



**Република Србија
РЕГУЛАТОРНО ТЕЛО
ЗА ЕЛЕКТРОНСКЕ МЕДИЈЕ**

Број: 05-523/15

Датум: 24.04.2015. године

Београд

На основу члана 38. став 2. тачка 12) Закона о електронским медијима („Службени гласник РС”, бр. 83/14), Регулаторно тело за електронске медије, објављује

**ИЗВЕШТАЈ
о спроведеној јавној расправи**

На основу одредаба члана 40. Закона о електронским медијима, Регулаторно тело за електронске медије (у даљем тексту: Регулатор) је спровело поступак јавне расправе у припреми шест нацрта правилника: 1) Нацрт правилника о аудио-визуелним комерцијалним комуникацијама; 2) Нацрт правилника о заштити људских права у области пружања медијских услуга; 3) Нацрт правилника о обавезама пружалаца медијских услуга током предизборне кампање; 4) Нацрт правилника о спровођењу наградних такмичења у области пружања медијских услуга; 5) Нацрт правилника о поступку издавања дозволе за пружање медијске услуге издате на основу спроведеног јавног конкурса; 6) Нацрт правилника о поступку издавања дозволе за пружање медијске услуге на основу захтева.

Јавна расправа о наведеним нацртима правилника спроведена је у периоду од 20. марта до 6. априла 2015. године, с тим да су у оквиру тог поступка одржана три скупа у виду округлог стола: 23. марта у Нишу (Нишки културни центар), 24. марта у Београду (Дом синдиката) и 27. марта у Суботици (Отворени универзитет). Овим скуповима присуствовали су како представници пружалаца медијских услуга, тако и представници маркетиншких агенција.

Одзив аудио-визуелног сектора, стручне јавности и других заинтересованих страна, био је незанемарљив, те је општи утисак да је јавна расправа успешно реализована, с обзиром на интересовање и број и природу предлога и сугестија које су том приликом упућене Регулатору. Наиме, током јавне расправе изношени су конструктивни и конкретни предлози у смислу побољшања текстова нацрта, с тим да је њихов преглед дат у прилогу овог извештаја са напоменама који предлози и сугестије су усвојени, а који нису уз навођење разлога за такву одлуку.

На седници Савета Регулатора одржаној дана 15. априла 2015. године утврђени су коначни текстови шест предлога правилника: 1) Предлог правилника о аудио-визуелним комерцијалним комуникацијама; 2) Предлог правилника о заштити људских права у области пружања медијских услуга; 3) Предлог правилника о обавезама пружалаца

медијских услуга током предизборне кампање; 4) Предлог правилника о спровођењу наградних такмичења у области пружања медијских услуга; 5) Предлог правилника о поступку издавања дозволе за пружање медијске услуге издате на основу спроведеног јавног конкурса; 6) Предлог правилника о поступку издавања дозволе за пружање медијске услуге на основу захтева. Ови предлози биће достављени Министарству културе и информисања на мишљење, у складу са чланом 22. став 3. Закона о електронским медијима, и објављени на веб-сајту Регулатора: www.rem.rs.

ПРЕДСЕДНИК САВЕТА
Горан Караџић, с.р.“

ОДГОВОРИ НА КОМЕНТАРЕ ДАТЕ ТОКОМ ЈАВНЕ РАСПРАВЕ

Нацрт правилника о аудио-визуелним комерцијалним комуникацијама

Члан 1.

На члан 1. коментар је дао Дејан Р. Поповић.

Коментар није прихваћен, будући да и Закон о електронским медијима најпре на општи начин у члану 56. уређује аудио-визуелну комерцијалну комуникацију, а затим и у даљим одредбама и њене посебне облике: спонзорство (члан 57.), пласирање робе (члан 58.) и ТВ оглашавање и ТВ продаја (члан 67.). Стога и Нацрт правилника прати закону у том смислу, тако што најпре на општи начин предвиђа одредбе које се односе на аудио-визуелну комерцијалну комуникацију, односно све њене облике, а затим и одредбе за сваки од њених облика посебно.

Члан 11.

На члан 11. коментар је дала Јавна медијска установа „Радио телевизија Србије“.

Није прихваћена примедба на члан 11. став 3. Оцењено је да је обавезан размак од десет минута адекватан, ако се има у виду потреба заштите права малолетника на слободан развој личности, као и које је робе и услуге забрањено препоручивати у интервалу од десет минута пре и после дечије емисије, односно емисије намењене малолетницима.

Члан 14.

На члан 14. став 4. коментаре су на скупу одржаном у Београду дали представници Јавне медијске установе „Радио телевизија Србије“, „Pink international company“ д.о.о. Београд и „McCann“ Београд, истичући да би требало дозволити да се

приликом обавештења о спонзору користе његови рекламни слогани, будући да они представљају саставни део његовог имиџа.

Овај коментар је прихваћен, али имајући у виду забрану из члана 57. став 2. Закона о електронским медијима, те је дозвољено коришћење рекламног слогана приликом обавештавања о спонзору, с тим да је изричито забрањено коришћење рекламних слогана којим се подстиче куповина или изнајмљивање робе или услуге спонзора.

Члан 16.

На члан 16. коментар је дала Јавна медијска установа „Радио телевизија Србије“.

Овај коментар је прихваћен, те је прецизирано шта се под почетком програмског садржаја сматра и период који непосредно претходни његовој најавној шпици, а да се под крајем програмског садржаја сматра и период који непосредно следи након његове одјавне шпице.

Члан 20.

На члан 20. коментар је дала Јавна медијска установа „Радио телевизија Србије“.

Коментар је прихваћен, па су на јаснији начин одређена два дозвољена облика пласирања робе.

Члан 23.

На члан 23. став 3. коментар је на скупу одржаном у Суботици дао представник Јавне медијске установе „Радио телевизија Војводине“, истичући да је код објављивања ознаке „ПР“ или „PR“ неопходно предвидети одговарајуће решење у случају ако је реч програмском садржају који се емитује на језику националне мањине.

Коментар је прихваћен, те је предвиђено да се ако је програмски садржај намењен националној мањини, текстуално обавештење „Програм који следи садржи пласирање робе“ емитује на језику те националне мањине увек када је на екрану присутан визуелни симбол „ПР“ или „PR“.

Члан 40.

На члан 40. став 2. коментар је на скупу одржаном у Београду дала представница „Pink international company“ д.о.о. Београд, истичући да не би требало део шпице који не садржи огласну поруку или поруку ТВ продаје урачунавати у укупно време ТВ оглашавања и ТВ подаје у једном пуном сату емитованог програма.

Није прихваћен коментар. Наиме, одредба члана 68. став 12. Закона о електронским медијима, којом се предвиђају изузеци од ст. 10. и 11. тог члана, не уређује питање да ли се време трајања шпице којом се најављује, односно одјављује емитовање огласних порука или порука ТВ продаје урачунава у укупно трајање ТВ оглашавања и ТВ продаје у једном пуном сату емитованог програма. Стога се пошло од начела *in dubio pro libertate*,

али од тога да је овде реч о изузетку, те су члану 40. став 2. шпице изузете из времена ТВ оглашавања и ТВ продаје, под условом да не садрже огласну поруку или поруку ТВ продаје. Дакле, био је циљ да се формулише такво правило којим ће се предвидети решење у корист пружалаца медијских услуга, али под условом да они шпице не користе ради оглашавања.

Нацрт правилника о заштити људских права у области пружања медијских услуга

На редослед по коме се уређују питања у Нацрту правилника (редослед глава) коментар је имао Дејан Р. Поповић.

Коментар није прихваћен, јер редослед по коме су главе „Право на истинито, потпуно и благовремено информисање“ (Глава I.) и „Поштовање достојанства личности“ (Глава II.) распоређене у правилнику не указује на то да Регулатор сматра да је заштита истинитог, потпуног и благовременог информисања од веће важности од заштите достојанства личности. Осим тога, Нацрт правилника прати редослед који је постављен у Закону о електронским медијима, будући да се поштовање обавезе истинитог, потпуног и благовременог информисања појављује у члану 47. став 1. тачка 1), а поштовање достојанства личности у члану 50. став 1.

Члан 2.

На члан 2. коментар је дао проф. др. Саша Гајин.

Коментар је прихваћен, те је након члана 2. додат члан који садржи одредбу о тумачењу одредаба Правилника у односу на одредбе закона који уређују области јавног информисања и медија, електронских медија, јавних медијских сервиса

На члан 3. коментар је дао проф. др. Саша Гајин.

Коментар је прихваћен, те је у члану 3. додата одредба којом се пружаоци медијских услуга обавезују да обавесте кориснике медијске услуге да је у конкретном случају дошло до повреде људског права, ако је претходно објавио саопштење или садржај документа органа јавне власти или његовог представника којим се повређује људско право (нпр. повреда претпоставке невиности, забрана говора мржње) или ако до повреде људског права дође у току емисије која се емитује уживо (директно).

На члан 5. коментар је дао проф. др. Саша Гајин.

Коментар је прихваћен, те је у тој одредби истакнуто да је пружалац медијске услуге дужан да без одлагања објави информацију ако је њено објављивање у интересу националне безбедности, јавне сигурности, економске добробити земље или је неопходно

у циљу спречавања нереда или злочина, заштите живота или здравља људи, односно животне средине и других права и слобода.

На члан 6. став 1. коментар је дао проф. др. Саша Гајин.

Коментар је прихваћен, те су из те одредбе избрисане речи „с тим да се највиши степен објективности захтева приликом информисања о питањима која су од интереса за јавно“, с тим да је предвиђено упућивање на претходни члан.

На члан 7. став 1. коментар је дао проф. др. Саша Гајин.

Коментар је прихваћен, тако да су након речи „сукоб“ додате речи „мишљења или ставова“.

На члан 8. став 2. коментар је дао проф. др. Саша Гајин.

Коментар је прихваћен, па је прецизирано да спикер или новинар не могу “без оправданог разлога” приликом саопштавања информација износити свој лични став или став пружаоца медијске услуге.

На члан 17. коментар је дао проф. др. Саша Гајин.

Коментар је прихваћен, те је након речи „ако“ додата реч „ако“ и додат је нови став који се посебно односи на извештавање о кажњивим делима.

На члан 18. став 3. коментар је дао проф. др. Саша Гајин.

Коментар је прихваћен, па је брисан став 3. тог члана.

На члан 23. коментар је дао проф. др. Саша Гајин.

Коментар је прихваћен, па се поред других категорија лица изричито помињу и малолетници.

На члан 24. коментар је дао проф. др. Саша Гајин.

Коментар је прихваћен, те је брисан последњи став тог члана.

На чл. 26. и 27. коментар је дао проф. др. Саша Гајин.

Коментар је прихваћен, те су одредбе ових чланова спојене у једнствен члан.

На члан 26. став 4. коментар је дао проф. др. Саша Гајин.

Коментар је прихваћен, те је одредба измењена тако што се истиче да забрана не важи у случају кад интерес јавности да дође до информације претеже у односу на супротан интерес лица.

На члан 29. коментар је дао проф. др. Саша Гајин.

Коментар је прихваћен, па су уместо речи „се односи на одређено физичко лице” наведене речи “садржи податке о личности”.

На члан 32. коментар је дао проф. др. Саша Гајин.

Коментар је прихваћен, те је у члан 32. унета одредба којом се предвиђа обавеза у складу са одредбом члана 74. Закона о јавном информисању и медијима.

Нацрт правилника о обавезама пружалаца медијских услуга током предизборне кампање

Асоцијација независних електронских медија (АНЕМ) је навела да се садржајем Нацрта правилника прекорачује законско овлашћење из члана 60. Закона о електронским медијима и да се оне упуштају у изворно уређивање права и обавеза који нису предвиђени законом, те су тиме у супротности са одредбом члана 195. Устава Републике Србије.

Овај коментар АНЕМ-а није прихваћен из следећих разлога:

Правни основ за доношење Нацрта правилника о обавезама пружалаца медијских услуга током предизборне кампање (у даљем тексту: Нацрт правилника) садржан је у члану 60. Закона о електронским медијима. Наиме, овом одредбом Регулатор је изричито овлашћен да донесе општи подзаконски акт којим се утврђују ближа правила за извршавање обавеза утврђених чл. 47-59. Закона о електронским медијима. Будући да су обавеза пружалаца медијских услуга да поштују забрану политичког оглашавања ван предизборне кампање, као и обавеза да у току предизборне кампање регистрованим политичким странкама, коалицијама и кандидатима обезбеде заступљеност без дискриминације, предвиђене одредбом члана 47. став 1. тачка 5) наведеног закона, то се овлашћење из члана 60. несумњиво односи и на те обавезе. Дакле, питање постојања правног основа за доношење подзаконског акта, у овом случају правилника, не може бити спорно, у смислу тачке 3. Методологије за израду подзаконских прописа („Службени гласник РС“, бр. 75/2010, 81/2010).

С друге стране, садржај овог правилника није ближе одређен чланом 60. Закона о електронским медијима, у смислу тачке 6. став 4. Методологије за израду подзаконских прописа, те је стога приликом одређивања његовог садржаја неопходно и једино могуће поћи од садржаја одредбе која се разрађује. Члан 47. став 1. тачка 5) Закона о електронским медијима утврђује забрану политичког оглашавања ван предизборне кампање и на уопштен начин утврђује обавезу пружалаца медијских услуга да учесницима у предизборној кампањи обезбеде заступљеност без дискриминације. Међутим, иако наведена одредба изричито забрањује политичко оглашавање ван предизборне кампање, што несумњиво значи да је такво оглашавање у току кампање дозвољено, она не одређује на који начин ће се политичко оглашавање емитовати у програму пружалаца медијских услуга током предизборне кампање. Тачније, не садржи одговор на најважнија питања

која се иначе постављају у вези са оглашавањем: садржај, препознатљивост, начин емитовања и трајање оглашавања, с тим да је код политичког оглашавања од нарочитог значаја и поштовање забране дискриминације, која је зајемчена чланом 21. Устава Републике Србије („Службени гласник РС“ бр. 98/06). Исто тако, ова одредба не одређује ближе на који начин ће учесницима предизборне кампање бити обезбеђена заступљеност без дискриминације, имајући у виду како обавезу пружалаца медијских услуга да истинито, благовремено и непристрасно информишу јавност, прописану чланом 47. став 1. тачка 1) тог закона, тако и специфичне програмске формате путем којих се може емитовати програм намењен предизборној кампањи (информисање о предизборним активностима подносилаца изборних листа или кандидата, информисање о току и резултатима избора и представљање изборних листа и кандидата). Стога, правилник којим се разрађује одредба члана 47. став 1. тачка 5) мора управо да одговори на ова питања која су остала отворена.

Сходно наведеном, Нацртом правилника ближе се уређују следећа питања:

1) начин на који се емитује предизборни програм, а нарочито начин његовог означавања и времена његовог емитовања;

2) забрана прикривеног и посредног препоручивања изборних листа или кандидата, а у циљу обезбеђивања заступљености без дискриминације у програмским садржајима учесника у предизборној кампањи;

3) начин информисања о предизборним активностима учесника у предизборној кампањи, а у циљу обезбеђења информисања које се остварује без дискриминације и уз поштовање обавезе пружалаца медијских услуга да информишу јавност на истинит, потпун и благовремен начин;

4) начин информисања о току и резултатима избора, са истим циљевима који су наведени у претходној тачки;

5) начин на који се представљају изборне листе и кандидати, са истим циљевима који су наведени у претходној тачки;

6) начин на који се емитује политичко оглашавање током предизборне кампање.

Уређење питања под тачкама 1) – 5) има за циљ да омогући да пружаоци медијске услуге обезбеде учесницима у предизборној кампањи заступљеност без дискриминације. Наиме, кршење сваког од правила којима се уређују ова питања имало би за последицу дискриминаторско поступање, односно повреду забране дискриминације учесника у предизборној кампањи, која се јемчи чланом 21. Устава Републике Србије и на чије се поштовање пружаоци медијске услуге обавезују чланом 47. став 1. тачка 5) Закона о електронским медијима. С друге стране, уређење питања под тачком 6) има за циљ да на јасан начин уреди најважнија питања у вези са емитовањем политичког оглашавања током предизборне кампање – забрана дискриминације приликом емитовања политичког оглашавања, као и препознатљивост, садржај, начин емитовања и трајање политичког оглашавања.

Имајући у виду садржај одредаба Нацрта правилника и њихов циљ, може се констатовати да није прекорачено овлашћење садржано у одредби члана 60. Закона о

електронским медијима, којим је Регулатору дата могућност да правилником разради члан 47. став 1. тачка 5) тог закона.

При том, не може се прихватити АНЕМ-ов предлог да се наведена питања ближе уреде препоруком, као флексибилнијим инструментом регулације за усклађивање неусаглашене праксе приликом поштовања фер утакмице током медијског праћења предизборне кампање. Наиме, препорука није инструмент регулације којим се утврђују ближа правила за извршавање обавеза, како стоји у члану 60. Закона о електронским медијима, будући да она нема обавезујућу природу, а уз то њоме се уједначава неуједначена дозвољена пракса, док би овде било речи о пракси, која би, ако би постојала, била недозвољена.

Осим тога, потребно је нагласити и да је Регулатор приликом ближег уређивања горенаведених питања пошао како од своје досадашње регулаторне праксе у том домену, тако и од регулаторне праксе иностраних регулаторних тела.

На члан 3. став 1. коментар је на скупу одржаном у Суботици дао представник Јавне медијске установе „Радио телевизија Војводине“.

Коментар је прихваћен, па је на прецизнији начин уређено ко може емитовати предизборни програм када су избори расписани за уже подручје у оквиру Републике Србије.

На члан 5. став 3. коментар је на скупу одржаном у Суботици дао представник Јавне медијске установе „Радио телевизија Војводине“.

Коментар је прихваћен, па је та одредба измењена тако што је предвиђено да се забрана емитовања садржаја из става 2. не односи на садржаје који су произведени најмање једну годину пре него што су избори расписани.

Нацрт правилника о спровођењу наградних такмичења у области пружања медијских услуга

Асоцијација независних електронских медија (АНЕМ) је навела да се садржајем Нацрта правилника прекорачује законско овлашћење из члана 60. Закона о електронским медијима и да се оне упуштају у изворно уређивање права и обавеза који нису предвиђени законом, те су тиме у супротности са одредбом члана 195. Устава Републике Србије.

Правни основ за доношење Нацрта правилника о спровођењу наградних такмичења у области пружања медијских услуга (у даљем тексту: Нацрт правилника) садржан је у члану 60. Закона о електронским медијима. Наиме, овом одредбом Регулатор је изричито овлашћен да донесе општи подзаконски акт којим се утврђују ближа правила за извршавање обавеза утврђених чл. 47-59. Закона о електронским медијима. Будући да су обавезе пружалаца медијских услуга да наградна такмичења спроводе правично, уз објављивање јасних правила о тим садржајима и јавно обећаној награди, предвиђене

одредбом члана 47. став 1. тачка 7) наведеног закона, то се овлашћење из члана 60. несумњиво односи и на те обавезе. Дакле, питање постојања правног основа за доношење подзаконског акта, у овом случају правилника, не може и не сме бити спорно, у смислу тачке 3. Методологије за израду подзаконских прописа („Службени гласник РС“, бр. 75/2010, 81/2010).

С друге стране, садржај овог правилника није ближе одређен чланом 60. Закона о електронским медијима, у смислу тачке 6. став 4. Методологије за израду подзаконских прописа, те је стога приликом одређивања његовог садржаја неопходно и једино могуће поћи од садржаја одредбе која се разрађује. Члан 47. став 1. тачка 7) Закона о електронским медијима на уопштен начин утврђује обавезу пружалаца медијских услуга да спроводе наградна такмичења правично, уз објављивање јасних правила о тим садржајима и јавно обећаној награди. Међутим, ова одредба не одређује ближе који програмски садржаји се имају сматрати наградним такмичењима, када и на који начин се објављују јасна правила наградног такмичења, на који начин се може препоручивати учешће у наградном такмичењу у контексту обавезе објављивања јасних правила наградног такмичења и података о награди, на који начин се објављују подаци о награди, на који начин се спроводе наградна такмичења ако учешће у њима подразумева коришћење посебно тарифираних услуга. Стога, правилник којим се разрађује одредба члана 47. став 1. тачка 7) мора управо да одговори на ова питања која су остала отворена.

Имајући у виду наведено, Нацртом правилника ближе се уређују следећа питања:

1) појам наградног такмичења, као и у којим програмским форматима се такви садржаји најчешће јављају у програмима пружалаца медијских услуга;

2) начин на који се објављују правила наградног такмичења, тачније када се она објављују, садржај таквог саопштења, посредством ког средства се она објављују, као и у ком садржају се објављују у програму пружаоца медијске услуге;

3) начин на који се може препоручивати учешће у наградном такмичењу, односно које податке такав садржај мора да обухвати, имајући у виду обавезу објављивања правила наградног такмичења и обавезу објављивања података о награди;

4) начин на који се објављују подаци о награди;

5) начин на који се спроводи наградно такмичење, ако учешће у њему подразумева коришћење посебно тарифираних услуга, а нарочито на који начин се учесници могу позивати да учествују у том такмичењу, имајући у виду обавезу пружалаца медијских услуга да наградна такмичења спроводе правично и без злоупотребе лаковерности гледалаца, односно слушаалаца, које су предвиђене чланом 47. став 1. тач. 4) и 7) Закона о електронским медијима;

Имајући у виду садржај одредаба Нацрта правилника и њихов циљ, може се констатовати да није прекорачено овлашћење садржано у одредби члана 60. Закона о електронским медијима, којим је Регулатору дата могућност да правилником разради члан 47. став 1. тачка 7) тог закона.

При том, не може се прихватити АНЕМ-ов предлог да се наведена питања ближе уреде препоруком, као флексибилнијим инструментом регулације за усклађивање неусаглашене праксе приликом спровођења наградних такмичења. Наиме, препорука није

инструмент регулације којим се утврђују ближа правила за извршавање обавеза, како стоји у члану 60. Закона о електронским медијима, будући да она нема обавезујућу природу, а уз то њоме се уједначава неуједначена дозвољена пракса, док би овде било речи о пракси, која би, ако би постојала, била недозвољена.

Посебно истичемо да су приликом ближег уређивања горенаведених питања узети како досадашње искуство Регулатора у вези са емитовањем наградних такмичења, тако и регулаторна пракса и искуство иностраних регулаторних тела.

Нацрт правилника о поступку издавања дозволе за пружање медијске услуге на основу спроведеног јавног конкурса

Члан 1.

На члан 1. примедбу су дали Асоцијација независних електронских медија (АНЕМ) и Дејан Поповић.

Примедба није прихваћена. Наиме, посебним подзаконским актом Регулатор ће ближе уредити услове и критеријуме за издавање дозвола у складу са одредбама Закона о електронским медијима.

Нацрт правилника о поступку издавања дозволе за пружање медијске услуге на основу захтева

Члан 1.

На члан 1. примедбу су дали Асоцијација независних електронских медија (АНЕМ) и Дејан Поповић.

Примедба није прихваћена. Посебним подзаконским актом Регулатор ће ближе уредити услове и критеријуме за издавање дозвола у складу са одредбама Закона о електронским медијима.

Члан 2.

На члан 2. коментар је дао Дејан Поповић.

Није прихваћен коментар. У члану 2. Нацрта правилника је ближе одређено у којим случајевима се дозвола за пружање медијске услуге издаје на основу поднетог захтева заинтересованог лица, имајући у виду одредбе члана 77. ст. 2. и 3. Закона о електронским медијима.