegovog objavljivanja. Nakon toga, Regulator utvrđuje konačnu Listu i objavljuje je na svojoj internet stranici. REM je sebe obavezao da listu preispita radi eventualnih izmena i dopuna najmanje jedom u tri godine.

Nije propisano na koji način se utvrđuje ispunjenost pojedinih kriterijuma, izuzev na osnovu tvrdnji samih ministarstava i zainteresovanih građana. Tako je ostalo nejasno kako će se procenjivati da li je događaj „od naročitog opšteg značaja“ za građane Srbije, a ne samo one koji ga prate; kada će se smatrati da neki događaj „prati veliki broj gledalaca“ i putem kojeg sredstva će se utvrđivati gledanost; kada će se smatrati da je međunarodni sportski događaj značajan; kada će se smatrati da je događaj „opštepoznat, i da ima opšti kulturni značaj za građane Republike Srbije, kao i značaj za nacionalni kulturni identitet“ (npr. da li će biti dovoljno da događaj ima takav značaj za većinu građana Srbije ili baš za sve građane, i kako će se to utvrđivati).

Zanimljivo je da REM nije predvideo mogućnost da i njegovi članovi ili stručna služba utiču na sadržinu spiska, tako što bi sami predložili da se neki događaj uvrsti i pored toga što je resorno ministarstvo propustilo da to učini.

## **Spisak REM**

Na listi najvažnijih događaja od posebnog značaja za građane u Republici Srbiji pretežno se nalaze sportski:

1. Letnje i zimske olimpijske i paraolimpijske igre, evropska i svetska prvenstva za osobe sa specijalnim potrebama, Specijalna olimpijada
2. Polufinalne i finalne utakmice Svetskog i Evropskog prvenstva u fudbalu (seniori), utakmice tih prvenstava u kojima učestvuje srpska reprezentacija i kvalifikacione utakmice za ta prvenstva u kojima učestvuje srpska reprezentacija
3. Utakmice UEFA Lige šampiona i Lige Evrope u kojima učestvuje srpski klub, osim kvalifikacionih utakmica za ta takmičenja
4. Polufinalne i finalne utakmice Svetskog i Evropskog prvenstva u košarci (seniori) i utakmice tih prvenstava u kojima učestvuje srpska reprezentacija
5. Polufinalne i finalne utakmice Svetskog i Evropskog prvenstva u rukometu i utakmice tih prvenstava u kojima učestvuje srpska reprezentacija
6. Polufinalne i finalne utakmice Svetskog i Evropskog prvenstva u odbojci i utakmice tih prvenstava u kojima učestvuje srpska reprezentacija
7. Polufinalne i finalne utakmice Svetske lige u odbojci ako u njima učestvuje srpska reprezentacija
8. Polufinalne i finalne utakmice Svetskog i Evropskog prvenstva u vaterpolu i utakmice tih prvenstava u kojima učestvuje srpska reprezentacija
9. Superfinalna utakmica vaterpolo Super lige ako učestvuje srpska reprezentacija

10. Polufinalni i finalni mečevi Dejvis kupa i Fed kupa, ako u njima učestvuje srpska reprezentacija
11. Svetsko i Evropsko prvenstvo u atletici, ako je reč o disciplinama u kojima učestvuju srpski takmičari

Pored njih, na ovom spisku se nalaze samo još dva muzička festivala:

12. Muzički festival EGZIT
13. Muzički festival Guča.

Prethodna lista ("Sl. glasnik RS", br. 45/2016) je bila znatno šira, čak i kada je reč o sportskim događajima, a naročito kulturnim. Tako su, prema oceni REM ili resornih ministarstava, prestali da budu „najvažniji događaji od posebnog značaja za građane Srbije“ sledeći:

1. Jugoslovenski pozorišni festival - BEZ PREVODA, Užice;
2. STERIJINO POZORJE, Novi Sad;
3. JOAKIM INTERFEST, Kragujevac;
4. BITEF, Beograd;
5. BEMUS, Beograd;
6. Međunarodni festival dokumentarnog dugometražnog i kratkog filma, Beograd;
7. OKTOBARSKI SALON, Beograd;
8. Festival evropskog filma PALIĆ, Palić;
9. Međunarodni festival pozorišta za decu SUBOTICA, Subotica;
10. Međunarodno takmičenje muzičke omladine, Beograd;
11. MOKRANJČEVI DANI, Negotin;
12. VUKOV SABOR, Tršić;
13. BEOGRADSKI FESTIVAL IGRE, Beograd;
14. GITAR ART FESTIVAL, Beograd;
15. NOMUS, Novi Sad;
16. NIŠVIL, džez festival u Nišu;
17. FEST, Beograd;
18. CINEMA CITY internacionalni filmski festival, Novi Sad;
19. ZLATNI PUŽ internacionalni dečiji festival animiranog filma, Vranje;
20. Međunarodni filmski i muzički festival KUSTENDORF, Mokra Gora;
21. Festival glumačkih ostvarenja, Niš;
22. Festival filmskog scenarija, Vrnjačka Banja;
23. Međunarodni sajam knjiga u Beogradu, Beograd;
24. Otvaranje nove stalne postavke Narodnog muzeja u Beogradu;
25. Međunarodni festival arheološkog filma;
26. Međunarodni festival etnološkog film;
27. Međunarodni festival nitratnog filma;
28. Program Gradovi u fokusu;
29. Bijenale arhitekture u Veneciji.

Ovo sužavanje liste, tako da se među događajima iz kulture sada mogu naći samo oni koji imaju izrazito komercijalne karakteristike, predstavlja dodatnu potvrdu da naziv „događaj od nacionalnog značaja“ u stvari predstavlja „događaj od komercijalnog značaja“.

## Primena propisa

CINS-ovo istraživanje je pokazalo da se RTS obraćala REM radi dobijanja odobrenja da emituje 9 minuta reklama unutar punog časa za vreme popularnih domaćih serija. U nekim slučajevima su REM, odnosno ranija RRA, takvo odobrenje davali, a u drugim slučajevima ne. Zajedničko za sve ove odluke jeste to da im nedostaje pravni osnov, a u mnogim slučajevima i obrazloženje.

Ovo je jedan od tipičnih primera odluke Saveta REM koja je doneta na sednici ovog tela:

„10.Razmatranje zahteva JMU RTS da se tokom prikazivanja TV serije „Vojna akademija“ omogući emitovanje blokova oglasnih poruka u trajanju od devet minuta u satui donošenje odluke; Nakon sprovedene diskusije, zamenik predsednika Saveta je predložio, a članovi Saveta jednoglasno doneli

O D L U K U

Usvaja se zahtev JMU RTS da se tokom prikazivanja TV serije „Vojna akademija“ omogući emitovanje blokova oglasnih poruka u trajanju od devet minuta u satu.“

Ova odluka je objavljena u okviru zapisnika sa sednice Saveta REM.

<http://rem.rs/uploads/files/Zapisnici/ZAPISNIK%20182.%20redovna%20sednica%20Saveta%20RRA%20odr%C5%BEana%2027.02.2017.%20godine.pdf>

Kako ni jedan propis Republike Srbije ne daje mogućnost da javni medijski servis emituje reklame u uvećanom trajanju po odobrenju REM, to je **praksa davanja takvih odobrenja i emitovanja reklama na osnovu odobrenja, u potpunosti nezakonita**.

S druge strane, u pogledu primene pravila o emitovanju reklama u uvećanom trajanju tokom sportskih događaja i dva muzička festivala, nikakva odluka REM nije ni bila potrebna.

## Glavni zaključci

Propisi Republike Srbije u pogledu razloga iz kojih se neki događaj smatra događajem od nacionalnog značaja i emitovanje reklama u dužem trajanju u okviru prenosa tih događaja su duboko nelogični.

Omogućavanje javnom medijskom servisu da kroz reklame unutar svojih visoko komercijalnih sadržaja ostvari dodatnu zaradu samo je delimično uređeno, kada je reč o sportskim događajima i dva muzička festivala.

S druge strane, dodatno korišćenje komercijalnog potencijala TV serija, godinama se odvija kroz nezakonitu praksu davanja odobrenja od strane Regulatornog tela za elektronske medije (ranije RRA), koje za to nije ovlašćeno.

Postoji potreba da se preispitaju postojeće odredbe Zakona o oglašavanju i Zakona o elektronskim medijima, kako bi se formulisalo dosledno rešenje u pogledu identifikacije ključnih događaja, kao i prava na oglašavanje na javnom medijskom servisu. Takođe, postoji potreba za preciziranjem pravila o utvrđivanju liste događaja, naročito u pogledu ocene ispunjenosti kriterijuma i načina odlučivanja Regulatora.

## **Nalazi nadzora službe REM i njihovo (ne)korišćenje**

### **Ukratko o novinarskoj priči**

U priči CINS koja je objavljena [9. aprila 2019. godine](#), govori se o nalazima iz izveštaja Sužbe Regulatornog tela za elektronske medije. Prema tim informacijama, Služba za nadzor je uočila da su TV Pink i Studio B tokom izborne kampanje 2018. kršile pravila. Međutim, prema ovim informacijama, Savet REM je ignorisao nalaze svoje stručne službe i nije doneo odluke u slučajevima uočenog kršenja zakona. Savet REM je nakon objavlјivanja teksta negirao autentičnost nalaza i zaključaka svoje stručne službe, a [CINS je ukazao](#) da ne može odati izvore svojih informacija i pozvao REM da objavi svu svoju dokumentaciju „od trenutka podnošenja prijava do sednica REM“, kao i transkripte ili audio snimke sa sednica REM, što se nije dogodilo. REM je objavio [izveštaj Stručne službe](#) za koji tvrdi da je originalan (za jedan od opisanih slučajeva u CINS-ovoj priči).

### **Duži prikaz novinarske priče**

U tekstu CINS se iznose sumnje da je Savet REM u doba beogradskih izbora 2018. držao stranu elektronskim medijima koji izveštavaju povoljno po vladajuću SNS, odnosno koji vode kampanje protiv opozicije i nezavisnih posmatrača izbornog procesa, tako što im nije izričao kazne u skladu sa propisima. Prema ovim navodima, Savet REM je sve to činio nasuprot nalazima sopstvene Službe za nadzor.

TV Pink je vodio kampanju protiv novinakre Tamare Skrozze, koja se može povezati sa njenom funkcijom u NVO Crta. Napadi su počeli dan nakon predstavljanja izveštaja Crte koji ukazuje na favorizovanje vlasti na beogradskim izborima u odnosu na opoziciju. Televizija je emitovala prilog, ali ne i Crtino saopštenje tim povodom, da bi, nakon nekoliko dana, u program pustila reakciju na saopštenje.

Prema navodima CINS, Služba je u izveštaju zaključila da je *Pink* namerno skratio Skrozzine izjave o Vučiću, tako da se ne razume njihov kontekst, kako bi je prikazao kao pristrasnu. Prema istom izvoru,

televizija je uskratila pravo Skrozzi i Crti da se čuje njihova strana, stavljala je delove saopštenja organizacije u ironičan i omalovažavajući kontekst i nije jasno odvajala činjenice od mišljenja i komentara. Savet REM-a je, kako se kaže u tekstu CINS, na četiri sednica razmatrao ove izveštaje i doneo odluku da se postupak protiv *Pinka* ne pokrene, ali bez obrazloženja.

U izveštajima Službe REM koje CINS citira, ukazuje se i na druge prekršaje televizija pred izbore 2018. Tada je o glavnom opozicionom kandidatu za gradonačelnika Beograda negativno izveštavao *Pink*, kao i *Studio B*. Prema nalazima Službe u oba slučaja televizije su kršile Pravilnik o ljudskim pravima i Pravilnik o obavezama pružalaca medijskih usluga tokom predizborne kampanje, ali su ti prestupi ostali nekažnjeni.

Sličnu sudbinu (odbacivanje) imale su i prijave 750 građana protiv TV Happy i TV Prva, zbog emitovanja spota SNS van izborne kampanje, u kojem likovi koji glume Dragana Đilasa i Vuka Jeremića od tajkuna uzimaju novac za proteste. Nije uvažen ni apel da se na Odboru za kulturu i informisanje Narodne skupštine razmotri rad REM-a.

Novinari podsećaju da je Savet REM-a ukinuo nedavno Pravilnik o obavezama pružalaca medijskih usluga tokom predizborne kampanje, da radi sa šest od ukupno devet predviđenih članova. Prema oceni bivšeg člana Saveta REM, ovo telo izgubilo nezavisnost od kada nije kaznilo *Pink*, *Happy* i *Studio B* zbog prenošenja skupa povodom sedme godišnjice formiranja SNS. Navodi se i primer davanja „pismenog upozorenja“ TV Pink zbog prenošenja 24 minuta govora A. Vučića tokom izborne kampanje u toku vesti ove televizije.

## Relevantni propisi

U vezi sa pitanjima koja se obrađuju u ovom tekstu su Zakon o javnom informisanju i medijima, Zakon o elektronskim medijima, Zakon o oglašavanju, propisi koji su doneti na osnovu njih i akti kojima se uređuje rad samog Regulatornog tela za elektronske medije.

### Na koji način se vrši kontrola rada pružalaca medijskih usluga

Kontrola rada pružalaca medijskih usluga uređena je članovima 24-32. Zakona o elektronskim medijima ("Sl. glasnik RS", br. 83/2014 i 6/2016).

Regulator (Regulatorno telo za elektronske medije, REM) kontroliše rad pružalaca medijskih usluga „u pogledu dosledne primene i unapređivanja načela na kojima se zasniva regulisanje odnosa u oblasti elektronskih medija, u pogledu ispunjavanja uslova za pružanje medijskih usluga, kao i u izvršavanju drugih obaveza koje po odredbama ovog zakona i podzakonskih akata imaju pružaoci usluga“.

Regulator je dužan da se posebno stara o tome da pružaoci medijskih usluga poštuju obaveze koje se odnose na programske sadržaje predviđene ovim zakonom i uslove pod kojima im je izdata dozvola, što se posebno odnosi na vrstu i karakter programa.

Regulator „preduzima propisane mere bez odlaganja“. Između ostalog, to znači da pred nadležnim sudom ili drugim državnim organom pokreće postupak protiv pružaoca medijske usluge ili odgovornog lica, ako njegovo činjenje ili nečinjenje ima obeležja dela kažnjivog prema zakonu.

Članom 25. je propisano da Regulator donosi pravilnike, uputstva i preporuke radi efikasnijeg sprovođenja zakona, i objašnjava se šta se uređuje kojim od ovih akata.

Član 26. uređuje razmatranje prijava. Sva fizička i pravna lica, uključujući i pružaoce medijskih usluga, mogu da podnesu prijavu Regulatoru u vezi sa programskim sadržajima pružalaca medijskih usluga, ako smatraju da se tim sadržajima vredaju ili ugrožavaju **njihovi lični** interesi ili **opšti interes**. Rok za podnošenje prijave je 30 dana od prvog ili ponovljenog emitovanja spornog sadržaja.

Kada primi i razmotri prijavu, Regulator tu prijavu dostavlja pružaocu medijskih usluga koji je emitovao sporni sadržaj, sa zahtevom da se o njoj izjasni u roku od osam dana. Nije predviđena obaveza dostavljanja u slučaju da prijava po oceni REM ne ukazuje na povredu ili ugrožavanje prava ili pravnog interesa podnosioca. Nisu propisani ni mehanizmi zaštite podnosioca prijave. Kada utvrdi da je prijava osnovana, Regulator izriče mere iz Zakona ili podnosi podnosi zahtev za pokretanje prekršajnog i krivičnog postupka ili iniciranje drugog postupka pred nadležnim državnim organom. Takođe, REM podnosioca prijave upućuje na koji način može da ostvari i zaštiti svoje pravo.

U članu 27. uređuje se saradnja REM sa državnim i drugim organima i organizacijama.

Član 28. propisuje mere koje REM izriče pružaocu medijske usluge. To mogu biti opomena, upozorenje, privremena zabrana objavljivanja programskog sadržaja, oduzimanje dozvole zbog povrede obaveza koje se odnose na programske sadržaje (u vezi sa čl. 47-71. zakona, ili u vezi sa uslovima iz dobijene dozvole ili odobrenja). Naglašava se da Regulator izriče mere bez obzira na to hoće li povređeno lice koristiti i neka druga sredstva pravne zaštite.

Pri izricanju mera Regulator je dužan da poštuje načela objektivnosti, nepristrasnosti i proporcionalnosti. U toku postupka izricanja mera pružaocu medijske usluge mora se omogućiti da se izjasni o činjenicama koje su povod za sprovođenje postupka.

Opomena se izriče pružaocu medijske usluge koji povredi obavezu. Upozorenje se izriče kada je povreda obaveza teška. Privremena zabrana objavljivanja programskog sadržaja izriče se pružaocu medijske usluge koji izvrši naročito tešku povredu obaveze.

Prilikom izricanja ovih mera, Regulator naročito uzima u obzir stepen odgovornosti, način izvršenja povrede obaveze, pobudu iz koje je povreda obaveza učinjena, stepen ugrožavanja ili povrede zaštićenog dobra, težinu posledice koja je povredom prouzrokovana, učestalost ponavljanja radnje, okolnost da je prema pružaocu već ranije izrečena mera i držanje pružaoca medijske usluge nakon izvršenja radnje povrede.

U odluci kojom se izriče mera, Regulator izričito navodi obavezu koja je povređena, i nalaže preduzimanje mera u cilju otklanjanja povrede.

Privremena zabrana objavljivanja programskog sadržaja izriče se u trajanju do 30 dana od dana konačnosti rešenja o izricanju te mere, naročito uzimajući u obzir učestalost objavljivanja delova programskog sadržaja čijim pružanjem je izvršeno kršenje obaveza.

Izrečene mere se upisuju u Registar medijskih usluga, ali se opomene i upozorenja brišu posle dve godine, nakon čega se više ne mogu uzimati kao otežavajuća okolnost.

U pogledu postojanja krivičnog dela, privrednog prestupa i prekršaja, kao i odgovornosti za njih, REM je vezan za pravnosnažnu presudu suda kojom je optuženi oglašen krivim.

Član 31. uređuje način objavljivanja mera i daje mogućnost da se propišu bliža pravila o načinu njihovog izricanja.

Član 32. daje mogućnost, ali ne propisuje i obavezu Regulatoru da oduzme dozvolu pružaocu medijske usluge koji i pored izrečenog upozorenja, odnosno privremene zabrane objavljivanja programskog sadržaja, nastavi da ne izvršava odredbe ovog zakona ili propisa donetih na osnovu njega ili ne poštuje uslove predviđene dozvolom, ili koji ne postupi po merama za otklanjanje učinjenih povreda koje je utvrdio Savet REM.

### **Pravilnik o načinu izricanja mera**

Pravilnik o načinu izricanja mera iz marta 2015. predviđa da se postupak može pokrenuti po službenoj dužnosti ili po prijavi. Kad je reč o pokretanju postupka po službenoj dužnosti, to Regulator čini „na osnovu obrazloženog izveštaja kojim se konstatiše povreda obaveza koje se odnose na programske sadržaj, propisane čl. 47-71. Zakona, ili povreda uslova koji su sadržani u dozvoli ili odobrenju za pružanje medijske usluge.“ Ova odredba je nedorečena u pogledu toga ko može da bude podnositelj izveštaja. Verovatno je Savet REM imao u vidu izveštaje svoje službe nadzora.

Kad je reč o pokretanju postupka po prijavi, Pravilnik, pored ponavljanja zakonskih odredaba propisuje i sadržinu i način podnošenja. Tako, prijava se podnosi u pisanim obliku i sadrži:

- 1) pun naziv pružaoca medijske usluge na čiji programski sadržaj se odnosi prijava;
- 2) dan i čas emitovanja programskog sadržaja na koji se prijava odnosi;
- 3) navode kojim se vređaju ili ugrožavaju lični interesi podnosioca prijave ili opšti ineres;
- 4) ime, prezime i adresu prebivališta fizičkog lica, odnosno naziv i sedište pravnog lica podnosioca prijave, i
- 5) potpis fizičkog lica, odnosno potpis ovlašćenog lica i pečat pravnog lica podnosioca prijave.

Prijava se mora podneti na propisanom obrascu, predaje se neposredno Regulatoru ili mu se šalje poštom, faksom ili elektronskom poštom.

Regulator po prijemu utvrđuje da li je prijava blagovremena i potpuna. U Pravilniku se pravi razlika kod daljeg postupanja u zavisnosti od toga da li se prijavom ukazuje na povredu pojedinačnog prava ili opšeg interesa. U prvom slučaju se prijava dostavlja pružaocu medijskih usluga, a u drugom sam Regulator uzima navode iz prijave u obzir prilikom razmatranja pokretanja postupka po službenoj dužnosti. Kod ove odredbe, Regulator se poziva na član 114. Zakona o opštem upravnom postupku („Službeni list SRJ“ br. 33/97 i 31/01 i „Službeni glasnik RS“ br. 30/10), koji je prestao da važi.

Pravljenje ove razlike bi moglo da dovede do nepokretanja postupka po prijavi radi zaštite opšteg interesa, u slučaju da se Regulator ne složi sa mišljenjem podnosioca prijave.

Regulator sprovodi postupak u kome utvrđuje sve odlučne činjenice i okolnosti koje su od značaja za donošenje odluke. Pružalac medijske usluge se poziva, uz dostavljanje izveštaja (ponovo se ne kaže jasno na koji se izveštaj misli), na sednicu Saveta na kojoj se raspravlja o izricanju mere, radi izjašnjenja o činjenicama bitnim za donošenje odluke. Ako je postupak pokrenut na osnovu prijave zbog vredanja ili ugrožavanja ličnog interesa, na sednicu Saveta poziva se, pored predstavnika pružaoca medijske usluge, i podnositelj prijave. Savet može u toku postupka saslušati i podnosioca prijave. I pružalac medijske usluge i podnositelj prijave mogu da podnesu Regulatoru i pisano izjašnjenje do dana održavanja sednice na koju su pozvani. Sednica se može održati u odsustvu uredno pozvanih pružalaca medijskih usluga ili podnosioca prijave.

U Pravilniku se navode kao vrste mogućih odluka, obustava postupka, odbijanje prijave kao neosnovane ili izricanje mere. Odluka o obustavi se donosi kada Savet Regulatora „nakon sprovedenog postupka koji je pokrenut na osnovu izveštaja“, utvrdi da pružalac medijske usluge nije učinio povredu.

Kada se prijava podneta zbog vredanja ili ugrožavanja ličnog interesa, a Savet utvrdi da nije počinjena, donosi odluku kojom odbija prijavu. Ova odluka (za razliku od one o obustavi) mora biti obrazložena i dostavlja se mediju i podnosiocu.

Pravilnik dopunjava Zakon i u pogledu sadržaja izrečenih mera. Propisuje se da se u dispozitivu te odluke moraju navesti: 1) naziv programskog sadržaja kojim je pružalac medijske usluge povredio obavezu; 2) datum i vreme emitovanja spornog programskog sadržaja; 3) odredba propisa kojom je povređena obaveza propisana; 4) mera koju je pružalac medijske usluge dužan da preduzme u cilju otklanjanja povrede obaveze; 5) tekst izrečene mere koju je pružalac medijske usluge dužan da objavi u svom programu i koji se objavljuje u dnevnim novinama; 6) obaveza pružaoca medijske usluge o objavljinju teksta izrečene mere; 7) obaveza pružaoca medijske usluge o podnošenju snimka programa u kome je objavljen utvrđeni tekst. 8) obaveza pružaoca medijske usluge da tekst izrečene mere objavi u dnevним novinama koje se distribuiraju na području za koje pružalac medijske usluge ima dozvolu, kao i obavezu dostavljanja primerka dnevnih novina u kojima je izvršeno objavljinje.

## **Kako je uređen rad Saveta i stručne službe REM**

Organi REM su Savet i predsednik Saveta. REM ima sledeće nadležnosti:

- 1) utvrđuje Predlog strategije razvoja medijske usluge radija i audio-vizuelnih medijskih usluga u Republici Srbiji, i dostavlja je, poštujući zakonom predviđenu proceduru, Vladi na usvajanje;
- 2) donosi Statut;
- 3) donosi opšta podzakonska akta predviđena zakonom;
- 4) izdaje dozvole za pružanje medijske usluge televizije i linearne medijske usluge radija;
- 5) bliže uređuje postupak, uslove i kriterijume za izdavanje dozvola u skladu sa odredbama ovog zakona i propisuje obrazac i sadržinu te dozvole;
- 6) izdaje odobrenja za pružanje medijske usluge na zahtev i bliže uređuje postupak izdavanja odobrenja;
- 7) vodi Registar medijskih usluga i evidenciju pružalaca medijskih usluga na zahtev;
- 8) kontroliše rad pružalaca medijskih usluga i stara se o doslednoj primeni odredaba ovog zakona;
- 9) izriče mere pružaocima medijskih usluga u skladu sa ovim zakonom;
- 10) propisuje pravila koja su obavezujuća za pružaoce medijskih usluga, a posebno ona kojima se obezbeđuje sprovođenje Strategije razvoja medijske usluge radija i audio-vizuelnih medijskih usluga u Republici Srbiji;
- 11) odlučuje o prijavama u vezi sa programskim delovanjem pružalaca medijskih usluga;
- 12) bliže utvrđuje logičku numeraciju kanala;
- 13) daje mišljenje nadležnim državnim organima u vezi sa pristupanjem međunarodnim konvencijama koje se odnose na oblast pružanja medijskih usluga;
- 14) daje inicijativu za donošenje i izmenu zakona, drugih propisa i opštih akata radi efikasnog obavljanja poslova iz svog delokruga rada;
- 15) utvrđuje bliža pravila koja se odnose na programske sadržaje a u vezi sa zaštitom dostojanstva ličnosti i drugih ličnih prava, zaštitom prava maloletnika, zabranom govora mržnje i dr;
- 16) vrši analize relevantnog medijskog tržišta, u saradnji sa telom nadležnim za zaštitu konkurenčije, u skladu sa metodologijom propisanom aktom koji donosi Regulator;
- 17) vrši istraživanja potreba korisnika medijskih usluga i štiti njihove interese;
- 18) sarađuje i koordinira svoj rad sa telom nadležnim za elektronske komunikacije i telom nadležnim za zaštitu konkurenčije, kao i sa drugim regulatornim telima u skladu sa ovim zakonom;
- 19) podstiče očuvanje i zaštitu srpske kulture i jezika, kao i kulture i jezika nacionalnih manjina;
- 20) podstiče unapređenje dostupnosti medijskih usluga osobama sa invaliditetom;

- 21) podstiče razvoj stvaralaštva u oblasti radija, televizije i drugih audio-vizuelnih medijskih usluga u Republici Srbiji;
- 22) podstiče razvoj profesionalizma i visokog stepena obrazovanja zaposlenih u elektronskim medijima u Republici Srbiji, kao i unapređenje uređivačke nezavisnosti i autonomije pružalaca medijskih usluga;
- 23) druge poslove u skladu sa zakonom.

Savet, između ostalog, donosi Statut Regulatora, Poslovnik o radu Saveta i druge opšte akte Regulatora. Ovi akti se donose dvotrećinskom većinom glasova ukupnog broja članova saveta (to jest, sa najmanje šest glasova, bez obzira na to da li je izabrano svih devet članova Saveta. Narodna skupština daje saglasnost na Statut Regulatora.

Zakon o elektronskim medijima je propisao da se „za vršenje stručnih i administrativnih poslova obrazuje se stručna služba Regulatora čija se osnovna pravila organizacije i način rada propisuje Statutom”.

Savet je, na sednici održanoj 30. oktobra 2014, doneo Statut, koji je u skladu sa zakonskom procedurom upućen Narodnoj skupštini na saglasnost. Kako Narodna skupština nije dala saglasnost na Statut, Regulator primenjuje odredbe Statuta RRA i akta o sistematizaciji i unutrašnjoj organizaciji. U skladu sa važećim Pravilnikom o sistematizaciji i unutrašnjoj organizaciji, izvršni direktor obavlja poslove iz delokruga predsednika Saveta u vezi sa rukovođenjem Stručnom službom i poslovanjem Agencije u slučaju odsustva i sprečenosti predsednika Saveta, odnosno zamenika predsednika Saveta.<sup>1</sup>

Stručna služba Regulatora sastoji se od Kancelarije Saveta, Službe opštih poslova, Pravne služba, Službe za nadzor i analizu programa emitera i Finansijske službe. Na čelu organizacionih jedinica nalaze se načelnici.

Služba za nadzor i analizu programa emitera organizuje, prikuplja, sistematizuje i analizira podatke o programu emitera, vodi računa o poštovanju opštih programske standarda i realizuje poslove nadzora nad radom emitera u cilju kontrole poštovanja odredbi uslova pod kojima je izdata dozvola emiteru. U Službi za nadzor i analizu programa emitera obavljaju se poslovi: unošenja podataka o programu emitera; klasifikaciji programa prema utvrđenim parametrima; utvrđivanja poštovanja obaveza emitera utvrđenih Zakonom o radiodifuziji, Zakonom o oglašavanju, Kodeksom ponašanja emitera, preporuka, uputstava i opšteobavezujućih upustava; izrade periodičnih izveštaja koji se dostavljaju Savetu; analiziraju programi nosilaca javnog radiodifuznog servisa u vezi sa poštovanjem njihovih obaveza u ostvarivanju opšteg interesa; analiziraju programi emitera u pogledu zaštite maloletnika, primene propisa o autorskom i srodnim pravima; sprečavanje emitovanja programa koji sadrže informacije kojima se podstiče diskriminacija, mržnja ili nasilje. Služba za nadzor i analizu programa emitera analizira programe emitera po svim parametrima i kriterijumima koji proizilaze iz zakonskih i programske obaveza emitera i analizira, priprema i izrađuje uporedne i druge izveštaje o programu emitera na osnovu odredbi Zakona o radiodifuziji, Kodeksa ponašanja emitera, Zakona o oglašavanju, kao i preporuka, uputstava i opšteobavezujućih upustava Saveta. Služba za nadzor i analizu sastavlja

<sup>1</sup> Navedeno prema Informatoru o radu REM,  
<http://rem.rs/uploads/files/Informator%20o%20radu/INFORMATOR%20O%20RADU%202018.pdf>

samostalni obrazloženi izveštaj kojim se konstatiuje da je emiter prekršio Zakon o radiodifuziji, Zakon o oglašavanju i propise donete od strane Agencije. Služba za nadzor i analizu programa emitera postupa po predstavkama i prigovorima vezanim za rad emitera, a obrazložene izveštaje dostavlja Savetu. U ovoj Službi nastaje kvalitetna, tačna i proverena, pouzdana baza osnovnih podataka o programu emitera, a na osnovu kojih se izvode složeni analitički i uporedni izveštaji o programu emitera. Ovaj pregled organizacione strukture dat je prema važećem Statutu i Pravilniku o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji. „Ažuriranje i usklađivanje sa novim Statutom i opštim aktima biće izvršeno odmah po dobijanju saglasnosti Narodne skupštine.“<sup>2</sup>

Kao što se može zaključiti iz ovog opisa, pravila o organizaciji Službe REM su zastarela i ne odgovaraju aktuelnoj pravnoj situaciji, odnosno okruženju za rad ovog tela. Međutim, usled sličnosti zakonskih nadležnosti RRA i REM u ranijem Zakonu o radiodifuziji i aktuelnom Zakonu o elektronskim medijima, kao i srodnosti termina koji se koriste (npr. nazor/kontrola, emiter/pružalac medijskih usluga), Služba i dalje ima uslova da postupa.

## Primena pravila od strane REM u konkretnom slučaju i moguće sporne tačke

Utvrđivanje da li je Savet REM povredio Zakon kada je utvrdio da nema mesta pokretanju postupka protiv TV Pink, TV Studio B i drugih u konkretnim slučajevima koji se pominju u tekstu CINS prevazilazi obim ove pravne analize.

Ključno sporno pitanje u vezi sa nosećom novinarskom pričom jeste da li je Savet REM doneo odluku koja je u suprotnosti sa nalazima stručne službe ovog tela i da li je bio u obavezi da takvo odstupanje obrazloži. Pošto trenutno ne postoji mogućnost da se proveri autentičnost nalaza Službe nadzora u koje je CINS imao uvid, niti da se ostvari uvid u celokupne zapisnike ili audio zapise sa sednice Saveta REM, moraju se uzeti u obzir obe mogućnosti – da je stručna služba utvrdila da su emiteri prekršili Zakon, a Savet REM se o to oglušio, kao i druga, da je Savet potvrđio nalaze Službe prema kojima povrede Zakona nema.

Prema slovu Zakona, sva odgovornost za utvrđivanje eventualnih povreda Zakona od strane pružalaca medijskih usluga leži na Regulatornom telu za elektronske medije (kao celini), a odgovornost za izricanje mera na Savetu REM. To znači da su nalazi Službe od značaja, ali da nisu presudni za sadržaj odluke, jer o tome odlučuje Savet REM, propisanom većinom glasova. Hipotetički, moglo bi se dogoditi i bilo bi u skladu sa zakonskim odredbama, da Savet REM doneše odluku koja je dijametralno suprotna nalazima stručne službe. U praksi bi problem predstavljale one situacije u kojima REM treba da svoju odluku obrazloži.

Stvari se, međutim, usložnjavaju kada se uzmu u obzir i odredbe [Pravilnika](#). Naime, u ovom podzakonskom aktu, koji je doneo sam Savet Regulatora, propisano je da se postupak za izricanje mera po službenoj dužnosti pokreće „na osnovu obrazloženog izveštaja“. Pošto se verovatno misli na izveštaj stručne službe, može se zaključiti da je Savet REM ovim podzakonskim aktom sam sebi „vezao ruke“,

---

<sup>2</sup> isto.

odrekavši se mogućnosti da pokrene postupak po službenoj dužnosti na osnovu inicijative članova samog Saveta REM.

Citirana odredba člana 3. Pravilnika REM o izricanju mera, mogla bi biti uzrok i za spor oko autentičnosti izveštaj Službe REM. Naime, u izveštaju koji se odnosi na slučaj PINK/Skrozza/CRTA, zaključuje se da se sve prijave građana odnose na moguću povredu opštег interesa, a ne njihovih ličnih interesa. Dok Zakon o elektronskim medijima govori o pokretanju postupka na osnovu razmatranja prijava (član 26. st. 4), ne praveći razliku u pogledu toga da li je povređen lični ili opšti interes, Pravilnik REM, u članu 5. st. 3. govori samo o uzimanju ovih prijava u obzir prilikom eventualnog pokretanja postupka po službenoj dužnosti radi zaštite opštег interesa.

Kada se imaju u vidu ove odredbe Pravilnika, stav stručne službe dobija na značaju. Ako je mišljenje Službe iz „izveštaja“ negativno u pogledu postojanja povrede Zakona, onda se ne pokreće postupak, ni po službenoj dužnosti, ni na osnovu prijave. Kada je nalaz Službe o povredi Zakona pozitivan, onda Savet REM mora da u najmanju ruku razmotri na svojoj sednici da li će pokrenuti postupak po službenoj dužnosti.

Ovaj slučaj ukazuje na štetne posledice neusaglašenosti odredaba Pravilnika o načinu izricanja mera pružaocima medijskih usluga sa Zakonom o elektronskim medijima. Te štetne posledice su naročito vidljive u uskom shvatanju svrhe predstavki koje se odnose na povredu opštег interesa i nemogućnost da se po predstavkama takvih lica vodi postupak u slučaju da Služba REM ne potvrди da je bilo kršenja pravila.

## Drugi problemi

Tekst CINS otvara i mnoge druge teme koje ovde nisu detaljno analizirane. To je pre svega pitanja transparentnosti rada REM. Ovo telo objavljuje veliki broj dokumenata, ali ne i podatke o postupanju po predstavkama (koji su ranije objavljivani), dok su izveštaji o radu emitera/PMU tokom izbornih kampanja znatno uži nego što su bili prilikom izbornih procesa koje je pratila ranija Republička radiodifuzna Agencija. Pored toga, kako se navodi u tekstu CINS, REM nije dostavio novinarima deo traženih podataka, uključujući i audio-zapise ili transkripte sa svojih sednica. Ni u ranijim godinama i sastavima ovog tela, nije postojala praksa da se objavljuju podaci te vrste, čak ni kada je za njima vladalo veliko interesovanje.

Pravila koja se odnose na postupanje PMU u doba izborne kampanje su trenutno povučena. Skrećemo pažnju da je i raniji tekst tih pravila trebalo bitno poboljšati, o čemu je Transparentnost Srbija dostavila [konkretnе predloge](#) tokom 2016. Isto tako, opšta pravila o oglašavanju, koja se primenjuju i na oglasne poruke u izbirnoj kampanji, velikim delom su neprimerena za ovu vrstu oglasa.

Ništa manje važno jeste to što status REM i dalje nije upodobljen zakonskim odredbama (već petu godinu za redom), niti je kompletiran proces formiranja Saveta.

## **Glavni zaključci**

Sporno postupanje REM povodom prijava građana zbog kršenja opštег interesa od strane elektronskih medija u doba izborne kampanje 2018, o čemu se govori u priči CINS, delom je uzrokovano odredbama podzakonskog akta koji je Savet REM doneo u vezi sa izricanjem mera pružaocima medijskih usluga. Ova pravila su suzila mogućnost građana da utiču na pokretanje postupaka protiv TV i radio stanica koje krše pravila, koja ni u samom Zakonu o elektronskim medijima nisu dovoljno razrađena.

Nedovoljna transparentnost pojedinih aspekata rada REM, naročito u pogledu nepostojanja prakse proaktivnog objavljivanja nalaza Službe za nadzor i analizu ovog tela, umanjuje mogućnost da građani steknu uverenje kako će sve prijavljene povrede opštег interesa biti ispitane i podstiče sumnje u selektivnost.

Iako je neophodno da samo Regulatorno telo za elektronske medije unapredi pravila, sveobuhvatnost i efikasnost svog postupanja u vezi sa političkim oglašavanjem i postupanjem PMU tokom izbornih kampanja, rešenje za taj problem se prevashodno mora tražiti u [preciziranju zakonskih normi](#), naročito u vezi sa ponašanjem nosilaca javnih funkcija tokom izbornih kampanja i predstavljanja njihovih aktivnosti u medijima.

Pravila o organizaciji Službe REM su zastarela i ne odgovaraju aktuelnoj pravnoj situaciji, odnosno okruženju za rad ovog tela. Međutim, usled sličnosti zakonskih nadležnosti RRA i REM u ranijem Zakonu o radiodifuziji i aktuelnom Zakonu o elektronskim medijima, Služba i dalje ima određene uslova da postupa. Nedovršenost transformacije RRA u REM nakon donošenja Zakona o elektronskim medijima, koja traje već pet godina, kao i nepotpunost sastava Saveta ovog tela, takođe otežavaju primenu propisa iz nadležnosti ove institucije.

## **Prekršaji bez kazne**

### **Ukratko o novinarskoj priči**

U [priči CINS-a od 27. marta 2019.](#) govori se o pojavi da televizije, uključujući i one koje imaju nacionalnu pokrivenost, emituju program koji može škoditi maloletnicima bez propisanih oznaka. Prema navodima iz ovog teksta, softver REM je zabeležio za tri godine najmanje 1000 prekršaja televizija u označavanju za koji uzrast je predviđen neki TV program. Ovi izveštaji nisu doveli do kažnjavanja pružalaca medijskih usluga. Razlog za nepravilno označavanje je komercijalne prirode, mogućnost da se film sa neprimerenim sadržajem emituje pre ponoći, kada može da računa na veću gledanost. Takođe, u mnogim slučajevima se pokrenuti prekršajni postupci okončavaju zastarelošću, zato što ih REM pokreće mesecima nakon što se prekršaji dogode.

Prema izveštaju REM-a, filmski i drugi sadržaj su nepravilno označavale mnoge televizije, a u tekstu je navedeno i nekoliko karakterističnih primera. Na osnovu uvida u prekršajne postupke, koji su rešeni od 2015. do kraja 2017. godine, CINS je uvideo da su postupci pokretani zbog nedozvoljenog oglašavanja, ali da je REM imao na raspolaganju i precizne podatke o povredama propisa koji se odnose na zaštitu maloletnika. Naime, kada inicira sudski proces, REM sudu dostavlja monitoring za mesec u kom su se prekršaji dogodili iz kog se jasno vidi koji su članovi zakona kršeni i koliko puta. Uz to REM prilaže izveštaj sa detaljnim opisom prekršaja zbog kog pokreće postupak, često uz fotografije. Novinari su uočili da su monitoringom utvrđeni i prekršaji kojih kasnije nema u izveštajima.

Inače, softverska rešenja omogućavaju da se prati kršenje ovih pravila još od 2011. godine. S druge strane, prema rečima bivše članice Saveta REM, prekršaji su tolerisani nakon 2015. uz objašnjenje da je reč o novoj obavezi.

Od 2015. do kraja 2017. godine, REM je podneo 181 zahtev za pokretanje prekršajnog postupka, pokazuju podaci iz beogradskog suda. Od toga je rešeno 112 predmeta, uzimajući u obzir da su neki od njih spojeni. Više od dve trećine zastarelo ili su sudije odbacile zahteve za vođenje postupka. Prema navodima iz teksta, REM je postupke često pokretao devet i više meseci nakon prekršaja, a суду je u pojedinim slučajevima trebalo i nekoliko meseci da predmet dodeli sudiji kako bi suđenje počelo. Apsolutna zastara prekršaja nastupala je nakon dve godine. Pri pokretanju postupaka, umesto za svaki pojedinačno, REM je pokretala postupke objedinjeno za nekoliko stotina prekršaja iste televizijske stanice, što bivša članica Saveta REM objašnjava manjkom zaposlenih.

### **Relevantni pravni okvir i njegova primena u primerima iz CINS-ovog teksta**

Relevantni pravni okvir za razmatranje činjenica o kojima se govori u ovoj priči predstavljaju Zakon o javnom informisanju i medijima, Zakon o elektronskim medijima, Zakon o oglašavanju, propisi koje je REM doneo radi primene ovih zakonskih normi, propisi koji uređuju internu organizaciju rada u REM, te Zakon o prekršajima.

Na ovom mestu će biti predstavljene norme relevantnih propisa koje nisu obrađene u okviru analize „Nalazi nadzora Službe REM i njihovo (ne)korišćenje“.

## **Prekršajne kazne u Zakonu o elektronskim medijima**

U Zakonu o elektronskim medijima propisani su privredni prestupi i prekršaji, kao kazne koje izriče sud. Treba podsetiti da pored njih postoje i mere koje pružaocima medijskih usluga može izreći Savet REM.

Privredni prestupi su propisani u vidu visokih novčanih kazni u slučaju pružanja medijske usluge bez dozvole (član 107). Novčana kazna od 100 hiljada do milion dinara propisana je za pravno lice u PMU koje ne postupi po upozorenju Regulatora u postupku utvrđivanja postojanja narušavanja medijskog pluralizma (član 108). Ista kazna je propisana i za pravnog lica – operatora u članu 109.

Prekršaji za pravna lica su propisani u članu 110 u uskom rasponu (1:4, nasuprot uobičajenom 1:10), od 500.000 dinara do 2.000.000. Kazna se izriče ako pravno lice: 1) ne postupi u skladu sa odredbama ovog zakona u vezi sa zabranom govora mržnje (član 51); 2) ne postupi u skladu sa odredbama ovog zakona u pogledu pribavljanja prethodne saglasnosti Regulatora u vezi sa promenom vlasničke strukture (član 78. stav 3).

Nešto blaže, ali sa još manjim rasponom (od 500.000 dinara do 1.000.000 dinara) su kazne za pravno lice ako: 1) ne postupi u skladu sa odredbama ovog zakona u vezi sa posebnim tehničkim obavezama (član 48); 5) ne postupi u skladu sa odredbama ovog zakona u vezi sa zaštitom maloletnika (član 50. stav 3. i član 68. stav 1, 2, 6, 7, 8, 10. i 11); 7) ako ne postupi u skladu sa odredbama ovog zakona u vezi sa posebnim obavezama operatora elektronskih komunikacionih mreža za distribuciju medijskih sadržaja (član 100).

U svim navedenim slučajevima, propisane su i kazne u manjim rasponima u slučajevima kada je počinilac prekršaja preduzetnik, kao i kazne za odgovorno lice u pravnom licu.

## **Prekršajne kazne u Zakonu o oglašavanju**

Aktuelni Zakon o oglašavanju propisuje brojne prekršaje za koje mogu biti novčano kažnjeni i pružaoci medijskih usluga. Raspon novčanih kazni je ovde značajno veći nego kod Zakona o elektronskim medijima – od 300 hiljada do 2 miliona dinara. Tu spadaju kršenja pravila o zabrani oglašavanja određenih lica, roba, usluga i aktivnosti, zabrani podsticanja diskriminacije, zabrani podsticanja ugrožavanja zdravlja i bezbednosti, zabrani obmanjujućeg oglašavanja, prikrivenom oglašavanju, oglašavanju bez oznake prepoznatljivosti oglasne poruke, uporednom oglašavanju, neispravnom oglašavaju prodajnih podsticaja, skrivenoj telefonskoj tarifi, zaštiti maloletnika, zloupotrebi neiskustva, neznanja i lakovernosti, zaštiti zdravlja i razvoja, zaštiti integriteta maloletnika, oglašavanju u vaspitnim ustanovama, oglašavanju u elektronskim medijima, plasiranju proizvoda, TV i radio oglašavanju, TV prodaji, oglašavanju alkoholnih pića i duvanskih proizvoda, igara na sreću, nagradnih igara, robe i usluga koje imaju zdravstvena, lekovita ili nutritivna svojstva, oglašavanju opojnih droga, pornografije, oružja, direktnom oglašavanju, sponzorstvu, nečuvanju oglasne poruke u roku od 30 dana i neizvršenju rešenja nadležnog inspektora.

Za iste prekršaje kažnjavju se, ali blaže, preuzetnici i odgovorna lica u pravnom licu.

## Pravila iz Zakona o prekršajima

### Može li se više prekršaja goniti u jednom postupku?

Jedno od spornih pitanja o kojima govori CINS-ov tekst jeste pokretanje jedinstvenog prekršajnog postupka protiv pružalaca medijskih usluga koji je počinio veliki broj prekršaja. Za tako nešto Zakon o prekršajima daje mogućnost, u članu 46. Prema toj odredbi takozvani „prekršaj u produženom trajanju“ postoji ako učinilac „sa jedinstvenim umišljajem učini više istih vremenski povezanih prekršaja, koji čine jednu celinu zbog najmanje dve od sledećih okolnosti: istovetnosti oštećenog, istovrsnosti predmeta prekršaja, korišćenja iste situacije ili trajnog odnosa, jedinstva mesta ili prostora izvršenja prekršaja.“

Ova se odredba „može primeniti samo kod prekršaja čija priroda dopušta spajanje u jednu celinu“. Prekršaj kojim se nanosi šteta nematerijalnim pravnim dobrima fizičkog ili pravnog lica može biti učinjen u produženom trajanju samo ako je učinjen protiv istog lica. Prekršaj koji nije obuhvaćen prekršajem u produženom trajanju u pravnosnažnoj sudskoj odluci, predstavlja poseban prekršaj, odnosno ulazi u sastav posebnog prekršaja u produženom trajanju. Za prekršaj u produženom trajanju se može izreći dvostruko veća kazna od propisane.

U slučajevima kada mediji neprestano krše zakon (npr. u vezi sa oglasnim porukama) postoje neki od elemenata iz člana 46. ZOP, a pre svega jedinstven umišljaj počinjocu – namera da se kršenjem zakona ostvari veća zarada. Neretko, mada ne uvek, reč je o istovrsnim prekršajima, što predstavlja jedan od potrebnih elemenata. Takođe, čini se da će biti uvek biti zadovoljen i drugi potreban uslov – jedinstvo mesta ili prostora izvršenja prekršaja. S druge strane, oštećeni će samo delom biti ista lica (oni koji stalno prate program određene televizije), tako da neće biti ispunjena ni četvrta okolnost – korišćenje iste situacije ili trajnog odnosa. Postojanje dve opisane okolnosti pruža dovoljno uslova da se suđenje vodi objedinjeno.

To će biti moguće kad god se pred sudom nađu prekršaji iste vrste. S druge strane, sudovi ne bi smeli da prihvate jedinstven zahtev za pokretanje prekršajnog postupka u slučaju kada medij krši zakon po dva osnova.

Ukoliko se nekim medijskim prekršajem nanosi šteta nematerijalnim pravnim dobrima fizičkih ili pravnih lica (npr. čast, poslovni ugled), objedinjavanje prekršaja bi bilo dozvoljeno jedino ako je šteta načinjena istim licima, a moglo bi se očekivati da bi upravo to bio slučaj.

Prekršaj u produženom trajanju ne treba mešati sa sticajem prekršaja iz člana 45 ZOP, mada efekti mogu biti jednaki. Naime, kod sticaja je reč o situaciji u kojoj prekršilac jednom radnjom ili sa više radnji učini više prekršaja za koje mu se istovremeno sudi. Tada se prethodno utvrditi kazna za svaki od tih prekršaja, pa se nakon toga izriče jedinstvena kazna.

Jedinstvena novčana kazna ne može biti veća od dvostrukog iznosa najveće novčane kazne predviđene ovim zakonom. Pošto je opšti maksimum kazne za pravno lice 2 miliona dinara, ova jedinstvena novčana kazna ne može biti veća od 4 miliona.

### Zastarelost pokretanja i vođenja prekršajnog postupka

Član 84. ZOP predviđa da se prekršajni postupak ne može se pokrenuti niti voditi ako protekne godina od dana kada je prekršaj učinjen. Zastarevanje se prekida svakom procesnom radnjom nadležnog suda koja se preduzima radi vođenja prekršajnog postupka, a posle svakog prekida zastarevanje počinje ponovo da teče. Apsolutna zastarelost nastupa kada prođe dvostruko duži period.

Zakon o prekršajima je ostavio mogućnost da se za prekršaje iz pojedinih oblasti predvidi duži rok zastarevanja – do pet godina. To su prakršaji iz oblasti carinskog, spoljnotrgovinskog, deviznog poslovanja, javnih prihoda i finansija, javnih nabavki, prometa roba i usluga, životne sredine, sprečavanja korupcije i vazdušnog saobraćaja.

Pošto je zastarelost u vezi sa prekršajima pružalaca medijskih usluga česta, bilo bi primereno razmotriti dopunu Zakona o prekršajima i medijskih propisa tako da se i ovde omogući vođenje postupaka kada prođe duže od dve godine.

### Da li je REM jedini koji pokreće prekršajni postupak?

Po Zakonu o prekršajima, uvek postoji nekoliko ovlašćenih pokretača prekršajnog postupka. U članu 126. se govori o mogućnosti da prekršaj pokrene lice čije je lično ili imovinsko pravo povređeno ili ugroženo prekršajem. Oštećeni maloletnik sa više od 16 godina može sam podneti zahtev za pokretanje prekršajnog postupka.

Oštećeni ima pravo da sam ili preko svog zakonskog zastupnika ili punomoćnika: 1) podnosi i zastupa zahtev za pokretanje prekršajnog postupka; 2) podnosi dokaze, stavlja predloge i ističe imovinskopravni zahtev za naknadu štete ili povraćaj stvari; 3) izjavljuje žalbu na presudu, odnosno rešenje doneto povodom njegovog zahteva za pokretanje prekršajnog postupka; 4) podnosi dokaze na osnovu kojih sud može odrediti okrivljenom da u toku prekršajnog postupka ne sme prilaziti oštećenom, objektima ili mestu izvršenja prekršaja.

U članu 127. postavljena su pravila za situaciju javni tužilac nastupa kao stranka u postupku. Mesno nadležni osnovni javni tužilac 1) preduzima mere radi otkrivanja, pronalaženja i pribavljanja potrebnih dokaza za gonjenje učinilaca prekršaja i uspešno vođenje prekršajnog postupka pred sudom; 2) podnosi zahtev za pokretanje prekršajnog postupka, žalbu ili vanredna pravna sredstva protiv odluka suda; 3) preduzima druge radnje na koje je ovlašćen ovim zakonom i posebnim propisima. Njegova stvarna nadležnost postoji ukoliko je podneo zahtev za pokretanje prekršajnog postupka. Ako je javni tužilac odustane od zahteva, postupak se može nastaviti po zahtevu oštećenog ili drugog organa.

Iako su uvek ovlašćeni da pokrenu prekršajne postupke, javni tužioci to veoma retko čine. Razlog je nedovoljan broj ljudi i postojanje drugih nadležnih organa, usled čega oni daju prednost postupanju radi otkrivanja i sprečavanja krivičnih dela, čak i kada dobiju obaveštenje da je počinjen neki prekršaj.

Ključnu ulogu u pokretanju prekršanjih postupaka zato imaju drugi nadležni organi. Ti drugi nadležni organi su određeni ili izričito ili posredno u zakonima u kojima su prekršaji propisani. Tako se u članu 179. ZOP kaže da zahtev za pokretanje prekršajnog postupka podnosi ovlašćeni organ ili oštećeni. Ovlašćeni organi su „organi uprave, ovlašćeni inspektori, javni tužilac i drugi organi i organizacije, koje vrše javna ovlašćenja u čiju nadležnost spada neposredno izvršenje ili nadzor nad izvršenjem propisa u kojima su prekršaji predviđeni.“

Tako, u Zakonu o oglašavanju, član 76. propisana su ovlašćenja (tržišnih) inspektora u vršenju nadzora, kao i prava REM u vršenju nadzora iz svoje nadležnosti. Između ostalog, u stavu 2. je izričito propisano ovlašćenje REM da pokrene prekršajni postupak prema prenosiocu oglasne poruke (pružaocu medijske usluge), i da „obavesti nadležni organ ako postoje razlozi za preduzimanje mera prema oglašivaču“.

Zakon o elektronskim medijima nije ni približno tako jasan. U njemu se pominje (član 26. st. 4.) mogućnost da REM, *nakon razmatranja prijave*, podnese zahtev za pokretanje prekršajnog postupka. Međutim, takva odredba ne postoji kada je reč o pokretanju prekršajnog postupka po službenoj dužnosti!

Nadležnost REM bi se mogla izvesti iz toga što REM, kao organizacija koja vrši javna ovlašćenja, vrši nadzor nad sprovođenjem Zakona o elektronskim medijima. Međutim, i tu se stvari komplikuju usled toga što ovaj zakon ne koristi izraz „nadzor“, već kontrola („8) kontroliše rad pružalaca medijskih usluga i stara se o doslednoj primeni odredaba ovog zakona;). Iako nije poznato da su prekršajni sudovi osporili nadležnost REM za pokretanje prekršajnih postupaka po službenoj dužnosti, bilo bi svakako korisno da se preciziranjem zakona otkloni takva mogućnost.

Na osnovu izloženog može se izvesti zaključak da REM nije bio jedini koji je mogao da pokrene prekršajne postupke potiv pružalaca medijskih usluga. To je mogao da učini osnovni javni tužilac iz Beograda, a još pre svaki od građana (uključujući i maloletnike starije od 16 godina) ko je smatrao da su mu prava ugrožena nezakonitim postupanjem medija (npr. u pogledu pogrešnog označavanja primerenog uzrasta).

S druge strane, prekršajni sudovi nisu mogli protiv pružalaca medijskih usluga samo na osnovu toga što je uz zahtev za pokretanje prekršajnog postupka priložen materijal koji ukazuje i na druge prekršaje. Stvari se ne bi mnogo promenile ni da je došlo do osude u postupcima u kojima se sudi za više stotina prekršaja, jer bi kazna koja se odmerava za još nekoliko desetina ili stotina prekršaja verovatno ostala ista.

### **Da li postoji odgovornost zbog nepokretanja prekršaja ili kašnjenja?**

U svim zakonima je pokretanje prekršajnog postupka propisano kao mogućnost za organe, a ne kao obaveza. To znači da ni REM, kao telo, nema obavezu da pokrene postupak zbog svakog kršenja zakona iz svoje nadležnosti. Međutim, nepokretanje prekršajnog postupka, kao i bilo koja službena radnja, ako se dokaže da je učinjeno namerno, u cilju ostvarivanja koristi za medij koji je kršio zakon, može predstavljati krivično delo protiv službene dužnosti.

To krivično delo bi se moralo individualizovati, verovatno ga ne bi bilo lako dokazati, a za njega bi mogli da odgovaraju kako članovi Saveta REM, tako i zaposleni u Službi. Na primer, za krivično delo nesavestan rad u službi iz člana 361 KZ odgovara „službeno lice koje kršenjem zakona ili drugih propisa ili opštih akata, propuštanjem dužnosti nadzora ili na drugi način očigledno nesavesno postupa u vršenju službe, iako je bilo svesno ili je bilo dužno i moglo biti svesno da usled toga može nastupiti teža povreda prava drugog ili imovinska šteta, pa takva povreda, odnosno šteta u iznosu koji prelazi četristopedeset hiljada dinara i nastupi“.

Ključne razdelne tačke između situacije u kojoj REM naprsto nema dovoljno kapaciteta, pa usled toga ne pokreće dovoljno brzo prekršajne postupke i situacije u kojoj postoji krivično delo, su i objektivne i subjektivne. Objektivna okolnost jeste postojanje saznanja da su prekršaji učinjeni (npr. Služba nadzora je dostavila svoj detaljan izveštaj Savetu REM, ali se po tom pitanju ništa dalje ne preduzima). Subjektivna okolnost je umišljaj koji bi trebalo dokazati - da se nepokretanjem postupka doneše korist nekom mediju ili nanese šteta budžetu. „Subjektivno – objektivna“ okolnost jeste praksa postupanja – da li REM u jednakoj meri kasni sa pokretanjem prekršajnih postupaka i da li ima jednak obuhvat, bez obzira na to koji su mediji povredili pravila.

U svakom slučaju, situacija koja je predstavljena u priči CINS-a ukazuje na to da je potrebno nešto promeniti. Verovatno bi najlakša i najlogičnija mera bilo omogućavanje i obavezivanje Službe REM da podnosi zahtev za pokretanje prekršajnog postupka i to u kratkim i redovnim vremenskim razmacima i uz obaveštavanje javnosti o tome.

## Glavni zaključci

Priča CINS koja govori o nepokretanju postupaka za pojedine prekršaje medija i pored toga što ih je uočila stručna služba REM, kao i o velikom broju zastarelih prekršajnih postupaka, otvara brojna pitanja prakse rada ovog regulatornog tela. REM bi, nakon ovog teksta trebalo da izađe sa potpunim podacima o svom postupanju, kako bi javnost stekla uverenje da je postupanje jednakom u jednakim okolnostima.

Isto tako, ovaj tekst stvara potrebu da se REM izjasni o mogućnostima da poveća efikasnost svog kod pokretanja prekršajnih postupaka, budući da softversko rešenje omogućava identifikaciju većeg broja prekršaja nego što se u praksi pokreće. Logično bi bilo ovlastiti i obavezati Službu REM da pokreće prekršajne postupke u redovnim i kratkim intervalima, koji će biti poznati javnosti i medijima. Propisivanje takve obaveze bi značajno povećalo pravnu sigurnost, smanjilo sumnje u arbitрerno postupanje i odagnalo situaciju u kojoj mediji protiv kojih nije pokrenut postupak uživaju privilegije i ostvaruju nezakonitu korist u odnosu na konkurenate protiv kojih je postupak pokrenut na vreme, a pogotovo u odnosu one koji poštuju zakon. Ukoliko REM smatra da su zaprećene kazne protiv pružalaca

medijskih usluga previše visoke, pa zbog toga izbegava da pokrene veći broj prekršajnih postupaka, onda bi trebalo da se založi za smanjenje visine jediničnih kazni.

Pored toga, u analizi je uočena nepotpunost pravnog okvira kada je reč o nadzornim ovlašćenjima i mogućnosti REM da pokreće prekršajne postupke, pri čemu su norme Zakona o oglašavanju potpunije od onih iz Zakona o elektronskim medijima. Naročito je neuređeno pitanje pokretanja prekršajnih postupaka kada ih REM uoči po službenoj dužnosti (bez prijave).

Iako oštećeni imaju pravo da pokreću prekršajne postupke u slučajevima kršenja pravila od strane medija, oni se tim pravom nedovoljno koriste. Poštovanje zakona bi bilo na višem nivou, ukoliko bi oštećeni dobili priliku da kroz uvid u nalaze službe za nadzor REM saznaju za slučajeve u kojima su bili izloženi kršenju medijskih propisa.

Problem zastarevanja bi se možda mogao ublažiti promenom Zakona o prekršajima, ali bi prevashodno trebalo pokušati da se poveća efikasnost rada REM i sudova, jer izrečene novčane kazne protiv PMU gube na preventivnom dejstvu ukoliko prođe dosta vremenena.

## Netransparentnost i selektivnost Poreske uprave

### Prikaz CINS-ove priče

U priči koju je [CINS objavio 14.3.2019.](#) ukazuje se na primere nejednakog postupanja Poreske uprave pri kontroli osnivača medija u Nišu i okolini, koji se mogu povezati sa uređivačkom politikom medija ili bliskošću vlasnika medija republičkim i lokalnim vlastima. Najviše pažnje posvećeno je portalu Južne vesti, koji je bio podvrngut kontrolama u više navrata i u znatno dužem trajanju od ostalih medija, što je bilo praćeno neprofesionalnim ponašanjem pojedinih inspektora i donošenjem nezakonitog rešenja kojim je utvrđena navodna povreda radnopravnih i poreskih propisa. O mogućim političkim uticajima svedoči to što je kontrola okončana nakon apela premijerke, koji je pak usledio zbog toga što je slučaj privukao veliku pažnju javnosti. Još snažnija potvrda jeste činjenica da novac od neosnovano izrečene kazne nikad nije prinudno naplaćen.

Broj kontrola u medijima od 2012. do 2018. nije bio jednak, niti bi se moglo utvrditi pravilo po kojem je vršen. Novinari ističu da pojedine televizije koje nisu uopšte bile predmet kontrole nakon što su njihovi vlasnici postali ljudi bliski vlastima. Kriterijum obima i broja kontrola nije bio ni godišnji prihod pojedinih medija, kako se može zaključiti po podacima CINS na primeru Južnih vesti i Kopernikusa (16 puta veći prihod, isti broj kontrola).

Novinari ukazuju i na netransparentan rad poreske inspekcije, koja je tražene podatke dala tek nakon donošenja rešenja Poverenika, kao i na posledice koje je nejednako postupanje državnih organa imalo na pojedine, sada ugašene medije.

### Relevantni propisi

Zakon o poreskom postupku i poreskoj administraciji "Sl. glasnik RS", br. 80/2002, 84/2002 - ispr., 23/2003 - ispr., 70/2003, 55/2004, 61/2005, 85/2005 - dr. zakon, 62/2006 - dr. zakon, 63/2006 - ispr. dr. zakona, 61/2007, 20/2009, 72/2009 - dr. zakon, 53/2010, 101/2011, 2/2012 - ispr., 93/2012, 47/2013, 108/2013, 68/2014, 105/2014, 91/2015 - autentično tumačenje, 112/2015, 15/2016, 108/2016, 30/2018 i 95/2018) glavni je propis čije sprovođenje se prati kroz CINS-ovu priču. U manjoj meri to su još i Zakon o inspekcijskom nadzoru kao i propisi koji obavezuju osnivače medija.

### Planovi kontrole

Prema Zakonu (član 118), poreska kontrola vrši se na osnovu **godišnjeg plana**, koji donosi direktor Poreske uprave, a koji je zasnovan „na oceni poreskog značaja i poreskog rizika poreskog obveznika“, kao i na osnovu **vanrednog plana**. Pri utvrđivanju plana „obavezno se ima u vidu i procena uticaja poreske kontrole na efikasnost naplate poreza u određenim delatnostima“. Vanredni planovi se donose

„u slučajevima kad je došlo do poremećaja u prometu na tržištu ili postoji indicija da je povećan obim nelegalne trgovine“. Ovaj plan donosi ministar finansija.

## **Postupak kontrole**

Nalog za terensku kontrolu Poreska uprava dostavlja poreskom obvezniku, neposredno pre početka kontrole. U pojednim slučajevima (npr. kontrole evidentiranja prometa preko fiskalnih kasa), kontrola se vrši bez dostavljanja naloga. Početak kontrole se može odložiti na osnovu usmenog prigovora (član 124).

Kontrola se vrši se „u poslovnim prostorijama poreskog obveznika, u službenim prostorijama Poreske uprave ili na drugom mestu, u zavisnosti od predmeta kontrole.“ Poreski obveznik dužan je da, ako se poreska kontrola vrši u njegovim poslovnim prostorijama, obezbedi odgovarajuće mesto za rad poreskog inspektora. Po odobrenju suda, poreski inspektor ima pravo da uđe i u stan poreskog obveznika, radi vršenja kontrole (član 125).

Poreska kontrola obavlja se u toku radnog vremena poreskog obveznika, a izuzetno i po isteku radnog vremena, ako to nalaže svrha kontrole ili ako poreski obveznik na to pristane (član 126).

Poreski obveznik je dužan da učestvuje u utvrđivanju činjeničnog stanja i daje obaveštenja i izjave na zahtev poreskog inspektora. Poreski obveznik je dužan da poreskom inspektoru omogući uvid u stanje roba, kao i da omogući uvid u poslovne knjige, evidencije i drugu dokumentaciju ili isprave. Poreski inspektor može zahtevati podatke, odnosno uvid u dokumentaciju i od zaposlenih kod poreskog obveznika ili drugih lica (član 127).

Već na osnovu ovih izdvojenih odredaba ZOPPPA, očigledno je da već samo podvrgavanje kontroli, pogotovo kada je ona dugotrajna, predstavlja značajno opterećenje za rad medija. Naročito su pogođeni mediji koji nemaju veliki broj zaposlenih administrativaca, što je slučaj sa većinom. U takvim okolnostima, nepodvrgavanje kontroli daje snažnu prednost medijima nad kontrolisanom konkurencijom, koja se najbolje vidi na lokalnom nivou.

U elementima za utvrđivanje plana kontrole, nema garancija da će svi slični subjekti biti u sličnom nivou podvrgnuti kontroli, bilo da je reč o subjektima koji posluju u okviru iste branše, rade u istom gradu ili imaju sličan obim poslovanja.

## **Poreski i drugi propisi**

ZOPPPA predviđa veoma ograničene mogućnost primene drugih propisa. U članu 3. stav 1. utvrđena je absolutna supremacija ZOPPPA: „Ako je drugim zakonom pitanje iz oblasti koju uređuje ovaj zakon uređeno na drukčiji način, primenjuju se odredbe ovog zakona.“ U stavu 2. je ukazano da se („ako ovim zakonom nije drukčije propisano“) poreski postupak sprovodi „po načelima i u skladu sa odredbama zakona kojim se uređuje opšti upravni postupak, odnosno u skladu sa odredbama zakona kojim se uređuje inspekcijski nadzor.“ Na ovaj način je otvorena, makar slabašna, mogućnost primene nekih dobrih načela iz Zakona o inspekcijskom nadzoru.

## **Inspekcije i mediji<sup>3</sup>**

### **Opšti okvir i Zakon o inspekcijskom nadzoru**

U istraživanju Transparentnosti iz 2018., na temu „Inspekcije i mediji“ ukazano je na to da su diskreciona ovlašćenja jedan od glavnih izvora korupcije, dok je nedostatak transparentnosti faktor koji omogućava da zloupotreba takvih ovlašćenja ostane skrivena. Rad inspekcijskih organa u Srbiji, u skladu sa zakonom iz 2015. godine, otvorio je mogućnosti za smanjenje rizika od korupcije, jer sadrži odredbe koje imaju za cilj da obezbede veću transparentnost i predvidljivost rada inspektora u kontroli poslovnih subjekata. Ti rizici nisu u potpunosti otklonjeni zakonskim normama, ali pojedina pravila olakšavaju sa im se uđe u trag.

Korupcija u inspekcijskom radu nije povezana samo sa podmićivanjem pojedinaca, već i sa prвobitnom odlukom da se određeni subjekat uključi ili ne uključi u plan kontrole ili u vanrednu kontrolu. Ove odluke ponekad nisu zasnovane na čvrstim kriterijumima, već na diskrecionoj odluci inspektora ili njegovog nadređenog. Ta vrsta potencijalne pristrasnosti nije podvrgnuta odgovarajućem nadzoru kontrolnih organa, niti subjekat inspekcijskog nadzora može da se žali na eventualni nejednak tretman u tom pogledu.

Dok vlada i lokalne samouprave objavljaju informacije o sredstvima koja je namenila za finansiranje medijskih programa od javnog interesa iz budžeta, informacije o kontrolama koje državni organi preduzimaju prema medijima nisu dostupne na sličan način. Taj nedostatak informacija povećava sumnju da se mediji ne tretiraju na jednak način, već da se državni organi koriste kao sredstvo pritiska na uređivačku politiku. Slično tome, oglašivači u privatnom sektoru navodno podležu sličnoj selektivnoj kontroli.

Akcioni plan za poglavlje 23 pregovora Srbije sa EU i nacionalni antikorupcijski dokumenti ne tretiraju na sveobuhvatan način problem korupcije u inspekcijskim organima.

Zakon o inspekcijskom nadzoru ("Sl. glasnik RS", br. 36/2015 i 44/2018 - dr. zakon) je počeo da se primenjuje aprila 2016. On služi kao okvirni propis za sve inspekcijske procedure; povećana je transparentnost, tako što se planovi kontrole i kontrolne liste objavljaju na internet stranicama inspektorata; spiskovi pravnih lica koji ne poštuju važeće propise treba da budu objavljeni na internet stranicama inspektorata; daje se pismeno obaveštenje unapred o poseti inspektora; ovlašćenja inspektora su proširena.

Nivo usklađenosti kontrolisanih preduzeća sa propisima se procenjuje pomoću kontrolnih lista. Kontrolna lista je dokument koji sadrži spisak prioritetnih pitanja provere i drugih radnji za koje je inspekcija ovlašćena, određenih prema težini mogućih štetnih posledica u određenoj oblasti saglasno

---

<sup>3</sup> U okviru ovog poglavlja su korišćeni delovi istraživačkog izveštaja Transparentnosti Srbije iz maja 2018. <http://www.transparentnost.org.rs/index.php/sr/projekti/168-inspekcije-selektivnost-i-nadzor-medija>

pravilima o proceni rizika, i predmet i obim provere. Svaka inspekcija mora da sačini kontrolne liste u svojoj oblasti, da ih objavi na svojoj veb stranici i primeni na redovnu proceduru inspekcije.

### Nekorisnost izveštaja i planova

U pomenutom istraživanju Transparentnosti, razmatrani su dostupni izveštaji i planovi Poreske uprave. TS nije uspela da pronađe **planove i izveštaje o radu poreske inspekcije** na sajtu PU, niti ih je dobila na osnovu zahteva za pristup informacijama od javnog značaja. Samo je "[Izveštaj o radu inspektora terenske kontrole za 2017. godinu](#)" pronađen na sajtu Koordinacione komisije za inspekcijski nadzor. Reč je o dokumentu nevelikog obima (šest stranica). U ovom dokumentu se navodi na osnovu kojih propisa PU vrši kontrolu, koje su tri kontrole moguće i šta koja od njih podrazumeva. Podseća se na ovlašćenja PU i organizaciju područnih jedinica – postoji ukupno 78 filijala u okviru četiri regionalna centra i Centar za velike poreske obveznike, koji su nadležni za kontrolu oko 450 hiljada obveznika. Kontrolu obavlja 490 inspektora a sistematizovano je ukupno 783 radnih mesta. U izveštaju se navodi da je izvršeno ukupno 11.790 kontroli i da su u skoro 40% slučajeva utvrđene nepravilnosti, a zatim i podneti zahtevi za pokretanje prekršajnog postupka. Kontrole kod neprijavljenih subjekata su izvršene u 189 slučajeva. Kontrole su vršene u pogledu evidentiranja prometa preko fiskalnih kasa, kod stomatoloških ordinacija, uvoznika i prometnika bazih bilja i u pogledu nelegalnog prometa duvanskih proizvoda.

U saradnji sa drugim inspekcijskim organima, PU je prema ovom izveštaju vršila kontrolu obveznika koji se bave otkupom, preradom, pakovanjem i prometom meda, malina, organizovanjem proslava i priređivačima igara na sreću. Takođe, zajedničke kontrole su vršene sa inspekcijom rada kod 67 obveznika a sa MUP-om je vršena kontrola fiskalnih kasa kod 99 ugostitelja.

U osvrtu na ostvarivanje plana, PU ističe da su planirane „kontrole na osnovu kriterijuma analize rizika, na osnovu pripadnosti sektorima delatnosti“, kontrole povraćaja PDV i kredita, na osnovu analize rizika i po službenim beleškama poreske policije, po prijavama poznatih i nepoznatih lica i drugih državnih organa i organizacija. Navodi se da su na osnovu analize rizika koja je sprovedena tokom same 2017. godine vršene kontrole kod obveznika koji se bave ukupno 12 navedenih delatnosti.

U izveštaju nema nikakvih dodatnih podataka na osnovu kojih bi se mogao izvesti zaključak o stepenu ispunjenja planova rada, niti o ukupnom broju obraćanja drugih organa, poznatih i nepoznatih lica Poreskoj upravi.

### Odbijanje zahteva

TS je [zatražila](#) od Poreske uprave planove rada za 2015., 2016. i 2017. godinu i izveštaje o radu za 2015. i 2016. godinu. Dobili smo [rešenje](#) da se zahtev odbija jer je reč o prevelikom broju informacija jer bi "trebalo izvršiti dodatnu analizu po inspektorima terenske kontrole kojih ima 500 i po svakoj organizacionoj jedinici sumirati dobijene podatke kako bi bili analitični u skladu sa zahtevom". Dalje se, bukvalno, navodi: "Planovi i izveštaji se rade globalno, u celini kao i pojedinačno po svim jedinicama, a

posebno izveštaji, od kojih svaki pojedinačno sadrži određeni parametar koji se osmatra u cilju sagledavanja efikasnosti u radu, sati, dani, nedelje, meseci, broj kontrola, efekti... Samim tim postupanje po navedenim zahtevima bilo bi utrošeno mnogo vremena, iziskivalo nesrazmerno velike napore organa u postupanju i angažovalo veliki broj zaposlenih, koji bi obavljanjem ovog posla morali da odlože i zanemare svoje redovne obaveze".

Iz ovog odgovora proizilazi sa PU ne može da ispuni svoju zakonsku obavezu, da izradi i objavi godišnji plan rada i izveštaj o radu.

TS je, podnела [žalbe](#) Povreniku. Istovremeno smo podneli dodatni zahtev PU, u pokušaju da utvrdimo šta znače pojedine besmislice iz odgovora PU, pa smo, umesto da tražimo dokumente i "analitične podatke" (što nije bio predmet ni prvobitnog zahteva) [zatražili](#) informaciju o tome koje godišnje planove i izveštaje PU poseduje "globalno i u celini" i "pojedinačno" (što su izrazi koje je PU upotrebila u odgovoru) za 2015., 2016. i 2017. godinu.

[Zatražili](#) smo i da se PU izjasni koliko pojedinačnih planova rada i izveštaja ne smatra prevelikim brojem informacija koje bi mogle da nam budu dostavljene. Zatraženi su i izveštaji o radu i godišnji planovi rada inspektora terenske kontrole za Grad Niš za 2015., 2016. i 2017. godinu.

Iako je prethodno tvrdila da poseduje više od 500 pojedinačnih izveštaja o radu inspektora terenske kontrole, PU je u [rešenju](#) po novom zahtevu saopštila da ne poseduje izveštaje o radu i godišnje planove rada inspektora terenske kontrole za Grad Niš za 2015., 2016. i 2017. godinu. Istovremeno, Poreska uprava je odbila prva dva zahteva, pozivajući se na odredbe Zakona o poreskom postupku i poreskoj administraciji koje regulišu tajnost postupka. PU je na taj način **tajnim podatkom proglašila čak i podatak o tome koji broj informacija ne smatra prevelikim za dostavljanje po zahtevu!**

I na ovo rešenje uložili smo [žalbu](#) Povereniku. U žalbi smo ukazali da se organ u rešenju pozvao na član 9, stav 1, tačka 5. Zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja, odnosno na to da su traženi podaci određeni da se čuvaju kao tajna. Pri tom, organ vlasti nije postupio u skladu sa odredbama člana 8. Zakona, odnosno, nije odmerio da li je u konkretnom slučaju, u demokratskom društvu neophodno uskratiti pravo na pristup informacijama radi zaštite drugog pretežnijeg interesa.

Ovaj vid kršenja Zakona je gotovo uobičajen, te smo se sa njime sreli i kod istog i drugih organa vlasti. Međutim, za razliku od drugih prilika kada organi vlasti prekomerno koriste tajnost dokumenata kao pravni osnov za uskraćivanje pristupa, tumačeći formalno, da ništa što ima oznaku tajnosti ne može da se stavi na uvid javnosti, ovde je Poreska uprava otišla i korak dalje.

Naime, u obrazloženju rešenja o odbijanju navode se razni osnovi za određivanje tajnosti poreskih podataka – npr. podaci koji pripadaju o poreskim obveznicima, podaci o tehničkim pronalascima, poreske prijave, poreska rešenja itd. **Ništa od toga nije primenjivo na predmet ovog zahteva.**

Podsećamo da su uz pozivanje na tajnu odbijene tačke zahteva za pristup informacijama kojima smo tražili informaciju o tome koje godišnje planove rada i izveštaja o radu Poreska uprava poseduje, pored planova i izveštaja za pojedinačne inspektore terenske kontrole, kao i informaciju o tome koliko

pojedinačnih planova rada i izveštaja o radu Poreska uprava ne smatra prevelikim brojem informacija koje mogu da nam budu dostavljene.

Poreska uprava je, dakle, u svom zvaničnom dokumentu **ustvrdila da poseduje informaciju o tome koje planove rada i izveštaje o radu poseduje, i da su istovremeno te informacije tajne**.

Takođe, Poreska uprava je potvrdila da **poseduje informaciju o tome koliki bi broj traženih informacija smatrala prevelikim**, i ujedno je **u zvaničnom dokumentu izrekla da je ta informacija označena kao tajna**.

Imajući u vidu prirodu informacija, smatramo očiglednim da je **Poreska uprava dala lažnu informaciju**. Na taj način, organ vlasti je, ne samo neosnovano uskratio tražene informacije, već je i na drugi načinomeo ostvarivanje prava na pristup informacijama (čl. 22. st. 1. t. 6)). Time je ujedno ovlašćeno lice načinilo prekršaj iz člana 46, t. 8) Zakona („ne postupi po zahtevu za pristup informacijama u skladu sa ovim zakonom, odnosno dostavi nepotpune ili netačne informacije“).

U vezi sa obaveštenjem u kojem Poreska uprava tvrdi da ne poseduje traženu informaciju iz tačke 3. Zahteva, smatramo da je organ vlasti dostavio nepotpune ili netačne informacije. Naime, izveštaji o radu i Godišnji planovi inspektora terenske kontrole su traženi za Grad Niš i za određene godine. U odgovoru Poreske uprave kaže se da se „tražene informacije ne izrađuju za pojedine organizacione celine (Filijale)“, te da PU „ne poseduje traženi dokument“. Ukoliko PU poseduje ikakve planove i izveštaje o radu, uvereni smo da oni moraju sadržati i podatke za Grad Niš, bilo da su izrađeni sa većim nivom opštosti (npr. za celu Srbiju), ili sa većim nivoom specifičnosti (za svaku terensku kontrolu).

## CINS-ova priča o niškim medijima – zaključci

U priči CINS-ovih novinara o poreskim kontrolama u niškim medijima se pokazalo da ni raspoloživost podataka u značajno većem obimu od onog koji je dobila Transparentnost za svoje istraživanje 2018. nije dovoljna da bi se došlo do jasnog zaključka o kriterijumima za podvrgavanje pojedinih subjekata kontroli.

Naime, na osnovu dostavljenih izvešaja o sprovedenim kontrolama nije bilo moguće utvrditi osnove za manju ili veću izloženost kontrolama ni po delatnosti koju medij obavlja (npr. TV ili internet), ni po prometu koji ostvaruje. Nije se mogao izvesti ni zaključak da su svi mediji proveravani u jednakom obimu, bez obzira na svoju delatnost i ekonomsku snagu. Zbog toga je glavni nalaz i ovog istraživanja potreba da Poreska uprava bitno poveća javnost svoga rada, tako što će (delimično sledeći pozitivne primere drugih inspekcija), početi da objavljuje detaljnije planove i izveštaje o svom radu, kao i podatke o subjektima koji su proveravani i kriterijumima za njihov odabir.

U tekstu su objavljeni i podaci koji ukazuju na realnu mogućnost neprimerenih političkih uticaja, ne samo kod određivanja ko će biti i koliko kontrolisan, već i da li će se izvršiti rešenja koja donese Poreske uprave. U konkretnom slučaju koji se detaljnije obrađuje u tekstu (kontrola osnivača portala „Južne vesti“), reč je o očigledno nezakonitom rešenju, ali i njega PU treba da poništi, a ne da ga ignoriše.

Pošto su tvrdnje o selektivnom odnosu državnih organa prema medijima česte i pominju se već godinama, začuđuje da one nisu našle odraza ni u predlozima za novu medijsku strategiju, ni u predlozima novih propisa i strateških akata. Ovo pitanje se ne tretira adekvatno ni u akcionim planovima za evropske integracije, i pored toga što Srbija iz godine u godinu dobija veoma oštре ocene upravo po pitanju medijskih sloboda.