

# Kada zakonodavac ne primenjuje zakon

Analiza procesa izbora za Savet REM-a: udruženja za zaštitu dece kao ovlašćeni predlagači

(maj 2025 – jun 2025.)

Saša Stefanović

Jun, 2025.



## **Apstrakt**

Ova analiza razmatra neadekvatnu primenu Zakona o elektronskim medijima u Srbiji, sa posebnim osvrtom na učešće udruženja čiji su ciljevi zaštita dece kao ovlašćenih predlagača u procesu izbora članova Saveta REM-a. Istaknute su pravne nepreciznosti u vezi sa pojmovima „dete“ i „zaštita dece“, kao i nedosledna i selektivna procena predlagača od strane Odbora za kulturu i informisanje Narodne skupštine. Analiza ukazuje na proceduralne nepravilnosti i poziva na ponavljanje procesa izbora, uz autentično tumačenje zakona u skladu sa međunarodnim standardima u oblasti ljudskih i dečjih prava.

## Sadržaj

|                                                                                |   |
|--------------------------------------------------------------------------------|---|
| Kada zakonodavac ne primenjuje zakon .....                                     | 3 |
| Zakon o elektronskim medijima i Savet REM-a .....                              | 3 |
| Udruženja čiju su ciljevi zaštita dece kao ovlašćeni predlagači .....          | 3 |
| Izbor za Savet REM-a: udruženja za zaštitu dece kao ovlašćeni predlagači ..... | 4 |
| Zaključak .....                                                                | 6 |

## Kada zakonodavac ne primenjuje zakon

Analiza procesa izbora za Savet REM-a: udruženja za zaštitu dece kao ovlašćeni predlagači

### Zakon o elektronskim medijima i Savet REM-a

U Srbiji je 2023. godine donet Zakon o elektronskim medijima<sup>1</sup> čija primena treba da doprinese unapređenju vrednosti demokratskog društva, slobodnog protoka informacija, slobode izražavanja, medijskog i političkog pluralizma. Ovim zakonom se osniva Regulatorno telo za elektronske medije (u daljem tekstu: REM) kao telo koje je funkcionalno i finansijski nezavisno od državnih organa i organizacija, pružalaca medijskih usluga i operatera.

REM, u skladu sa zakonom, izdaje dozvole za pružanje medijske usluge televizije i linearne medijske usluge radija, sprovodi kontrolu i nadzor nad radom pružalaca medijskih usluga, odlučuje o prijavama u vezi sa programskim delovanjem pružalaca medijskih usluga, izriče mere pružaocima medijskih usluga (npr. opomene, zabrane emitovanja, oduzimanje dozvola i drugo). REM-om upravlja Savet REM-a i direktor, s tim što Savet donosi sve akte iz delokruga rada REM-a i bira direktora.

Članove Saveta REM-a bira Narodna skupština na predlog **ovlašćenih predlagača**. Prema članu 12. Zakona o elektronskim medijima, postoji 9 kategorija ovlašćenih predlagača (nezavisne institucije kao što je ombudsman, univerziteti, udruženja izdavača elektronskih medija, udruženja umetnika, udruženja novinara, udruženja čiji su ciljevi sloboda izražavanja, nacionalni saveti nacionalnih manjina, crkve i verske zajednice), među koje spadaju i udruženja čiji su **ciljevi zaštita dece**, ako su registrovana najmanje tri godine pre raspisivanja javnog poziva, a imaju najmanje **tri realizovana projekta u ovoj oblasti**.

### Udruženja čiju su ciljevi zaštita dece kao ovlašćeni predlagači

Iako je Srbija ratifikovala Konvenciju o pravima deteta Ujedinjenih nacija<sup>2</sup>, u Zakonu o elektronskim medijima zakonodavac je propustio priliku da bliže odredi pojam „zaštita dece“ i pojam „dete“. Ostalo je nejasno šta zakonodavac podrazumeva pod pojmom zaštita dece i time ostavio prostor za različita tumačenja ovog pojma. Pojam „zaštita dece“ može da se tumači u skladu sa Konvencijom o pravima deteta kao delovanje u oblasti zaštite i ostvarivanja prava deteta poštujući 4 osnovna principa ove Konvencije: (1) pravo deteta na život, opstanak i razvoj; (2) participacija; (3) nediskriminacija i (4) najbolji interes deteta; ili da se tumači znatno uže kao zaštita dece od svih oblika nasilja, iskorišćavanja i zlostavljanja<sup>3</sup>.

Dodatno, propuštena je prilika da se istakne da se, prema Konvenciji o pravima deteta, **svako ljudsko biće koje nije navršilo 18 godina smatra detetom**.

<sup>1</sup> Službeni glasnik RS, *Zakon o elektronskim medijima*, br. 92/2023.

<sup>2</sup> Službeni list SRJ – Međunarodni ugovori, *Zakon o ratifikaciji Konvencije Ujedinjenih nacija o pravima deteta*, br. 15/90 i br. 4/96 i 2/97.

<sup>3</sup> UNICEF, *Child protection: every child has the right to live free from violence, exploitation and abuse*, dostupno na linku: <https://www.unicef.org/child-protection> pristupljeno dana 4.jun 2025.

Ova neodređenost u Zakonu u pogledu definisanja pojma „zaštita dece“ i pojma „dete“ se negativno reflektovala na proces predlaganja kandidata za Savet REM-a u obimu koji dovodi u pitanje zakonitost i legitimnost procesa izbora za Savet REM-a.

Zbog izostanka jedinstvenog tumačenja pojmova „zaštita dece“ i pojma „dete“ postalo je upitno u segmentu koje se udruženje može smatrati udruženjem čiji su ciljevi zaštita dece, pa samim tim, i koje udruženje u ovoj grupi može biti ovlašćeni predlagač.

### **Izbor za Savet REM-a: udruženja za zaštitu dece kao ovlašćeni predlagači**

Odbor za kulturu i informisanje Narodne skupštine Republike Srbije je 8. maja 2025. objavio javni poziv za predlaganje kandidata za izbor članova Saveta regulatornog tela za elektronske medije (Savet REM-a)<sup>4</sup>.

Prema Zakonu o elektronskim medijima<sup>5</sup>, član 12, stav 7. udruženja čiji su ciljevi zaštita dece, ako su registrovana najmanje tri godine pre dana raspisivanja javnog poziva, a imaju najmanje tri realizovana projekta u ovoj oblasti u poslednje tri godine, imaju ovlašćenje i dužnost da predlažu po dva člana Saveta REM-a.

U javnom pozivu je istaknuto da su ovlašćeni predlagači iz člana 12. stav 1. tač. 3) do 7) Zakona o elektronskim medijima<sup>6</sup> dužni da, uz predlog kandidata, dostave dokaze o ispunjenosti uslova za status ovlašćenog predlagača. **Udruženja čiji su ciljevi zaštita dece** treba da dostave sledeće dokaze:

1. Da je udruženje registrovano najmanje **tri godine pre dana objavljivanja ovog javnog poziva**,
2. Da dostavi statut udruženja kojim se dokazuje da su ciljevi udruženja zaštita dece;
3. Da ima najmanje **tri realizovana projekta** u poslednje tri godine u oblasti zaštite dece.

Odbor za kulturu i informisanje Narodne skupštine prema članu 13 stav 4 Zakona<sup>7</sup> na osnovu **ispunjenosti uslova** utvrđuje listu kandidata i listu organizacija ovlašćenih predlagača.

Iz kategorije udruženja čiji su ciljevi zaštita dece Odbor za kulturu i informisanje je primio predloge za 6 kandidata za članove Saveta REM-a<sup>8</sup>:

1. Miloš Radunović (55 organizacija)
2. Tanja Janković (55 organizacija)
3. Dušan Aleksić (45 organizacija)
4. Dubravka Valić Nedeljković (45 organizacija)

---

<sup>4</sup> Narodna skupština Republike Srbije, *Javni poziv za predlaganje kandidata za izbor članova Saveta Regulatornog tela za elektronske medije*, dostupno na linku: <http://www.parlament.gov.rs/aktivnosti/narodna-skupstina/javni-poziv/javni-poziv-za-predlaganje-kandidata-za-izbor-clanova-saveta-regulatornog-tela-za-elektronske-medije.5073.html> pristupljeno dana 4. juna 2025.

<sup>5</sup> Službeni glasnik RS, *Zakon o elektronskim medijima*, br. 92/2023.

<sup>6</sup> Ibid.

<sup>7</sup> Ibid.

<sup>8</sup> Remontuj, *Analiza procesa izbora za Savet Regulatornog tela za elektronske medije (REM)*, Građanske inicijative, dostupno na sajtu: <https://remontuj.tv/preliminarni-izvestaj.pdf#page=12.19> pristupljeno dana 4. jun 2025.

5. Vladan Škorić (1 organizacija)
6. Ljuan Koka (1 organizacija)

Građanske inicijative su, sprovodeći monitoring procesa izbora za Savet REM-a, uradile analizu ovog procesa<sup>9</sup>. U delu njihove analize koja se odnosi na predlagače iz kategorije udruženja čiji su ciljevi zaštita dece ukazano je na sledeće nepravilnosti:

1. Brojne organizacije koje su podržale kandidate Radunovića i Janković nemaju jasno dokumentovano delovanje u oblasti **zaštite dece**, što je zakonski uslov.

- **Jedna organizacija je u februaru 2025. dopunila statut** da bi uključila zaštitu dece.
- Za **21 organizaciju** nema tragova aktivnosti na mrežama koje bi ukazivale na rad sa decom.
- Najmanje **17 organizacija** iz grupe predlagača za zaštitu dece **ne ispunjava uslove** iz člana 12. stav 7. Zakona o elektronskim medijima:
  - Nemaju zaštitu dece kao **osnovnu statutarно-pravnu delatnost**.
  - Nisu realizovale **najmanje tri projekta u oblasti zaštite dece u prethodne tri godine**.

2. Aktivnosti ovih organizacija su pretežno iz oblasti:

- sporta, ekologije, rada sa odraslima, osoba sa invaliditetom, zanata, kulture.
- deca se eventualno pominju samo usputno.

3. U te organizacije spadaju: Udruženje za zaštitu starih zanata „Lane“, KK Singidunum (košarkaši u kolicima), Savez studenata Građevinskog fakulteta Subotica, Udruženje Šiljkan, Ustani prijatelju, Ženski centar 21. vek, Čoška Vranje, Međuopštinska organizacija gluvih i nagluvih Subotica, Romski kulturni prosvetni centar, Savez srpskih udruženja severnobačkog okruga, Centar projektnih ideja, Svi smo jednaki (Subotica), Jednaki (Kragujevac), Tour de Fruska, Duga Negotin, Eko Natural Bačka Palanka, Mreža za dobrobit Prijepolje.

Udruženje Građanske inicijative je na poslatu analizu dobilo dopis kao odgovor iz Narodne skupštine koji je potpisala Sanja Jević Branković, narodna poslanica i zamenik predsednika Odbora za kulturu i informisanje.

Iako su Građanske inicijative kao predlagače osporile 17 udruženja koja su predložila Miloša Radunovića i Tanju Janković, stiče se utisak da se stručna služba Odbora nije bavila proverom navoda u vezi sa ovim udruženjima, već se naknadno bavila dodatnom proverom ispunjenosti uslova predlagača koji su nominovali kao kandidate Dušana Aleksića i Dubravku Valić Nedeljković.

Stručna služba je, prema ovom dopisu iz Narodne skupštine, utvrdila da od 44 udruženja koja su predložila Dušana Aleksića i Dubravku Valić Nedeljković samo 17 udruženja kumulativno ispunjava sva tri uslova propisana Zakonom, ako bi se striktno primenjivali kriterijumi udruženja Građanskih inicijativa. Uprkos tome, Odbor dalje ističe da svih 44 predlagača koji su nominovali Aleksića i Valić Nedeljković

---

<sup>9</sup> Ibid.

ispunjavaju uslove da budu smatrani ovlašćenim predlagračima, iako su prethodno naveli da određena udruženja ipak ne ispunjavaju sve potrebne uslove.

Nadalje, u svom odgovoru na dopis Građanskih inicijativa Odbor navodi sledeće: „U prilog tome je i činjenica da od 44 udruženja koja su predložila Dušana Aleksića i Dubravku Valić Nedeljković, samo 17 organizacija kumulativno ispunjava sva tri uslova propisana zakonom, ako bi striktno primenjivali kriterijume udruženja Građanskih inicijativa“. U skladu sa prethodno citiranim navodima Odbora, stiče se utisak da Odbor, kao telo koje predstavlja organizacionu jedinicu najvišeg državnog organa zakonodavnog karaktera, a to je Narodna skupština Republike Srbije, ne vidi da su ti zakonski kriterijumi doneti upravo od strane Narodne skupštine, a ne od određenog udruženja građana. S tim u vezi, dodatno čudno zvuči apostrofiranje Odbora kako bi izgledala lista predlagrača kada bi se striktno primenjivali kriterijumi Građanskih inicijativa, jer to nisu kriterijumi koje je donelo jedno udruženje. Ovim odgovorom Odbor eksplicitno priznaje da prilikom utvrđivanja ispunjenosti uslova predlagrača nije striktno primenjivao kriterijume iz Zakona, već su pokušavali da utvrde da li u „statutima i projektima **postoji zaista nešto** što organizacije povezuje sa decom“.

Poslovníkom Narodne skupštine Republike, član 44. eksplicitno se definiše delokrug rada Odbora, gde se, između ostalog, navodi da je u nadležnosti Odbora *praćenje izvršavanja zakona i drugih akata*<sup>10</sup>. Paradoksalno, ali upravo u svom radu, Odbor za kulturu i informisanje se nije pridržavao zakona i njegovih odredbi prilikom utvrđivanja ispunjenosti kriterijuma za predlagrača za članove Saveta REM-a, nezavisno od toga koje kandidate predlagrač predlaže.

U dopisu Narodne skupštine se takođe daje osvrt na termin deca i tvrdi da se osobe uzrasta od 15 do 18 godina ne smatraju decom već mladima, što je tvrdnja u suprotnosti sa definicijom deteta prema Zakonu o ratifikaciji konvencije ujedinjenih nacija o pravima deteta. Poslovníkom Narodne Skupštine Republike Srbije predviđeno je postojanje tela kao što je Odbor za prava deteta, a u delokrugu rada svih odbora jeste i njihova međusobna saradnja<sup>11</sup>. S tim u skladu, ovaj segment dopisa koji je dostavljen od strane Odbora za kulturu i informisanje podležan je osporavanju, tim pre što su u svom tumačenju termina deca i termina mladi prethodno trebalo da se konsultuju, i o tom pitanju sarađuju sa Odborom za prava deteta.

## Zaključak

1. Stručna služba Odbora za kulturu i informisanje Narodne skupštine Srbije nije proveravala navode udruženja Građanske inicijative o tome da najmanje 17 udruženja koja su predložila kao kandidate Radunovića i Janković ne ispunjavaju uslove koji ih kvalifikuju za ovlašćene predlagrača u kategoriji udruženja čiji su ciljevi zaštita dece.

---

<sup>10</sup> Narodna skupština Republike Srbije, *Poslovník Narodne Skupštine*, dostupno na sajtu Narodne skupštine Republike Srbije [http://www.parlament.gov.rs/narodna-skupstina-vazna-dokumenta/poslovník-\(precisceni-tekst\)/ceo-poslovník-\(precisceni-tekst\).1423.html](http://www.parlament.gov.rs/narodna-skupstina-vazna-dokumenta/poslovník-(precisceni-tekst)/ceo-poslovník-(precisceni-tekst).1423.html) pristupljeno dana 4. jun 2025.

<sup>11</sup> Ibid.

2. Stručna služba Odbora je umesto toga dodatno i detaljno proveravala dokumentaciju koju su dostavila udruženja koja su predložila kandidate Aleksića i Valić Nedeljković. Pri tom je utvrdila da od 44 udruženja 27 udruženja koja su predložila prethodno navedene kandidate ne ispunjavaju kriterijume za ovlašćene predlagače, iako analiza koju je sproveo Odbor pretežno **nije tačna**. Samo neki od primera pogrešnog tumačenja i interpretiranja o neispunjenosti uslova su:

- Udruženje „Kokoro“ Bor u svom statutu eksplicitno navodi da su ciljevi udruženja prevencija rizičnih ponašanja dece i mladih (...), kao i informisanje građana, a posebno dece i mladih na razvijanju i očuvanju zdravog ponašanja;
- Udruženje Libero u svom statutu navode da su svi ciljevi usmereni na mlade, ali u napomeni statuta eksplicitno navode da se termin mladi odnosi i na osobe od 15 do 18 godina što bi prema Konvenciji o pravima deteta moglo da se tumači kao dete, a ne mlada osoba;
- Udruženje MisturaFina u svom statutu navodi da je jedan od ciljeva promocija Konvencija o pravima deteta – s tim u skladu, usmereni su na zaštitu prava deteta;
- Udruženje Forca u ciljevima statua takođe navodi da su ciljevi usmereni ka pomoći mladima da razviju samoinicijativu, samopouzdanje, kreativnost, timski rad i odgovornost, a posebno naglašavaju da se termin mladi odnosi i na decu uzrasta od 15 do 18 godina.
- Udruženje BUM u ciljevima statuta eksplicitno navodi da su ciljevi udruženja zaštita i poštovanje prava dece i mladih.

3. Prilikom revizije o ispunjenosti uslova za predlagače, Odbor za kulturu i informisanje i Stručna služba Odbora upotrebili su selektivnu primenu zakona, tako što su dodatnoj proveru podvrgli samo udruženja koja su predložila kandidate Aleksića i Valić Nedeljković i nisu se izjasnili u kojoj meri udruženja koja su podržala Radunovića, Janković, Škorića i Koku (ne)ispunjavaju uslove za ovlašćene predlagače primenom iste detaljne provere koju su primenili na drugu grupu predlagača. Iako se iz samih naziva organizacija (Udruženje za zaštitu starih zanata „Lane“, KK Singidunum (košarkaši u kolicima), Savez studenata Građevinskog fakulteta Subotica i druge) može zaključiti da se prema svom statutu i ciljevima ova udruženja ne bave zaštitom dece, ove organizacije nisu podlegle proveru o ispunjenosti kriterijuma za predlagače, što dodatno ostavlja prostor za selektivnu primenu zakona od strane Odbora.

4. Stručna služba Odbora nije upoznata sa definicijom deteta koja je sadržana u Zakonu o ratifikaciji Konvencije Ujedinjenih nacija o pravima deteta i time je dovela u pitanje rad mnogobrojnih organizacija koje se u svom osnovnom mandatu bave upravo zaštitom ove ciljne grupe.

*„Za svrhe ove konvencije, dete je ljudsko biće koje nije navršilo osamnaest godina života, ako se, na osnovu zakona koji se odnosi na dete, punoletstvo ne stiče ranije.“ (Konvencija o pravima deteta, član 1).*

5. Budući da je evidentna selektivna primena zakona i nepoštovanje zakonitosti procesa izbora za Savet REM-a od strane stručne službe Odbora, ne postoje uslovi za nastavak postupka u kome je potrebno da se tri grupe predlagača iz kategorije udruženja čiji su ciljevi zaštita dece usaglase ili glasanjem dođu do dva kandidata koji će biti predloženi Narodnoj skupštini.

6. Proces za izbor za Savet REM-a u kategoriji udruženja čiji su ciljevi zaštita dece mora da se ponovi, a preduslov za to je autentično tumačenje zakonodavca Zakona o elektronskim medijima u delu koji se odnosi na pojam „zaštita dece“, „udruženje čiji su ciljevi zaštita dece“ i pojam „dete“ u skladu sa međunarodnim standardima u oblasti ljudskih prava i prava deteta. Dodatno, tumačenje o ispunjenosti kriterijuma za predlagače trebalo bi da bude zasnovano na **jednakom, nepristrasnom, nezavisnom i objektivnom odlučivanju**, uz postojanje monitoringa nad čitavim procesom legitimnosti donetih odluka.