



# VLADAVINA PRAVA I SLOBODA MEDIJA U SRBIJI

Izveštaj iz senke za 2024. godinu

*Nezavisno udruženje novinara Srbije (NUNS)  
OBC Transeuropa (OBCT)*

---

Jul 2024

**Autori:**

Massimo Moratti, viši istraživač – saradnik, OBCT

Serena Epis, urednica i istraživačica, OBCT

Thomas Law, stažista i istraživač, NUNS

**Koautori:**

Rade Đurić, pravnik i istraživač, NUNS

Tamara Filipović Stevanović, generalna sekretarka, NUNS

## Vladavina prava i sloboda medija u Srbiji: Izveštaj iz senke za 2024. godinu

### Uvod

Sloboda medija u Srbiji: doprinos izveštaju EU o vladavini prava

- 2.1 Nezavisnost, ovlašćenja za izvršenje i adekvatnost resursa medijskih regulatornih organa i tela
- 2.2 Uslovi i procedure za imenovanje i razrešenje predsedavajućeg i/ili članova odgovornog tela u okviru organa i tela regulatora medijskih usluga
- 2.3 Postojanje i funkcionisanje medijskih saveta i drugih samoregulatornih tela
- 2.4 Transparentnost medijskog vlasništva i mešanje države
- 2.5 Pravila u vezi sa transparentnošću medijskog vlasništva i javne dostupnosti informacija o medijskom vlasništvu
- 2.6 Transparentna dodela državnih sredstava za oglašavanje (uključujući sva pravila u vezi sa tim) i ostale zaštitne mere protiv državnog/političkog mešanja
- 2.7 Okvir za zaštitu novinara, pravila i prakse o garantovanju novinarske nezavisnosti i bezbednosti
- 2.8 Kapacitet izvršnih organa da se osigura bezbednost i istraže napadi
- 2.9 Pristup informacijama i javnim dokumentima
- 2.10 Tužbe i osuđujuće presude protiv novinara (uključujući i slučajeve klevete) i zaštitne mere protiv zloupotrebe

### Preporuke

- 3.1 Zakonodavni okvir
- 3.2 Regulatorno telo za medije i samoregulatorno telo
- 3.3 Transparentnost medijskog vlasništva i mešanje države
- 3.4 Dodela državnih sredstava za oglašavanje i ostale zaštitne mere protiv državnog/političkog mešanja
- 3.5 Zaštita novinara
- 3.6 Preporuke za civilno društvo i strukovne organizacije
- 3.7 Kapacitet izvršnih organa da se osigura bezbednost i istraže napadi
- 3.8 Pristup informacijama
- 3.9 Tužbe protiv novinara i zaštitne mere protiv zloupotrebe

## Uvod

Za države kao što je Srbija i ostale države kandidatkinje iz regiona Zapadnog Balkana koje teže pridruživanju Evropskoj uniji (EU), jačanje nezavisnih medija je ključno za konsolidovanje demokratskih institucija i procesa pomirenja, kao i za napredak u pregovorima za pristupanje EU i reformama vezanim za njih.

Različiti indeksi i alati za monitoring<sup>1</sup> ukazuju na zabrinjavajuću situaciju povodom slobode medija u zemlji: u prvoj polovini 2024. godine platforma za mapiranje medijskih sloboda zabeležila je 34 slučaja kršenja slobode medija i štampe protiv 46 novinara i/ili medijskih profesionalaca iz Srbije, uključujući i 22 slučaja verbalnih napada, 5 pravnih incidenata, 2 slučaja cenzure i 4 napada na imovinu.<sup>2</sup> Na osnovu ovih podataka vidi se da novinari i medijski profesionalci rade svoj posao u dosta neprijateljskom okruženju, u kontekstu snažnog političkog pritiska, zarobljavanja medija, direktnih napada i nedostatka zaštite, a sve to postoji i u drugim zemljama u regionu, kao i u EU, ali u drugačijem obliku.

Kao država kandidatkinja za pristupanje EU, Srbija prolazi kroz proces godišnjeg preispitivanja reformskog procesa: Evropska komisija sastavlja godišnji Izveštaj o napretku u kojem se procenjuje nivo pripremljenosti i usklađenosti sa evropskim standardima, uključujući i one koji se tiču slobode medija, koji su najviše pokriveni u okviru Poglavlja 23 pravnih tekovina EU o pravosuđu i osnovnim pravima.

Pored godišnjeg izveštaja o napretku, počev od ove godine, Srbija i ostale države kandidatkinje će biti uključene i u objavljivanje godišnjih izveštaja o stanju vladavine prava, mehanizma koji je uveden po prvi put 2020. godine kako bi se pratila dešavanja u vladavini prava i potencijalni rizici u državama članicama EU. Izveštaji Evropske komisije o stanju u vladavini prava pokrivaju četiri glavne oblasti: 1. pravosudni sistem; 2. zakonski okvir borbe

---

<sup>1</sup> [Reporters Without Borders, Serbia](#); [Media Ownership Monitor, Serbia](#)

<sup>2</sup> [Mapping Media Freedom, Serbia](#)

protiv korupcije; 3. slobodu medija i pluralizam; 4. ostala institucionalna pitanja u vezi sa sistemom uzajamne provere i kontrole. Od 2023. godine, pored ovih izveštaja, Evropska komisija daje različite vrste preporuka upućene državama članicama EU, pozivajući nadležne državne organe da hitro reše i prevaziđu potencijalne probleme na koje je ukazano u izveštajima.

Izveštaji o vladavini prava u državama kandidatkinjama – koji treba da budu objavljeni u julu 2024. – dopuniće i pružiti dodatne informacije u odnosu na tradicionalne Izveštaje o napretku koje Evropska komisija obično objavljuje pred kraj svake godine.

U okviru konsultacija sa Evropskom komisijom oko pisanja izveštaja o vladavini prava u Srbiji, ovaj Izveštaj iz senke se najviše tiče trećeg dela izveštaja posvećenog slobodi medija i pluralizmu i pruža ažuriranu i sveobuhvatnu analizu srpskog medijskog okruženja jer ukazuje ne samo na pozitivne korake koji su načinjeni u smeru napretka već i na izazove koji su preostali ili su se tek pojavili a treba ih rešiti. Uz analizu je dat i skup detaljnih preporuka koje su upućene nacionalnim organima i relevantnim civilnim udruženjima, apelujući na njih da preduzmu mere i ojačaju svoju posvećenost zaštiti medijskih sloboda u skladu sa evropskim i međunarodnim standardima.

## Sloboda medija u Srbiji: doprinos izveštaju EU o vladavini prava

### *2.1 Nezavisnost, ovlašćenja za izvršenje i adekvatnost resursa medijskih regulatornih organa i tela*

Glavni regulator zadužen za nadzor nad televizijom u Srbiji je Regulatorno telo za elektronske medije (REM). Osnovano je kao Republička Radiodifuzna Agencija 2003. godine, a postaje Regulatorno telo za Elektornske medije (REM) 2014. godine kao deo Zakona o elektronskim medijima. Međutim, nezavisnost i postupanje REM-a predmet su brojnih istraživanja.

U julu 2022. godine, četiri pružaoca medijskih usluga, inače izrazito provladinih, dobila su produžetak prava za nacionalno emitovanje bez pretplate u periodu od osam godina. REM je uprkos višestrukim kršenjima različitih prava i Kodeksa novinara Srbije, obnovio licence za TV Happy, Pink, B92 i Prva. Na primer, ova četiri pružaoca medijskih usluga su kolektivno prekršila Zakon o oglašavanju preko 12.000 puta u 2020. godini.<sup>3</sup>

Vlasnici ovih pružaoca medijskih usluga su pojedinci povezani sa Srpskom naprednom strankom (SNS), a poruke koje oni šalju su pretežno u korist vlade. Dok se REM potrudio da ovim pružiocima medijskih usluga obnovi licence, petu dozvolu i dalje odbija da dodeli, a nju traže nezavisni pružaoci medijskih usluga koji su više antirežimski orijentisani.

U novembru 2023. godine, Evropska komisija je ustanovila da „REM nije uspeo da dokaže svoju nezavisnost na dosledan način i da u potpunosti ostvari svoje nadležnosti u zaštiti medijskog pluralizma”. To se desilo pet dana nakon izmena i dopuna Zakona o elektronskim medijima kojima je zemlja trebalo da se uskladi sa standardima EU, i da se navodno ojača organizaciona, funkcionalna i finansijska nezavisnost REM-a.<sup>4</sup>

Sedam meseci nakon što su ovi zakoni stupili na snagu, uprkos nadama da će regulatorno telo biti jače i nezavisnije, izgleda da se nije mnogo promenilo. Sasvim suprotno, nastavlja se obrazac targetiranja anti-vladinog medijskog sadržaja. Na primer, u februaru 2024. godine, REM je

<sup>3</sup> [Koalicija za slobodu medija \(safejournalists.net\)](https://www.safejournalists.net/)

<sup>4</sup> [Srpski politički brifing: Izmenjeni medijski zakoni – Institut za Kinu i Centralno-istočnu Evropu](#)

podneo prijavu Nezavisnoj audio-vizuelnoj upravi Luksemburga protiv N1<sup>5</sup> zbog dokumentarca koji je navodno pun netolerancije i mržnje prema predsedniku Vučiću. Slučaj je odbačen, jer je ustanovljeno da „program spada u oblast novinarskih sloboda u predstavljanju i obradi informacija, a to je sloboda koja je ključna u normalnoj vladavini prava i svakoj demokratiji.”<sup>6</sup>

REM je započeo javnu raspravu u vezi sa usvajanjem petnaest nacrtu podzakonskih akata, na osnovu zakona, koja je trajala samo 20 dana – od 5. do 25. aprila 2024. godine. Ovo je zakonski apsolutno minimalni period za sprovođenje i pokazuje da regulator ima pristup „poštovanja forme” kada organizuje raspravu koja je ipak zahtevala mnogo smisleniju diskusiju. REM je usvojio ovih 15 propisa<sup>7</sup> 7. maja 2004. i još jednom je propuštena prilika da se bolje regulišu izborne kampanje. Propustio je da jasnije predvidi kriterijume koje treba koristiti kada se određuje plan monitoringa elektronskih medija i njihovih postupaka u izornoj kampanji, kao i način i dinamiku izveštavanja o svojim rezultatima.

Smanjena je kontrola kvaliteta novih uslova i kriterijuma za izdavanje dozvola za pružanje medijskih usluga u Pravilniku. Pre toga, u Pravilniku je propisano minimum 20 procenata programa posvećenog dokumentarnom, naučno-obrazovnom, kulturno-umetničkom i dečijem programu. Ova odredba je izostavljena iz novog Pravilnika.

REM ima i finansijska ograničenja. Godišnji budžet u 2016. godini je bio 3,5 miliona evra<sup>8</sup>, što nije bilo dovoljno da se spreči „nizak nivo prethodne usklađenosti s pravilima koja se odnose na program i reklame”<sup>9</sup>. Sedam godina kasnije, godišnji budžet je i dalje 3,5 miliona evra, što je manje kad se pogleda stvarna vrednost, a REM ne uspeva da sankcioniše TV stanice koje emituju više reklama nego što je dozvoljeno zakonom<sup>10</sup> što pokazuje da ne postoje adekvatni resursi i/ili volja da se targetiraju kanali koji čine prekršaj.

## *2.2 Uslovi i procedure za imenovanje i razrešenje predsedavajućeg i/ili članova odgovornog tela u okviru organa i tela regulatora medijskih usluga*

Na osnovu ažuriranog Zakona o elektronskim medijima promenio se način imenovanja članova Saveta REM-a. Njihovo imenovanje do 2023. godine

<sup>5</sup> Matično privredno društvo N1 je registrovano u Luksemburgu

<sup>6</sup> [Regulator u Luksemburgu odbacio prijavu REM-a protiv N1 \(n1info.rs\)](#)

<sup>7</sup> [REM Podzakonska regulativa](#)

<sup>8</sup> [MergedFile \(coe.int\)](#) (85)

<sup>9</sup> [MergedFile \(coe.int\)](#) (65)

<sup>10</sup> [Milioni za televizije mimo zakona i uz blagoslov REM-a - Centar za istraživačko novinarstvo Srbije \(cins.rs\)](#)

odobravala je Narodna Skupština, na osnovu predloga „ovlašćenih predlagača”.<sup>11</sup>

Pojedince i dalje mora da odobri Skupština, ali nadležni skupštinski odbori na državnom i pokrajinskom nivou su isključeni iz grupe ovlašćenih predlagača. Osim toga, novinarska udruženja i asocijacije izdavača elektronskih medija su odvojeni kao dva odvojena predlagača, kao što su i udruženja koja se bave dečjim pravima i zaštitom i udruženja koja se bave slobodom izražavanja. Kao jedan predlagač zajedno su stavljeni Zaštitnik građana, Poverenik za zaštitu ravnopravnosti i Poverenik za zaštitu podataka o ličnosti i informacije od javnog značaja.

Kodeks ponašanja članova Saveta REM-a se pominje i u Zakonu o elektronskim medijima (u delu koji se odnosi na dokumenta koja treba da usvoji Savet), a odgovornost članova je pojačana. Na primer, sada postoji način da se član Saveta REM-a razreši ukoliko je prekršio Kodeks tri puta u toku jedne godine. Evropska komisija tvrdi da će novi način imenovanja i razrešenja depolitizovati čitav proces kroz nadzor nezavisnih tela.<sup>12</sup>

Razrešenje članova Saveta REM-a ostaje u nadležnosti Narodne skupštine. U maju 2023. godine zbog stalnog kršenja člana 5. Zakona o elektronskim medijima od strane REM-a, Judita Popović, jedna od četiri člana Saveta koje je imenovala opozicija, jedina je dala ostavku,<sup>13</sup> jer REM nije uspeo da „doprinese zaštiti, očuvanju i razvoju slobode mišljenja i izražavanja”, kao i da „zaštiti javni interes u oblasti elektronskih medija”.<sup>14</sup>

Imenovanje predsednika Saveta REM-a ostaje nepromenjeno – potrebna je saglasnost dvotrećinske većine ostalih članova Saveta. Savetom trenutno predsedava Olivera Zekić, koja je izabrana kao članica 2015. godine a onda i predsednica 2020. godine. U to vreme, bila je optužena da pretvara REM u „lokalni odbor SNS-a”.<sup>15</sup> Od tada je vrlo popustljiva prema provladinim medijima i njihovim kršenjima postojećih zakona.

Zbog činjenice da imenovanje članova Saveta na kraju zavisi od odobrenja Narodne skupštine, uz imenovanja nezavisnih kandidata od strane ovlašćenih predlagača koje isto tako odobrava Narodna skupština, proces je i dalje otvoren za političku manipulaciju. Članovi Saveta pružaju povlašćeni tretman provladinim medijima i nastavljaju da to čine, dok većina koju ima

<sup>11</sup> [MergedFile \(coe.int\)](#) (103/104)

<sup>12</sup> [9198cd1a-c8c9-4973-90ac-b6ba6bd72b53\\_en \(europa.eu\)](#) (43)

<sup>13</sup> [Članica Saveta REM-a koju je imenovala opozicija dala ostavku – NUNS \(nuns.rs\)](#)

<sup>14</sup> [Novinarska i medijska udruženja: Zahtevamo pokretanje postupka za razrešenja članova Saveta REM-a – NUNS \(nuns.rs\)](#)

<sup>15</sup> [Režim je stavio Olju Zekić i Aleksandru Janković u REM \(nova-rs\)](#)



Vlada u Skupštini obezbeđuje zaštitu od veće kontrole opozicije i pozivanja na odgovornost.

U novembru 2023. godine, na osnovu ažuriranog zakonskog rešenja određeno je da članovi nastave rad još godinu dana pre izbora novih članova. Do današnjeg dana, ovaj proces još nije počeo. Osim toga, Savet REM-a je 6. juna doneo odluku o pokretanju inicijative za ocenu ustavnosti člana 126. Zakona o elektronskim medijima, u kojem se navodi da novi članovi Saveta REM-a treba da budu izabrani najkasnije godinu dana nakon usvajanja novog zakona koji je usvojen početkom novembra te godine.

Glavna pitanja u vezi sa postupcima REM-a ne proističu iz nedostataka u zakonima već iz propuštanja da sprovedu zakonom date nadležnosti. Bez pravog izvršenja od strane nezavisnog regulatora koji može da vrši proporcionalni uticaj bez mešanja vlasti ali i imalaca dozvola, vlasnika i medijskih magnata sklonih da čuvaju svoje interese, takvi koncepti neće dati opipljive rezultate.

### *2.3 Postojanje i funkcionisanje medijskih saveta i drugih samoregulatornih tela*

Savet za štampu je nezavisno, samoregulatorno telo koje okuplja izdavače, vlasnike štampanih medija, medijske stručnjake i novinske agencije. Zadatak ovog tela je da prati poštovanje Kodeksa novinara Srbije, kao medijator i da rešava po prijavama podnetim u vezi sa medijskim sadržajem.<sup>16</sup> Savet za štampu rešava žalbe protiv novinara i medija kako bi odredio da li su takvi postupci pravični.

Ovo telo je po prvi put prepoznato u zakonodavstvu kroz Zakon o javnom informisanju i medijima. Prvobitna zamisao je bila da se svi štampani i onlajn mediji registruju u ovom telu kako bi se kvalifikovali za sredstva javnog finansiranja. Međutim, nakon konsultacija i izmena tokom izrade nacрта zakona, odlučeno je da odluke Saveta za štampu treba uzeti u obzir i da to bude jedan od kriterijuma za dodelu sredstava javnog finansiranja za onlajn i štampane medije, dok se za elektronske medije uzimaju u obzir mere koje je izrekao REM.

Na nacionalnom nivou postoji Udruženje novinara Srbije (UNS) i Nezavisno udruženje novinara Srbije (NUNS), a oba udruženja su deo šire Evropske federacije novinara i imaju Sud časti koji može donositi odluke o kršenju profesionalnih standarda njihovih članova. Ovi Sudovi časti ne mogu da reaguju niti da usvajaju odluke o predstavnicima medija koji nisu članovi udruženja.

---

<sup>16</sup> [O nama – Savet za štampu \(savetzastampu.rs\)](http://www.savetzastampu.rs)

## 2.4 Transparentnost medijskog vlasništva i mešanje države

Zakon o javnom informisanju i medijima propisuje da svi mediji moraju objaviti informacije o svojim izdavačima. Mediji su dužni da registruju podatke o svojoj vlasničkoj strukturi i glavne urednike u Registru medija u Agenciji za privredne registre Srbije. U okviru istog Registra neophodno je prijaviti svaku promenu podataka u vlasničkoj / uredničkoj strukturi u roku od 15 dana. Nepoštovanje ove zakonske odredbe smatra se prekršajem u smislu ovog zakona.

Radio televizija Srbije (RTS) je nacionalni javni medijski servis, u potpunosti u vlasništvu države Srbije. Upravni odbor RTS-a ima devet članova koje imenuje REM, što je dosta kontraverzno s obzirom na to da je nezavisnost REM-a u odnosu na vladajuću SNS stranku sumnjiva.

Vlasnici četiri privatna pružaoca medijskih usluga kojima je REM obnovio licence u 2022. godini su medijski magnati sa vezama u SNS-u. Ovo se odražava u njihovom izveštavanju, ali podaci o krajnjem vlasništvu nisu uvek tako lako dostupni.

- Krajnji vlasnik *Happy televizije* je trgovačko preduzeće Invej, koje je osnovao Srđan Sredojević.<sup>17</sup> Međutim, vlasnička struktura je mutna i kruže glasine da krajnju kontrolu drži u svojim rukama Predrag Ranković. To je insinuirao i predsednik Vučić u intervjuu na TV Happy u februaru 2024. godine.<sup>18</sup> Ranković je to zvanično demantovao, a Happy je poslao zahtev Google-u 2018. godine zahtevajući da se sve vesti o njemu izbrišu. On je ranije davao finansijsku podršku Tomislavu Nikoliću<sup>19</sup>, koji je osnovao SNS 2008. godine (i bio predsednik pre Vučića).
- Vlasnik *Pinka* je Željko Mitrović. Televizija Pink je počela sa emitovanjem 1994. godine kao lokalna stanica koja se videla samo u Beogradu. Po prvi put je dobila nacionalnu frekvenciju od Republičke radiodifuzne agencije (sada Regulatorno telo za elektronske medije) 2006. godine, koja je obnovljena 2022. godine. *Twitter* (X) je počeo da označava medije koji su povezani sa vlastima 2021. godine, a nalog TV Pink je opisan kao „medij koji radi sa Vladom Srbije”. Mediji povezani sa državom se definišu kao „mediji u kojima država sprovodi kontrolu nad uredničkim sadržajem kroz finansijska sredstva, neposredan ili posredan politički pritisak i/ili kontrolu nad proizvodnjom i distribucijom [sadržaja].” *Twitter* (X) je svoju odluku obrazložio

<sup>17</sup> [Ko su vlasnici nacionalnih TV frekvencija u Srbiji - BBC News na srpskom](#)

<sup>18</sup> [Happy TV | Media Ownership Monitor \(serbia-mom--gmr-org\)](#)

<sup>19</sup> [Predrag Ranković Peconi | Media Ownership Monitor \(mom-gmr.org\)](#)

činjenicom da je „važno da se zna ko kontroliše i vrši pritisak nad medijima.” Mitrović ima i dodatne komercijalne interese u radu sa državom jer kroz svoju firmu PR-DC Vladi prodaje dronove i ostalu vojnu opremu.<sup>20</sup> Pored jedne svoje TV stanice koja ima nacionalnu pokrivenost, Pink ima više od 60 kablovskih kanala. Pink televizija je najgledanija komercijalna televizija (posle javnog medijskog servisa, RTS-a) sa 16,54 procenata gledanosti u periodu od marta 2022. do marta 2023. godine, na osnovu Nielsen istraživanja.<sup>21</sup>

- Vlasnik kompanije „Kopernikus Corporation“ je Srđan Milovanović koji je 2018. godine kupio **B92 i TV Prva** od grčke Antena grupe. Pre ovog preuzimanja, Milovanovićevu drugu kompaniju, „Kopernikus Technology“, kupio je Telekom Srbija za 195 miliona evra. Ovo je bilo precenjeno i svakako 15 miliona evra više nego što je Milovanović ukupno platio za dva kanala jedan mesec kasnije.<sup>22</sup> Istovremeno, njegov brat Zvezdan je bio poverenik SNS-a za Niš i donator stranke, a ostao je i većinski vlasnik „Kopernikus Technology“.

Iako postoji pojedinačna raznolikost medijskog vlasništva, lični odnosi i politički uticaj su doveli do toga da urednički izraz bude veoma sličan a da se glas onih koji misle suprotno marginalizuje.

## *2.5 Pravila u vezi sa transparentnošću medijskog vlasništva i javne dostupnosti informacija o medijskom vlasništvu*

Akvizicije poput Milovanovićeve govore o širem obrascu medijskog vlasništva u Srbiji gde kompanije u državnom vlasništvu, najčešće Telekoma Srbija, mogu neposredno ili posredno da finansiraju preuzimanja nezavisnih medija i da upravljaju njihovom uredničkom politikom u smeru koji odgovara Vladi. Sve do 4. novembra 2023. godine, akvizicije koje finansira država su bile nezakonite. United Media Grupa, vlasnik nezavisnih medija uključujući kanal N1 i dnevne novine Danas, pokrenula je čak i postupak protiv REM-a u oktobru 2023. godine jer nije zaustavio državu i kompanije u vlasništvu države da osnivaju medijske kompanije i posluju u okviru njih.

Međutim, novo zakonodavstvo iz novembra 2023. godine dozvoljava kompanijama u državnom vlasništvu koje obavljaju delatnost elektronskih

<sup>20</sup> [Gledaju nas: Srpska policija proširuje arsenal dronova čime izaziva zabrinutost | Balkan Insight](#) i [Srbija se dodvorava UAE malim dron bombarderima \(defensenews.com\)](#)

<sup>21</sup> <https://serbia.mom-gmr.org/en/media/detail/outlet/pink-tv-1/>

<sup>22</sup> [Ko su vlasnici nacionalnih TV frekvencija u Srbiji - BBC News na srpskom \(www-bbc-com.translate.goog\)](#)

komunikacija, da upravo to čine. United Media tvrdi da Telekom Srbija, sa državnim subvencijama, pretil medijskom tržištu, pluralizmu i slobodi govora,<sup>23</sup> a postoji rizik da će se ovaj fenomen samo pojačati usled legalizovanja takvih transakcija.

Zvanično, podaci o vlasništvu se mogu dobiti preko Agencije za privredne registre (APR). REM ima i svoj elektronski Registar medijskih usluga. Međutim, i tada je teško otkriti krajnje vlasništvo, jer je dosta vlasnika upisano kroz povezana društva. Na primer, kao vlasnik TV Happy navodi se Ideogram d.o.o., koji je osnovala (i ima istu poštansku adresu kao) firma Invej.<sup>24</sup>

REM-ov registar se ne odnosi na štampane medije, iako mnoge od novina vode onlajn sajtove koji navode svoje direktne vlasnike. Na ovaj način Telekom Srbija je dobio priliku da vrši uticaj na tržištu štampanih medija. Na primer, 2004. godine, Igor Žeželj je preuzeo vlasništvo nad Wireless Media, koja je ubrzo nakon toga ušla u partnerstvo sa Telekomom Srbija i napravili su Mondo, prvi portal prilagođen korišćenju na mobilnom telefonu u zemlji. Godinu dana kasnije napravili su mondo.rs. Telekom Srbija je 2018. godine zvanično prebacio vlasništvo nad Mondom podređenom društvu Žeželjevom Wireless Media d.o.o. Time je povećana vrednost Žeželjevog portfolija sa 2 miliona evra na 40 miliona evra, što mu je omogućilo da kupi Kurir, najuticajniji tabloid u Srbiji i jedan od umereno orijentisanih medija kada je reč o odnosu sa vlašću, a nakon toga je promenjena njegova politička orijentacija ka povoljnijem izveštavanju.<sup>25</sup>

Novi Zakon o javnom informisanju i medijima, bez obzira na privid liberalnijeg jezika u nekim drugim aspektima, dosta je regresivan po pitanju vlasništva. Izričito se dozvoljava državi, preko Telekoma Srbija (koji je jedino društvo kapiatala u delimičnom vlasništvu države, a koje obavlja delatnost elektronskih komunikacija) i ostalih tela, da zakonski i zvanično bude vlasnik medija. Iako je ranije ovo bila diskretnija praksa ili više posredna, sada je izričito dozvoljena – čime se otvara mogućnost za potencijalno više takvih modela vlasništva.

Uprkos novom zakonu, nije bilo primetnog povećanja u transparentnosti medijskog vlasništva. Iste smicalice, povezana društva i mutne vlasničke strukture se i dalje koriste da bi se prikrilo pravo vlasništvo u mnogim medijima, a zbog dozvole za veće širenje uticaja Telekoma Srbija može se desiti da se ta praksa u narednom periodu još više pogorša.

---

<sup>23</sup> [United Media podneo tužbu protiv Telekoma Srbija \(n1info.rs\)](#)

<sup>24</sup> [IDEOGRAM DOO BEOGRAD \(companywall.rs\)](#); [INVEJ AD BEOGRAD-ZEMUN \(companywall.rs\)](#)

<sup>25</sup> [Srbija: Državni uticaj nad medijskim vlasništvom: Igor Žeželj i Telekom Srbija - ipi.media](#)

## 2.6 Transparentna dodela državnih sredstava za oglašavanje (uključujući sva pravila u vezi sa tim) i ostale zaštitne mere protiv državnog/političkog mešanja

Postoji nešto malo izvršivih zaštitnih mera u vezi sa dodelom sredstava javnog finansiranja i kriterijuma na osnovu kojih se to odlučuje. Za razliku od Evropskog akta o slobodi medija, koji obezbeđuje zaštitu od mešanja države i kojim se uspostavljaju novi zahtevi za pravičnu raspodelu državnog finansiranja, u Srbiji ne postoji takav okvir. Ne postoje kriterijumi koji su javno dostupni po kojima kompanije i tela u državnom vlasništvu mogu da troše novac za oglašavanje. Prema ovim faktorima dozvoljeno je da se državni fondovi distribuiraju provladinim medijima, sa svim pridruženim uticajima na uredničke stavove i slobodu izveštavanja i istraživanja.

Mnogi mediji su u suštini provladini s obzirom na okolnosti u vezi sa njihovim vlasništvom. Time se samo pogoršava priroda državnog oglašavanja, uz minimalne zahteve da se objave rashodi države ili prihodi od oglašavanja od strane medijskih kompanija.

Većina medija se oslanja na oglašavanje kako bi ostala solventna. S obzirom na izuzetno veliku srpsku Vladu i udeo kompanija u vlasništvu države u samoj privredi, Vlada na ovaj način dobija ogroman prostor da vrši uticaj na urednički pravac u većini medija. Opozicioni političar Savo Manojlović je tvrdio da su preduzeća u vlasništvu države, Grada Beograda i ostalih državnih tela navodno finansirala provladine tabloide Alo, Informer i Politiku u iznosu od 170 miliona dinara u periodu tokom prethodne dve godine.<sup>26</sup>

Ima 2.153 medija registrovanih u Agenciji za privredne registre Srbije. S obzirom na to da Srbija ima populaciju od samo 6,6 miliona, medijsko tržište je „prezasićeno”. Mnogi mediji se oslanjaju na program finansiranja koji sponzoriše država u iznosu od 150 miliona evra. Ova sredstva se uglavnom najviše daju provladinim medijima, bez javnog nadzora ili jasnih, definisanih kriterijuma.<sup>27</sup> Inače, ova šema sufinansiranja ostaje nejasna a ono što bi trebalo da su javno dostupne informacije ostaje skriveno.

RTS ima mešani model finansiranja, jer 46% prihoda dolazi iz taksi, 28% iz državnog budžeta, a 22% od oglašavanja i ostalih komercijalnih aktivnosti.<sup>28</sup> Ostali mediji se suočavaju sa istim vrstama pritiska čime se dozvoljava neprimeren uticaj kada je reč o odnosu između države i sredstava za oglašavanje.

<sup>26</sup> [Lider opozicije: Ovo su lica koja ugrožavaju bezbednost političkih neistomišljenika \(n1info.rs\)](#)

<sup>27</sup> [Medijski prostor | Media Ownership Monitor \(mom-gmr.org\)](#)

<sup>28</sup> [Javna televizija u Srbiji „se koristi protiv javnosti” – Mapiranje medijskih sloboda](#)

Ne postoji praktičan način da se obezbedi da izveštavanje bude fer i uravnoteženo. U susret razvoju događaja pred lokalne izbore u junu 2024. godine, Centar za istraživanje, transparentnost i odgovornost (CRTA) je konstatovao da je predsednik Vučić dobio dva puta više prostora u udarnom terminu od svih ostalih političkih aktera zajedno.<sup>29</sup>

Sve dok regulatorna tela ne dobiju veća ovlašćenja i dok se ne pooštire zakoni kojima će se precizirati i staviti van zakona vršenje uticaja na uređivačke politike putem finansijskih podsticaja i ostalih taktika, pružaoci javnih medijskih usluga će nastaviti da budu naklonjeni vlasti.

### *2.7 Okvir za zaštitu novinara, pravila i prakse o garantovanju novinarske nezavisnosti i bezbednosti*

Na osnovu krivičnog zakona u Srbiji, novinari imaju isti privilegovani zakonski status kao i javni funkcioneri.<sup>30</sup> Srpski krivični zakonik isto tako propisuje zaštitu novinara, a oni kao „lica koja obavljaju poslove od javnog značaja u oblasti informisanja” treba da budu zaštićeni od pretnji njihovoj bezbednosti, gde zatvorske kazne idu u rasponu od šest meseci do pet godina.<sup>31</sup>

Savet za štampu je u svom Kodeksu naveo da novinari koji ga se pridržavaju ne samo da dobijaju zaštitu od svojih profesionalnih udruženja, već imaju pravo i na „pravnu i materijalnu pomoć u zaštiti od nasilja, pretnji, uvreda i drugih negativnih posledica zbog obavljanja novinarske profesije”<sup>32</sup>

U Kodeksu se pominje i da je urednik dužan da zaštititi novinara od svakog oblika cenzure, uključujući i one od vlasnika, države i interesnih grupa. Isto tako se kaže da je njegova dužnost da izvesti javnost o pritiscima koji ugrožavaju novinarsku nezavisnost.

NUNS je pozvao na jačanje zakonske zaštite novinara, poboljšanje pravnih mehanizama i sistema podrške za novinare, tako što će se poboljšati postojeći zakoni kada je reč o zaštiti novinara od pretnji i nasilja, uz strože kazne za one koji prete ili počine nasilje.<sup>33</sup>

Pravila sama po sebi u celini gledano nisu nužno problem. Konstatuje se da Srbija „ima jedno od najnaprednijih zakonodavstava, a Ustav garantuje

<sup>29</sup> [Ni 55 obraćanja javnosti u 55 dana mu nije dovoljno: Zašto se Vučić naljutio na RTS \(n1info.rs\)](#)

<sup>30</sup> [A19\\_MFRR-Briefing\\_Serbia\\_FINAL.pdf \(article19.org\)](#) (16)

<sup>31</sup> [Krivični zakonik \(paragraf.rs\)](#) (član 138, stav 3)

<sup>32</sup> [Kodeks novinara Srbije – Savez za štampu \(savetzastampu.rs\)](#)

<sup>33</sup> [creative-europe-2022-work-programme-c\\_2022\\_36\\_f1.pdf \(nuns.rs\)](#) (31)

slobodu izražavanja”<sup>34</sup> i da su zakoni u „skladu sa evropskim i međunarodnim standardima”<sup>35</sup> Međutim, sve to ima smisla koliko i njihovi mehanizmi za izvršenje.

Predstavnici vlasti nikako ne uspevaju da krivično gone i kazne one koji su počinili napade na novinare. Iako je Evropska komisija smatrala da je prikladno konstatovati napredak Srbije u vezi sa zaštitom novinara od pretnji i nasilja, tu se više misli na usvajanje novih zakona nego na to da postoji neki dokaz boljeg sprovođenja.

U „društvu nasilja” oni koji su inače kivni na novinare osećaju se dosta ohrabrenim da napadnu baš one sa kojima se ne slažu, te je krajem maja 2024. godine, novinara nezavisnog magazina Radar, Vuka Cvijića, udario niko drugi do Milan Lađević, direktor prorežimskog tabloida Srpski Telegraf.<sup>36</sup> U prvobitnom policijskom izveštaju su samo pisane izjave, bez obzira na to što postoji 20 kamera u blizini mesta napada,<sup>37</sup> a javnom tužiocu je trebalo dve nedelje da postane svestan činjenice da je Cvijić prijavio napad.

## 2.8 Kapacitet izvršnih organa da se osigura bezbednost i istraže napadi

Problemi u vezi sa bezbednošću novinara/ki nemaju veze toliko sa zakonom, koliko sa sprovođenjem i izvršenjem. I policijske snage i pravosuđe ~~sudstvo~~ su na neki način saučesnici jer dozvoljavaju počiniocima da deluju uz „politiku nekažnjivosti” zahvaljujući tome što oni ne umeju ili ne žele da intervenišu kad dođe do pretnji ili stvarnog nasilja protiv novinara. Oslobođanje četvorice osumnjičenih za ubistvo Slavka Ćuruvije „ne šalje jasnu poruku da se napadi i kršenja bezbednosti i prava novinara neće tolerisati”.<sup>38</sup>

Nedostatak policijske istrage i zaštite nakon napada na lidere Nezavisnog društva novinara Vojvodine (NDNV), Ane Hegediš i Dinka Gruhonjića, doprineli su ovoj „kulturi nekažnjivosti”. U istraživanju koje je NUNS sproveo 2023. godine ustanovljeno je:<sup>39</sup>

- da je 29,9% novinara često bilo meta kampanji blaćenja.

<sup>34</sup> [Reporter bez granica: Srbija je pala za 12 mesta po indeksu slobode medija \(n1info.rs\)](#)

<sup>35</sup> [Medijske slobode - Balkanmedia - Konrad-Adenauer-Stiftung \(kas.de\)](#)

<sup>36</sup> [Direktor prorežimskog tabloida fizički napao novinara Radara \(n1info.rs\)](#)

<sup>37</sup> [Nova.rs: Policija koči istragu napada na novinara Vuka Cvijića \(n1info.rs\)](#)

<sup>38</sup> [SafeJournalists i MFRR partneri: Apelacioni sud oslobodio osumnjičene za ubistvo novinara Slavka Ćuruvije – NUNS \(nuns.rs\)](#)

<sup>39</sup> [creative-europe-2022-work-programme-c\\_2022\\_36\\_f1.pdf \(nuns.rs\)](#) (18)

- da je njih 30,5% često ili redovno bilo izloženo usmenim pretnjama.
- da je 39,1% ispitanika doživelo fizički napad.
- Svaki treći novinar je dobio pretnje zbog svog izveštavanja u poslednjih godinu dana.
  - Samo polovina njih je prijavila te pretnje.
    - da je 65% novinara koji su prijavili napade ocenilo stav vlasti prema njima kao negativan ili dosta negativan.
  - To potkrepljuje i činjenica da 50% ispitanika smatra da državni organi uopšte nisu reagovali kako treba, dok je 40% reklo da inače ne reaguju ispravno.
- da je 67% ispitanika ocenilo bezbednost i zaštitu novinara u Srbiju kao lošu ili prilično lošu.

NUNS je u svojoj bazi zabeležio 75 incidenata samo u 2024. godini. U bazi *Safejournalists* zabeležena su 43 ozbiljna incidenta, uključujući 31 ozbiljnu pretnju, 8 fizičkih napada i 4 druge pretnje.

Organizovani su neki programi obuke da bi se policija bolje opremila alatima koji su potrebni da bi adekvatno zaštitili novinare, kao što je zajednički projekat Evropske unije i Saveta Evrope „Sloboda izražavanja i sloboda medija u Srbiji”.<sup>40</sup> Međutim, ovi programi predstavljaju fragmentisani pristup i policija u celini nije obučena da se nosi sa napadima i pretnjama protiv novinara. Državi fali kapacitet ili motivacija da adekvatno zaštiti novinare i istraži napade, čime se daje zeleno svetlo potencijalnim počiniocima.

To ne znači da ne postoji krivično gonjenje, jednogodišnja uslovna kazna je izrečena licu koje je slalo preteće poruke N1 u aprilu 2024. godine.<sup>41</sup> Uopšteno gledano, bezbednost novinara se pogoršala poslednjih godina. S obzirom na nekažnjivost i da su često u dosluhu sa vlastima, ohrabreni retorikom vodećih javnih ličnosti, oni koji žele da učutkaju novinare i zastraše glasove onih koji se ne slažu znaju da će država radije izbeći da interveniše.

---

<sup>40</sup> [Obuka policije u Srbiji o zaštiti i bezbednosti novinara - kancelarija Saveta Evrope u Beogradu \(coe.int\)](#)

<sup>41</sup> [Uhapšen muškarac koji je pretio redakciji N1, Tužilaštvo predložilo uslovnu kaznu \(n1info.rs\)](#)



## 2.9 Pristup informacijama i javnim dokumentima

U teoriji, Srbija ima jake zakone o slobodnom pristupu informacijama, jer se njen Zakon o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja „smatra jednim od najboljih evropskih zakona u oblasti pristupa informacijama”.<sup>42</sup> Međutim, kako je to inače uobičajena tema, primena postojećih zakona ostaje nepovezana, jer vlasti jednostavno odbijaju da dostave informacije i usvajaju politiku neodgovaranja na upite.<sup>43</sup>

Problem i dalje predstavljaju dugi rokovi za postupanje, kao i trend odlaganja odgovora do zakonskih 40 dana. Podaci Poverenika za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti o visokom procentu osnovanih žalbi ukazuju na to da državni organi ne odgovaraju na zahteve u dovoljnoj meri. Odgovor institucije na zahtev zavisi pre svega od toga koje informacije se traže.

U članu 51. Ustava Republike Srbije garantuje se pravo na pristup podacima koji su u posedu državnih organa i organizacija kojima su poverena javna ovlašćenja.<sup>44</sup> Ako državni organi ne dostave relevantne informacije pravovremeno. Sadašnji poverenik, Milan Marinović je imenovan 2019. godine od strane skupštinskog odbora, međutim, odabir kandidata i kriterijumi za odabir nisu bili dostupni javnosti, a 6 od 17 članova odbora (svi članovi iz redova opozicije) nisu bili prisutni na glasanju, niti su kandidati pozvani da informišu javnost niti zakonodavce.<sup>45</sup>

Za razliku od njegovog prethodnika, Rodoljuba Šabića, kojeg su kritikovali SNS političari, Marinović radi na tome da preduzima mere protiv novinara koji su izveštavali protiv Aleksandra Vučića. U 2022. godini, preduzeo je mere protiv lica u vezi sa pribavljanjem informacija o susedstvu u kojem živi predsednik Vučić. To je učinjeno iako je Šabić naveo da su te informacije bile dostupne na sajtu SNS-a.<sup>46</sup> Isto tako, ponavljao je lažne tvrdnje koje su kružile o opozicionoj poslanici Jeleni Milošević tokom organizovanja protesta protiv vlade.<sup>47</sup> Sve ovo dovodi u pitanje nezavisnost i akcije Poverenika koje bi trebalo da doprinesu većoj transparentnosti.

Skoro polovina svih novinara se susrela sa „institucionalnim pritiskom” kojim im se uskraćuje pristup informacijama. Kao reakcija na prethodno pomenuto istraživanje NUNS-a, 46,2% ispitanika je reklo da su se susreli sa takvim odgovorima, uključujući, ali ne ograničavajući se na uskraćivanje

<sup>42</sup> [Srbija mora poštovati demokratske principe u izmenama Zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja - Civil Rights Defenders \(crd.org\)](#)

<sup>43</sup> [Medijske slobode - Balkanmedia - Konrad-Adenauer-Stiftung \(kas.de\)](#)

<sup>44</sup> [Srbija: Istraživanje po državama „Freedom on the net 2022”, Freedom House](#)

<sup>45</sup> [Javnost uskraćena za debatu o kandidatima za poverenika \(transparentnost.org.rs\)](#)

<sup>46</sup> [Poverenik podneo tužbu zbog članka u Danasu – NUNS \(nuns.rs\)](#)

<sup>47</sup> [Da li poverenik Marinović obmanjuje javnost i ruga se Nišlijama? \(niskainicijativa-rs\)](#)

prisustva na medijskim događajima i nedavanje odgovora od strane institucija.<sup>48</sup> Evropska komisija je konstatovala „ćutanje uprave”, naglašavajući da javna tela često odbijaju da otkriju informacije istraživačkim novinarima.<sup>49</sup>

Broj žalbi Povereniku zbog povrede prava je uporno visok i pokazuje tendenciju rasta iz godine u godinu, a posebno zabrinjava činjenica da je veliki broj žalbi osnovan (42,9% od ukupnog broja rešenih žalbi). Najveći broj žalbi podnosi se Povereniku zbog ignorisanja zahteva tražilaca informacija („ćutanje uprave”), a novinari se naročito žale na to. Iako novinari koriste zakon kao osnovno sredstvo da bi radili svoj posao, postaje im sve teže da dobiju informacije o radu organa vlasti, a to između ostalog potvrđuje i visok procenat neizvršenih odluka i potvrda kojima se potvrđuje da su te informacije bile dostupne. Stoga posebno zabrinjava činjenica da je čak 49,04% novinarskih žalbi podnesenih Povereniku u toku 2023. godine izjavljeno zbog „ćutanja” organa javne vlasti.<sup>50</sup>

Transparentnost sudova nije na zadovoljavajućem nivou, međutim to prevashodno zavisi od otvorenosti pojedinačnih sudova i njihovih predsednika. Ne postoji ujednačen pristup u komunikaciji sudova i tužilaštava, a većina osnovnih sudova i tužilaštava ne objavljuje vesti ni saopštenja na svojim sajtovima ili to veoma retko čini. Postupanje sudova i tužilaštava po zahtevima za pristup informacijama od javnog značaja takođe nije dalo ohrabrujuće rezultate, već samo privid transparentnosti, a tražene informacije i dalje ostaju nedostupne zbog prekomerne anonimizacije dokumenata.

### *2.10 Tužbe i osuđujuće presude protiv novinara (uključujući i slućajeve klevete) i zaštitne mere protiv zloupotrebe*

Novinari ne samo da nisu zaštićeni zakonom niti ih štite organi za sprovođenje zakona, već se često upravo ti zakoni i te institucije koriste da ih ućutkaju. Ne samo da su Hegediš i Gruhonjić dobijali pretnje i da im je uskraćena pravda, nego su njih prijavili da podstiću rasnu, versku i nacionalističku mržnju na osnovu izmenjenog snimka. Ovu tužbu je podneo pojedinac koji je povezan sa vladajućom SNS strankom.<sup>51</sup>

<sup>48</sup> [creative-europe-2022-work-programme-c\\_2022\\_36\\_f1.pdf \(nuns.rs\)](#) (19)

<sup>49</sup> [9198cd1a-c8c9-4973-90ac-b6ba6bd72b53\\_en \(europa.eu\)](#) (42)

<sup>50</sup> [Godišnji izveštaj o radu Poverenika za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o lićnost](#) (25)

<sup>51</sup> [Srbija: Potrebna hitna reakcija na pretnje novinarima - IFJ](#)

Evropska komisija je konstatovala porast broja strateških tužbi protiv učesća javnosti (SLAPP), koje podnose pripadnici nacionalnih i lokalnih organa vlasti.<sup>52</sup> U junu 2024. godine, istraživački informativni medij KRIK se u okviru 16 odvojenih SLAPP slučajeva, okarakterisanih kao „osveta i odmazda” od strane vlade, branio kao optuženi<sup>53</sup>, jer su ove postupke pokrenuli državni funkcioneri ili njihovi saradnici.

U periodu između 2010. i 2020. godine, bar 26 SLAPP tužbi je pokrenuto protiv novinara. Više od polovine tužbi je pokrenuto u periodu između 2018. i 2020. godine.<sup>54</sup> Bilo je ukupno 28 slučajeva samo u 2023. godini.<sup>55</sup> Tokom 2024. godine, primećeno je pet novih SLAPP slučajeva. Postoje minimalne zaštite mere za novinare kako bi se zaštitili od SLAPP tužbi. Kako u Srbiji medijski zakon i Zakon o parničnom postupku dozvoljavaju zakonsku odbranu u slučajevima povrede ugleda i časti, često se dozvoljava da se to tumači kao otklon od kritike<sup>56</sup> od strane sudskog sistema čija nezavisnost je upitna.

Korišćenje SLAPP-a, navođenje ovih zakona protiv uvreda ali i njihovo fleksibilno tumačenje, predstavlja deo kampanje „pravnog rata” u kojoj državni funkcioneri, predstavnici organizovanog kriminala i ostali koriste zakonodavstvo kao oružje da bi učitali istraživačke i kritičke glasove. U maju 2024. godine, sutkinja Apelacionog suda u Beogradu Dušanka Đorđević podnela je tužbe protiv istraživačke novinark KRIK-a Bojane Pavlović i urednika Stevana Dojčinovića tražeći novčanu odštetu, zatvorsku kaznu i zabranu rada nakon rada ovih novinara na povećanju sudske transparentnosti čime je navodno povređeno pravo porodice sudije na privatnost.<sup>57</sup>

Uz „ćutanje uprave” kod zvaničnih organa, nevoljnost navodno „nezavisnih” ličnosti da se uključe i nedostatak napretka nakon izmena Zakona o pristupu informacijama od javnog značaja iz 2021. godine, doveli su do toga da novinari sada rade u okruženju u kojem im se uskraćuju zvanične informacije, a vlast i oni povezani sa pozicijama moći pokušavaju da učitalju glasove kritike.

---

<sup>52</sup> [9198cd1a-c8c9-4973-90ac-b6ba6bd72b53\\_en \(europa.eu\)](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:9198cd1a-c8c9-4973-90ac-b6ba6bd72b53) (42)

<sup>53</sup> [Koalicija za slobodu medija: Presuda KRIK-u nepravedna, potrebno je hitno usvajanje anti-SLAPP preporuka - SafeJournalists](#)

<sup>54</sup> [A19-Serbia-SLAPPs-report\\_Final\\_16Feb22.pdf \(article19.org\)](#) (22)

<sup>55</sup> [CASE koalicija: Srbija 10. u Evropi po broju SLAPP tužbi - Građanske Inicijative \(gradjanske.org\)](#)

<sup>56</sup> [U Srbiji raste broj tužbi da bi se učitalju mediji i aktivisti: Izveštaj | Balkan Insight](#)

<sup>57</sup> [Sudija tužila KRIK, traži zatvor za novinare i zabranu rada - KRIK](#)

## Preporuke

### 3.1 Zakonodavni okvir

Medijska strategija koju je usvojila Vlada Republike Srbije 2020. godine uz široko učešće medijskih i novinarskih udruženja predstavlja pozitivan korak ka harmonizaciji nacionalnog zakonodavstva sa pravnim tekovinama EU u vezi sa slobodom medija i pozdravlja se kao znak posvećenosti vlade reformama u medijskom okruženju u zemlji u skladu sa evropskim i međunarodnim standardima. Međutim, još od tada je sprovođenje Strategije sporo i nepotpuno. Osim toga, Akcioni plan za sprovođenje Medijske strategije je istekao 2022. godine i novi tek treba da se usvoji.

- Apelujemo na srpske vlasti da postave usvajanje novog akcionog plana kao prioritet i obezbede pravovremeno i potpuno sprovođenje Medijske strategije i izbegnu dalja odlaganja. U ovom procesu, vlada treba redovno da se konsultuje sa nadležnom Radnom grupom za izradu i praćenje Strategije, starajući se da se njene informacije i preporuke uzmu u obzir na adekvatan način.
- Pozivamo srpske vlasti da uvedu efikasan mehanizam sa jasnim indikatorima kako bi pratili i nadzirali sprovođenje Medijske strategije. Treba redovno deliti informacije o sprovođenju Strategije sa nadležnom radnom grupom i staviti ih na raspolaganje javnosti kako bi se omogućio nadzor civilnog društva.
- Pravne tekovine EU o medijskim slobodama su se tokom prethodnih godina proširile i prerasle u nove zakone kao što je Evropski akt o medijskim slobodama čiji je cilj harmonizacija medijskih okruženja širom Evrope i direktiva o anti-SLAPP merama čiji je cilj zaštita novinara, aktivista i svih koji učestvuju u javnosti od zlonamernih tužbi. Apelujemo na srpske vlasti da uzmu u obzir razvoj ovih zakonodavnih mera, da se postaraju da se Medijska strategija redovno ažurira kako bi odražavale nove standarde i obezbedile da nacionalni zakoni budu usklađeni sa novim odredbama.

### 3.2 Regulatorno telo za medije i samoregulatorno telo

Važan deo Medijske strategije oslanja se na ulogu Regulatornog tela za elektronske medije (REM) i Saveta za štampu. U tom pogledu, srpske vlasti moraju ojačati poziciju ova tela i pojačati njihovu nezavisnost.

- Apelujemo na srpske vlasti da preduzmu korake kako bi se obezbedilo da REM efikasno i na nezavistan način obavlja svoje funkcije i doprinosi medijskom pluralizmu u Srbiji.
- Pozivamo nosioce vlasti da progresivno usklade propise o REM-u i Savetu za štampu sa odredbama evropske Direktive o audiovizuelnim medijskim servisima i novousvojenim Evropskim aktom o medijskim slobodama (EMFA).

Što se tiče REM-a, pozivamo srpske vlasti da:

- Obezbede organizacionu, operativnu i finansijsku nezavisnost Regulatornog tela za elektronske medije tako da može da postupa kao nezavisni regulator koji štiti medijski pluralizam u skladu sa Medijskom strategijom i u svetlu usaglašavanja sa Evropskom direktivom za slobodu medija (EMFA).
- Obezbede da se u procesu imenovanja članova Saveta REM-a imenuju najkvalifikovaniji kandidati sa relevantnim veštinama, iskustvom i potvrđenom nezavisnošću. Proces treba da bude reprezentativan za sve aspekte srpskog društva. Proces imenovanja treba da počne bez odlaganja. Imenovanje članova REM-a treba da bude garantovano tokom čitavog perioda trajanja njihovog mandata.
- Obezbede da REM sprovodi svoj mandat na nezavistan i transparentan način i bez uticaja političkog mešanja, naročito da:
  - garantuju transparentno i nepristrasno dodeljivanje prava emitovanja preko čitave teritorije države.
  - obezbede da svi pružaoci medijskih usluga poštuju medijske zakone i Kodeks novinara Srbije.
- Stvore mehanizme za utvrđivanje odgovornosti da bi se procenili nivoi odgovornosti Saveta REM-a u slučajevima u kojima ne primenjuju propise.
- Obezbede da REM efikasno organizuje monitoring medija tokom izbornih kampanja uz objektivne i pravovremene izveštaje za javnost.

- Obezbede dovoljno resursa za REM kako bi se garantovalo efikasno i održivo sprovođenje njegovog mandata.

Što se tiče Saveta za štampu, apelujemo na srpske vlasti da ojačaju ulogu Saveta za štampu, naročito kada je reč o sprovođenju sankcija u slučajevima nepoštovanja etičkih standarda, uz objašnjenje da se odluke Saveta za štampu primenjuju na sve štampane i onlajn medije.

### *3.3 Transparentnost medijskog vlasništva i mešanje države*

Najnovijim izmenama i dopunama Zakona o javnom informisanju i medijima i Zakona o elektronskim medijima uvedene su odredbe kojima se olakšava državno vlasništvo u privatnim medijima. Povratak države u vlasništvo medija predstavlja ozbiljnu pretnju medijskom pluralizmu i dovodi do rizika od neravnoteže na medijskom tržištu što je štetno za nezavisne i kritičke glasove.

- Pozivamo srpske vlasti da se uzdrže od svakog mešanja na medijskom tržištu, da poštuju nezavisnost svih medija i izbegavaju vršenje svake vrste političke ili finansijske kontrole i neprimerenog pritiska na uređivačke politike kroz lične odnose ili političke veze.
- Apelujemo na srpske vlasti da povuku kontroverzne izmene i dopune Zakona o javnom informisanju i medijima i Zakona o elektronskim medijima i obezbede potpunu usklađenost sa Medijskom strategijom, u kojoj se jasno navodi da su posredno i neposredno državno vlasništvo nad privatnim medijima zabranjeni. U procesu izmene i dopune zakona, vlada treba da se konsultuje sa medijskim i novinarskim udruženjima i da garantuje da se njihovi komentari na pravilan način uzmu u obzir.
- Pozivamo srpske vlasti da poboljšaju Registar medija u Agenciji za privredne registre i Registar medijskih usluga u REM-u. Ovi registri treba da pruže ažurirane, transparentne i sveobuhvatne informacije o krajnjim vlasnicima medija, kako bi se izbegao rizik od zarobljavanja medija od strane države i vršenja političkih ovlašćenja kroz podređena društva.

### *3.4 Dodela državnih sredstava za oglašavanje i ostale zaštitne mere protiv državnog/političkog mešanja*

Medijski pluralizam je preduslov postojanja održivog i fer medijskog tržišta. Državno oglašavanje ne treba da bude sredstvo kojim državni organi vrše pritisak i kontrolu nad medijskim tržištem i ometaju nezavisne i kritičke medije.

- Pozivamo srpske vlasti da obezbede transparentnu raspodelu sredstava državnog oglašavanja kroz efikasan i neproizvoljan mehanizam kojim se obezbeđuje fer i uravnotežena raspodela i medijski pluralizam. Treba obezbediti kompletne, regularne i ažurirane informacije o tome kome i kako se raspodeljuju sredstva državnog oglašavanja.
- Apelujemo na srpske vlasti da izmene Zakon o javnom informisanju i medijima i Zakon o elektronskim medijima kako bi se uveli jasni i definisani kriterijumi za pristup programima sufinansiranja koje sponzoriše država. Zakoni treba da obezbede jasno upućivanje na poštovanje Kodeksa novinara i pojačaju ulogu Saveta za štampu kako bi se njegove sankcije primenile bez izuzetka i na štampane i na onlajn medije. Na ovaj način, javne finansije bi se usmerile na medije koji poštuju novinarske etičke standarde. Treba pojačati transparentnost programa sufinansiranja i staviti na raspolaganje informacije o raspodeli javnih sredstava da bi se obezbedio nadzor civilnog društva.

### *3.5 Zaštita novinara*

Iako deluje da je zakonski okvir adekvatan, broj napada na novinare pokazuje da su uslovi kojima se garantuje bezbednost novinara loši i da postojeći okvir nema efekat odvracanja kod mogućih napada. Zakoni se ne sprovode adekvatno i na taj način se obezbeđuje nekažnjivost za one koji zastrašuju novinare. Još više zabrinjava to što sami političari kreiraju neprijateljsku atmosferu protiv novinara. Baš iz tih razloga, pozivamo nosioce vlasti:

- da se uzdrže od ohrabririvanja neprijateljstva ili izazivanja nepoverenja prema medijskim radnicima.

- da pomognu u prevazilaženju propusta u primeni obezbeđivši strože sprovođenje postojećih zakona u delu koji se odnosi na zaštitu novinara.
- Srpske vlasti treba da ojačaju funkcionisanje Stalne radne grupe za bezbednost novinara i podstaknu bolju saradnju između svih uključenih strana. Organi za sprovođenje zakona i sudski organi treba da pokažu jasnu i realnu volju da saraduju sa drugim stranama u građanskom društvu, postaravši se da se aktivnosti, odluke i preporuke koje donesu njeni članovi uzimaju u obzir na delotvoran način i da se garantuje da će se poštovati.

### *3.6 Preporuke za civilno društvo i strukovne organizacije*

Nekažnjivost je kršenje ljudskih prava, u meri u kojoj država ne postavi sistem u kojem se efikasno štite prava njenih građana. U tom slučaju, može se zatražiti ustavna zaštita ljudskih prava ili se mogu istražiti međunarodne mogućnosti.

- Promovisati i ohrabrivati saradnju među novinarskim udruženjima da bi se rešavali slični problemi i delile zajedničke strategije, uključujući i dalji razvoj mehanizama da bi se obezbedila zakonska i novčana pomoć novinarima. Na taj način bi se mogao predvideti razvoj kapaciteta u oblasti strateških parnica pred domaćim i međunarodnim telima kada države ne obezbede adekvatne i dovoljne mere za zaštitu novinara.

### *3.7 Kapacitet izvršnih organa da se osigura bezbednost i istraže napadi*

#### *Preporuke za vlasti u Srbiji*

Za svrhe osiguranja bezbednosti novinara i brzog istraživanja napada, apelujemo na srpske vlasti:

- da se ponašaju odgovorno, smanje tenzije i da urgentno, nedvosmisleno i neselektivno osude sve slučajeve nasilja protiv novinara i događaje koji ugrožavaju bezbednost novinara i građana koji misle i govore kritički.



- da koriste svoje nadležnosti da omoguće neometan pristup informacijama svim tužiocima i policiji kada istražuju slučajeve nasilja protiv novinara, naročito kada se to tiče državnih agencija za bezbednost.
- da sprovedu hitne istrage i reše sve otvorene i nove slučajeve pretnji i napada na novinare, uz poseban fokus na one koji su inicirali predstavnici vlasti.
- da se postaraju da istrage napada na novinare ispunjavanju standarde utvrđene Evropskom konvencijom o ljudskim pravima i relevantnim pravom EU. Istrage treba da budu temeljne, nepristrasne, nezavisne, transparentne i pravovremene.
- da poprave komunikacije sa javnošću. Naročito, za svrhe obezbeđivanja javnog nadzora nad istragama, apeluje se na javna tužilaštva i Ministarstvo unutrašnjih poslova da poboljšaju svoju otvorenost i komunikaciju sa javnošću, uključujući i davanje ažuriranih informacija javnosti o tužilačkim istragama i postupcima.
- da nastave sa dosadašnjim, poboljšaju i uvedu nove obuke za policajce, javne tužioce i sudije da bi poboljšali razumevanje žrtava krivičnih dela, naročito oko tema senzibiliteta i sekundarne viktimizacije. Ako je potrebno, u obuke treba uključiti i više nivoje policijskih snaga.
- da obezbede da tužioci i policija brzo postupaju u slučajevima, istražuju i krivično gone lica koja svojim zloupotrebama dovode do neuspeha u istragama.
- da pojašne sudsko razumevanje krivičnih dela koja se odnose na bezbednost novinara, naročito u onlajn prostoru.
- da poboljšaju zaštitu novinarskih izvora da bi umanjili potencijalne štetne efekte ostalih odredaba kojima se može narušiti njihov položaj ali i da se umanje efekti prikupljanja i obrade biometrijskih podataka.

*Preporuke za civilno društvo i strukovne organizacije:*

- da se dalje ohrabre novinari i ostali medijski profesionalci da uvek prijavljuju slučajeve nadležnim organima.
- da se pruži pomoć i podrška kada je potrebno u prijavi slučajeva sudskim organima i telima za sprovođenje zakona.

### 3.8 Pristup informacijama

Iako su zakoni za pristup informacijama od javnog značaja u Srbiji dosta jaki, nepotpuno i nejednako sprovođenje i dalje predstavlja prepreku u ostvarivanju prava na informacije.

- Pozivamo vlasti u Srbiji da pokažu da su potpunosti posvećene principu transparentnosti i odgovornosti, da se valjano rešavaju zahtevi za pristup informacijama, da se na upite odgovara u zakonski određenom vremenskom okviru i da se izbegava kašnjenje odgovora bez valjanog i ispravnog objašnjenja. Obrada zahteva za pristup informacijama treba da bude transparentna i oslobođena političkog pritiska i svake vrste uplitanja.
- Tzv. ćutanje uprave predstavlja značajan izazov za novinare koji traže informacije od javnog značaja, naročito istraživačke novinare, te se srpske vlasti ohrabruju da ojačaju pristup pravima na informacije kako bi pružili podršku novinarima koje javne službe i tela ignorišu i ne ogovaraju im na zahteve za pristup informacijama, daju im netačne odgovore i zloupotrebljavaju rokove odugovlačeći slanje odgovora.

### 3.9 Tužbe protiv novinara i zaštitne mere protiv zloupotrebe

Veliku zabrinutost izazivaju tužbe, uključujući i SLAPP, koje se redovno pokreću protiv novinara kao vrsta zastrašivanja, uključujući i slučajeve koje pokreću državni funkcioneri. Da bi se novinari zaštitili od zlonamernih tužbi, pozivamo vlasti u Srbiji:

- da se uzdrže od pokretanja tužbi protiv novinara koje mogu negativno uticati na učešće javnosti.

- da uvedu mere slične onima u [EU Direktivi protiv SLAPP-a](#) iz aprila 2024. godine i [Preporuke SE](#) protiv SLAPP tužbi. Vlasti u Srbiji se pozivaju da izveste o merama koje su preduzele protiv ovih tužbi u okviru svog procesa pristupanja.
- da protumače odredbe u vezi sa naknadom štete u slučajevima protiv novinara u skladu sa relevantnom sudskom praksom Evropskog suda za ljudska prava u vezi sa članom 10. Konvencije.

Ovaj izveštaj iz senke i sve preporuke su nastali kao deo projekta *Media Freedom Rapid Responce* mehanizma koji funkcioniše u celoj Evropi u okviru kojeg se prati, nadgleda i reaguje na kršenja medijskih sloboda i slobode štampe u državama članicama EU i državama kandidatima. Izveštaj se naslanja na saznanja iz istraživačkih i zagovaračkih aktivnosti u okviru projekta „[Transnacionalno zagovaranje za slobodu informisanja na Zapadnom Balkanu – ATLIB](#)” koje sufinansira Ministarstvo za spoljne poslove i međunarodnu saradnju Italije.

Finansirano od strane Evropske unije. Izraženi stavovi i mišljenja su, međutim, samo autora(a) i ne odražavaju nužno stavove Evropske unije ili Evropske izvršne agencije za obrazovanje i kulturu (EACEA). Ni Evropska unija ni organ koji dodeljuje pomoć ne mogu biti odgovorne za njih.



Co-funded by  
the European Union



Ministero degli Affari Esteri  
e della Cooperazione Internazionale