**Препорука ОДИХР број: 7/2023** која гласи: Независност Регулаторног тела за електронске медије (РЕМ) мора бити ефективно гарантована у складу са најновијим законским одредбама. РЕМ би требало проактивно да користи законска овлашћења да поступа ex officio у случајевима кршења медијских прописа, на основу систематског надзора.

**ПРЕДЛАГАЧ: ЦРТА**

Измене и допуне Закона о електронским медијима

**ЗАКОН**

**О ИЗМЕНАМА И ДОПУНАМА ЗАКОНА О ЕЛЕКТРОНСКИМ МЕДИЈИМА**

**Члан 1.**

У Закону о електронским медијима („Службени гласник РС“ , број 92/23), у члану 33. став 4. брише се.

Досадашњи ст. 5. и 6. постају ст. 4. и 5.

После става 5. додају се нови ст. 6 - 14. који гласе:

„План надзора програма пружалаца медијских услуга у вези са изборном кампањом Регулатор доноси најкасније 6 месеци пре почетка године у којој се одржавају избори.

У поступку утврђивања плана надзора програма у вези са изборном кампањом, Регулатор спроводи јавну расправу која почиње даном објављивања нацрта плана надзора на интернет презентацији Регулатора и траје најмање 15 дана.

Изузетно, у случају расписивања превремених избора, Регулатор без одлагања, а најкасније наредног дана од дана расписивања избора покреће јавну расправу о плану надзора у вези са изборном кампањом, тако да исти буде усвојен најкасније 10 дана од дана расписивања избора.

План надзора програма током изборне камање обухвата најмање:

1)   надзор над усклађеношћу са одредбама закона и других прописа који уређују поступање пружалаца медијских услуга у вези са изборном кампањом и циљеве у складу са ставом 3. овог члана;

2)   критеријуме за избор узорка из става 11. овог члана;

3)   одабир периода посматрања;

4) одабир врста програма који су предмет надзора тако да осим изборног програма (информисање о кампањи, интервјуи, дебате) буде обухваћено и  извештавање о јавним функционерима;

5) начин спровођења квалитативне и квантитативне анализе предизборног извештавања пружалаца медијских услуга, односно њиховог програмског садржаја, укључујући и мерењe времена приказивања актера, одабир субјеката, мерење објеката (актера о којима се говори), начин за одређивање тоналитета медијских објава које се тичу учесника на изборима.

План надзора пружалаца медијских услуга током изборне кампање обавезно обухвата јавне медијске сервисе, пружаоце медијских услуга којима је издата дозвола за пружање медијске услуге телевизијског емитовања на подручју целе Републике, одговарајући узорак ималаца дозволе за пружање медијске услуге телевизијског емитовања на подручју региона односно на локалном подручју, као и осталих пружалаца медијских услуга у надлежности Републике Србије.

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

1)   гледаност или слушаност одређене медијске услуге у релевантној зони покривања, при чему се гледаност односно слушаност одређују на основу података овлашћене агенције специјализоване за истраживање гледаности односно слушаности;

2)  доступност у дистрибуционим платформама;

3)  релевантност пружаоца медијске услуге за конкретне изборе поводом којих се спроводи надзор;

4) околност да ли су и у ком износу пружалац медијске услуге добијао средстава кроз суфинансирање пројеката у области јавног информисања у периоду од проглашења укупних резултата претходних избора до дана утврђивања узорка, при чему се приоритетно у узорак уврштавају пружаоци медијске услуге који су примили највише средстава и

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

    У току трајања изборне кампање Регулатор је дужан да редовно, а најмање на сваке две недеље, објављује писане извештаје о спроведеном надзору у извештајном периоду, као и да најкасније у року од 30 дана од објављивања укупног извештаја о резултатима избора објави завршни извештај о надзору пружалаца медијских услуга електронских медија током изборне кампање, а све у складу са планом надзора програма током изборне кампање.

            Извештаји из става 1. овог члана обавезно  садрже:

 1)  налазе стручне службе Регулатора у вези са равномерном заступљеношћу кандидата, односно изборних листа у медијима,

2)   податке о извештавању медија о активностима кандидата,

3)   евиденцију јавних наступа изборних актера у улози државних функционера и кандидата,

4)   контекст у коме се говори о одређеном учеснику избора;

 5)   податке о оглашавању, посебно о броју закупљених секунди сваког политичког субјекта и терминима емитовања огласне поруке;

 6)  друге важне аспекте рада медија који могу имати утицај на објективно и свеобухватно информисање грађана о кандидатима и изборним програмима.

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

**Члан 2.**

У Члану 36. став 2 речи: „Регулатор доноси овај закључак најкасније у року од осам дана по сазнању за чињенице и околности из става 1. овог члана, а код вероватне повреде закона или других прописа који уређују поступање пружалаца медијских услуга у вези са изборном кампањом, у року од 48 сати по сазнању за наведене чињенице и околности“ бришу се

Став 5. брише се.

**Члан 3.**

У члану 37. став 8 речи иза запете „а у испитном поступку који се води због повреде закона или других прописа који уређују поступање пружалаца медијских услуга у вези са изборном кампањом, у року од 72 часа од покретања тог поступка“ бришу се, а запета се мења тачком.

**Члан 4.**

У члану 38. после става 7. додају се нови ст. 8 - 13. који гласе:

„На основу сваке пријаве поднете у току изборне кампање од стране лица из члана 36. став 1. овог закона,  као и на основу пријаве политичке странке, коалиције политичких странака или групе грађана која је подносилац проглашене изборне листе, односно предлагач кандидата на изборима, Регулатор закључком покреће испитни поступак даном пријема пријаве.

Закључак о покретању испитног поступка из става 8. овог члана Регулатор ради изјашњења доставља пружаоцу медијске услуге против кога је покренут поступак у року од 24 часа од пријема пријаве.

У испитном поступку из става 8. овог члана стручна служба Регулатора надлежна за надзор и анализу сачињава извештај о надзору над пријављеним програмским садржајем.

Регулатор је дужан да по свакој пријави која се односи на повреду овог закона у изборној кампањи донесе решење којим се изриче мера пружаоцу медијске услуге или решење којим се поступак обуставља, у року од пет дана од дана достављања закључка о покретању поступка пружаоцу медијске услуге.

Извештај из става 10. овог члана саставни је део образложења решења из става 11. овог члана.

Решење из става 11. овог члана је коначно и против њега се може покренути управни спор.“

**Члан 5.**

У члану 62. став 1. тачка 3) речи „у предизборном програму“ бришу се.

Став 7. мења се и гласи:

„Под прикривеним приказивањем предизборног програма  у смислу става 3. овог члана подразумева се представљање политичких субјеката и њихових активности, као и представљање активности јавних функционера у смислу прописа који уређују спречавање сукоба интереса (у даљем тексту: јавни функционер) у форми медијског садржаја са намером да то представљање има сврху политичке промоције и да може да доведе јавност у заблуду у погледу његове стварне природе, а која нема уредничко оправдање.“

После става 7. додају се нови ст. 8 – 11 који гласе:

„Медијско извештавање о активностима јавних функционера који су кандидати за председника Републике, народне посланике, посланике у скупштини аутономне покрајине и одборнике у скупштини јединице локалне самоуправе односно који су истакнути представници политичких субјеката који су предлагачи кандидата односно подносиоци изборних листа преко редовних медијских садржаја, које је промотивног карактера и које нема уредничко оправдање није дозвољено током целокупног трајања изборне кампање и најмање две недеље пре почетка изборне кампање, што се нарочито односи на извештавање о званичним јавним скуповима на којима се отварају инфраструктурни и други објекти (путеви, мостови, школе, болнице, фабрике и сл.), односно обележавања почетка такве изградње таквих објеката.

Сматраће се да уредничко оправдање из става 8. овог члана не постоји нарочито ако:

1)  се не ради о саопштењима органа јавне власти која су хитне природе која се односе на угроженост живота, здравља, безбедности или имовине;

2) је трајање медијског садржаја у вези са активностима политичких субјеката и функционера таквог обима да не оправдава остваривање права грађана на обавештеност у смислу закона који уређује јавно информисање;

3) Уколико је садржина говора јавног функционера таква да може утицати на бираче, а нарочито уколико се у свом говору осврће на резултате рада органа  у ком обавља функцију, уколико излаже делове програма учесника избора или уколико своје појављивање у својству функционера користи како би дискредитовао друге политичке субјекте или кандидате;

4) пружалац медијске услуге током изборне кампање приказује програмси садржај у коме функционер који је кандидат или истакнути представник политичког  субјекта који је кандидат на изборима промовише резултате рада органа власти

5)  се ради о директним или одложеним преносима страначких скупова, митинга и других активности које се односе на политичко деловање;

6)  се ради о директним или одложеним преносима активности функционера који немају директне везе са функцијом коју ти функционери обављају;

5)  се ради о медијском праћењу активности политичких субјеката и функционера који немају директне везе са функцијом коју ти функционери обављају;

6)     у другим случајевима када медијско праћење активности политичких субјеката и функционера превазилази оквире уобичајеног новинарског извештавања.

Забране и ограничења из овог члана се односе на све врсте медијских садржаја пружалаца медијских услуга.

Изузетно, од забрана и ограничења из овог члана изузимају се кратки извештаји са изборног скупа у оквиру изборних медијских садржаја, по начелима транспарентности, објективности и недискриминаторног третмана свих политичких странака, кандидата и носилаца изборних листа.“

**Члан 6.**

План надзора над начином извршавања обавеза пружалаца медијске услуге у односу на изборну кампању за изборе расписане за 2. јун 2024. обавезно ће обухватити : јавне медијске сервисе, пружаоце медијских услуга којима је издата дозвола за пружање медијске услуге телевизијског емитовања на подручју целе Републике, пет пружалаца медијске услуге који имају дозволу за пружање медијске услуге телевизијског емитовања на подручју региона и то по један за подручје града Београда, централне, јужне, источне Србије и Војводине као и четири телевизије са дозволом за емитовање путем кабловског система са највећом гледаношћу, према званичним подацима агенција за мерење гледаности.

Регулатор ће надзор над начином извршавања обавеза пружалаца медијске услуге у односу на изборну кампању за изборе расписане за 2. јун 2024. године започети наредног дана од дана ступања на снагу овог закона.

Регулатор ће периодичне писане извештаје о спроведеном надзору објављивати на сваких пет дана док ће најкасније у року од 30 дана од дана објављивања укупног извештаја о резултатима избора објавити завршни извештај о надзору пружалаца медијских услуга електронских медија током изборне кампање.

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

**Члан 7**

Овај закон ступа на снагу наредног дана од дана објављивања у „Службеном гласнику Републике Србије.“

**ОБЈАШЊЕЊЕ ПРЕДЛОЖЕНИХ РЕШЕЊА**

**Чланом 1.** је предложено прецизирање одредаба о спровођењу надзора над пружаоцима медијских услуга током изборне кампање које се ослања на препоруке дате у Заједничком мишљењу Венецијанске комисије и ОЕБС/КДИЉП :

1) Закони треба да понуде јасне и објективне критеријуме за избор медија који ће бити предмет мониторинга. Иако би РЕМ требало да у свој узорак уврсти све релевантне медије, укључујући оне са националном покривеношћу, један од основних критеријума требало би да буде величина публике канала.

2) Методологија мониторинга требало би да буде јасно утврђена у транспарентном процесу одстране РЕМ-а уз консултације са заинтересованим странама. Мониторинг треба да се заснива на квалитативним и квантитативним параметрима.

3) У погледу обухвата, мониторинг не треба да се фокусира искључиво на изборне програме (информисање о кампањи, интервјуе и дебате) већ треба да се прошири и на извештавање о јавним функционерима.

Додатно, одредбама нових ст. 12-14. предложена су решења која ће обавезати Регулатора да током изборне кампање објављује периодичне извештаје о налазима спроведеног мониторинга. Будући да је Регулатор негирао своју дужност да о налазима мониторинга обавештава јавност (парламентарни избори 2016, председнички избори 2017, београдски избори 2018.) неопходно је овим законом прецизирати његове обавезе.

**У члановима 2. и 3. бришу се одредбе којима се прецизирају рокови у поступку по пријавама током изборне кампање из разлога што су предложеним допунама** члана 38. (нови ст. 8-13). предложени другачији рокови.

**Члан 4.** Одредбама члана 38. Предлога закона о електронским медијима прописано је да пријава има дејство иницијативе за покретање испитног поступка, а подносилац пријаве нема својство странке у поступку који се може покренути на основу те иницијативе (став 3.) те да, ако Регулатор поступајући по пријави утврди да не постоје услови за покретање испитног поступка по службеној дужности, обавестиће о томе подносиоца без одлагања, а најкасније у року од 30 дана од дана пријема пријаве (став 5.). Из цитираних одредаба члана 38. произлази да, у оним случајевима у којима Регулатор није оценио да има места покретању поступка, поступање по пријави неће за исход имати доношење образложеног, коначног управног акта који може бити предмет судске контроле. Овакав принцип примењује се без обзира на то да ли подносилац пријавом указује на повреду личног или општег интереса. Одредба је нарочито спорна у контексту надлежности које Регулатор има у току изборне кампање и  у супротности је са обавезама ОЕБС-а. Наиме, став 5.10 ОЕБС-овог Копенхагеншког документа из 1990. гласи да ће „свако имати ефикасан начин за приговор против административних одлука“, док став 5.11 предвиђа да „административне одлуке […] треба да буду у потпуности оправдане“. Смерница C.iii Контролне листе за владавину права Венецијанске комисије из 2016. препоручује приступ судској ревизији када се„званичницима дају дискрециона овлашћења“. Смерница C.iv препоручује да јавни службеници пруже одговарајућа образложења за своје одлуке, док би у случају непружања таквих образложења постојао основ за жалбу.

Предложено решење омогућава брзо и ефикасно решавање по пријавама физичких и правних лица, укључујући и политичких субјеката током изборне кампање и обавезује Регулатора да, без изузетка, по свакој поднетој пријави у року од пет дана донесе решење које може бити предмет судске контроле.

Предложено решење у потпуности прати решење из члана 37. Закона о финансирању политичких активности и обавезе које у изборној кампањи, када одлучује по пријавама повреде тог закона, има Агенција за спречавање корупције. Наведена одредба први пут је примењена на изборима 2020. године и довела је до значајног унапређења поступања Агенције за спречавање корупције.

**Члан 5.** Измена става 7. предложена је због тога што је десетодневна забрана медијског покривања отварања или догађаја поводом стављања у рад пројеката од јавног интереса од стране државних функционера, који су уједно и кандидати примењена током изборне кампање 2022. и 2023. године и оцењена као неефикасна гаранција једнаких услова за учеснике избора. Наиме, у завршном извештају након посматрања кампање 2023. године, ОДИХР закључује: *“Упркос изменама у законодавству којима се продужава забрана електронским медијима да извештавају о учешћу јавних функционера на догађајима приликом отварања објеката јавне инфраструктуре, значајна и неоправдана предност актуелне власти кроз опсежну промоцију владиних пројеката од стране јавних функционера који нису кандидати остала је нерешена. Сви канали са националном покривеношћу извештавали су о активностима кампање у складу са законом, али је позитивно извештавање о председнику и владајућим странкама преовлађивало у програмима већине медија, додатно нарушавајући равнотежу услова.”*

Узевши у обзир налазе и препоруке посматрачких мисија, у заједничком мишљењу КДИЉП и Венецијанске комисије препоручено је увођење  забране медијског праћења одређених институционалних догађаја и свих врста рекламних кампања владе – са оправданим изузецима – не само у кратком временском периоду већ током читавог изборног периода.

Додатно, одредба је ограничена на активности функционера који су истовремено и кандидати, што подразумева да носиоци листе или јавни функционери који нису на изборним листама а рачунају на обављање функције и у следећем мандату (нпр. министри) нису обухваћени прописаном забраном.

Такође, европски стандарди недвосмислено упућују на потребу да се, у контекстима где медијски систем није довољно снажан да се одупре утицају политичке моћи, уведу мере којима би се ограничила предност кандидата владајуће већине. У складу с тим, Парламентарна скупштина Савета Европе је позвала државе чланице да, уколико је потребно, преиспитају своје оквире који регулишу медијско извештавање током изборних кампања, како би их ускладиле са стандардима Савета Европе, обезбеђујући посебно да (између осталог) усвоје строга правила о медијском извештавању о активностима владе како би се избегло да медијско извештавање о церемонијама које влада посећује или организује резултира повлашћеним третманом и непожељним предностима за партије на власти и њихове кандидате током избора. Несумњиво је да је препорука Парламентарне скупштине упућен управо контекстима какав је онај у Србији. У прилог томе говори и чињеница да је Извештајем Венецијанске комисије о изборном праву и изборној администрацији, Србија сврстана у круг држава у којима активности јавних функционера  и владајућих странака уживају обимно, некритично и понекад промотивно извештавање у јавним медијским сервисима и са владом повезаним приватним медијима. У том контексту, Србија је сврстана у друштво држава какве су Мађарска, Пољска, Русија, и Турска. Додатно, према налазима Црте, само током изборне кампање за изборе 2022. године, у периоду од 15. фебруара до 3. априла 2022, забележена су 94 директна укључења у обраћања Александра Вучића. У 55 одсто од свих укључења (52 укључења), Александар Вучић је био у капацитету председника државе, који, осим што обавља редовне дужности, присуствује и догађајима које у Смерницама за анализу медија током посматрања избора Венецијанска комисија означава „маргиналним“ и “псеудодогађајима”  (23 укључења) као што су покретања или завршеци радова на инфраструктурним пројектима, болницама, школама, постављања темељаца за нове фабрике, обиласци фабрика, а најзначајнији догађај је био пуштање у промет брзе пруге Београд - Нови Сад. Осим тога, у периоду изборне кампање председник Србије је имао укупно 12 гостовања и интервјуа на телевизијама са различитим зонама покривености.  Већ на нивоу примера само једног носиоца јавне функције, јасно је да екстензивно извештавање о носиоцима власти ствара изразито неуједначене услове за кандидате на изборима.

Из тог разлога, предложено је уношење одредаба којима би били утврђени јасни критеријуми за утврђивање привилегованог положаја носилаца јавних функција током (целе) изборне кампање, али и у периоду који јој непосредно претходи.

**Члан 6.** Прописује поступак надзора над пружаоцима медијских услуга током изборне кампање за изборе расписане за 2. јун 2024. године.