

# МОНИТОРИНГ МЕДИЈСКОГ ПЛУРАЛИЗМА У ДИГИТАЛНОЈ ЕРИ

ПРИМЕНА МОНИТОРИНГА МЕДИЈСКОГ  
ПЛУРАЛИЗМА У ЕВРОПСКОЈ УНИЈИ,  
АЛБАНИЈИ, ЦРНОЈ ГОРИ, РЕПУБЛИЦИ  
СЕВЕРНОЈ МАКЕДОНИЈИ, СРБИЈИ И  
ТУРСКОЈ У 2021. ГОДИНИ

Извештај о земљи: Србија

Ирина Милутиновић, Институт за европске студије Београд

Извештај о истраживачком пројекту

Издање -

Јул 2022



# Садржај

1.	О пројекту	4
1.1.	Преглед пројекта	4
1.2.	Методолошка напомена	4
2.	Увод	6
3.	Резултати прикупљања података: процена ризика за медијски плурализам	8
3.1.	Основна заштита (49% - Средњи ризик)	10
3.2.	Тржишни плуралитет (68% - Висок ризик)	14
3.3.	Политичка независност (75% - Висок ризик)	17
3.4.	Социјална укљученост (64% - Средњи ризик)	21
4.	Плурализам у онлајн окружењу: процена ризика	25
5.	Закључци	31
6.	Напомене	35
7.	Извори	38

Додатак I. Државни тим

Додатак II. Група стручњака

© Европски универзитетски институт 2022

Садржај и појединачна поглавља © Ирина Милутиновић, 2022

Овај рад је објавио Европски универзитетски институт,  
Центар за напредне студије Роберт Шуман.

Овај текст се може преузети само за личне истраживачке сврхе. За додатну репродукцију у друге сврхе, било у штампаној или у електронској форми, потребна је сагласност аутора. Ако се наводи или цитира, треба упутити на пуно име аутора, уредника, наслов, годину и издавача.

Захтеви треба да буду упућени на [srpf@eui.eu](mailto:srpf@eui.eu)

Ставови изражени у овој публикацији одражавају мишљење појединачних аутора, а не Европског универзитетског института.

The English version of this report prevails over the translation in national language.

Центар за медијски плурализам и слободу медија  
Центар за напредне студије Роберт Шуман

Извештај о истраживачком пројекту -  
RSC / Центар за медијски плурализам и слободу медија  
Објављено Јул 2022

Европски универзитетски институт  
Badia Fiesolana  
I – 50014 San Domenico di Fiesole (FI)



With the support of the Erasmus+ Programme of the European Union. The European Commission supports the EUI through the EU budget. This publication reflects the views only of the author(s) and the Commission cannot be held responsible for any use which may be made of the information contained therein.

## 1. О пројекту

### 1.1. Преглед пројекта

*Мониторинг медијског плурализма (МПМ) је истраживачко средство дизајнирано да идентификује потенцијалне ризике по медијски плурализам у државама чланицама Европске уније и државама кандидатима за чланство. Овај наративни извештај израђен је на основу имплементације МПМ-а која је реализована 2021. године. Имплементација је спроведена у 27 држава чланица ЕУ, као и у Албанији, Црној Гори, Републици Северној Македонији, Србији и Турској. Овај пројекат, у оквиру припремне акције Европског парламента, подржан је грантом који је Европска комисија доделила Центру за медијски плурализам и слободу медија (ЦМПФ) при Европском универзитетском институту.*

### 1.2. Методолошка напомена

#### **Ауторство и рецензија**

*ЦМПФ сарађује са искусним, независним националним истраживачима који су извршили прикупљање података и израдили ауторске наративне извештаје, изузев у случају Италије где је директно тим ЦМПФ-а обавио прикупљање података. Истраживање се заснива на стандардизованом упитнику који је развио ЦМПФ.*

*У Србији је ЦМПФ успоставио партнерство са Ирином Милутиновић (Институт за европске студије Београд), која је спровела прикупљање података, процењивање и коментарисање променљивих у упитнику и интервјуисала експерте. Извештај је прегледало особље ЦМПФ-а. Штавише, да би се осигурали тачни и поуздани налази, група националних експерата у свакој земљи прегледала је одговоре на посебно евалуативна питања (за списак експерата видети Анекс II). За листу изабраних земаља, коначни извештај о земљи рецензирао је независни експерт за ту земљу (видети Анекс III).*

*Ризици за медијски плурализам испитују се у четири главне тематске области: основна заштита, тржишни плуралитет, политичка независност и социјална укљученост. Резултати су засновани на процени одређеног броја индикатора за свако тематско подручје (видети табелу 1).*

Основна заштита	Тржишни плуралитет	Политичка независност	Социјална инклузија
Заштита слободе изражавања	Транспарентност медијског власништва	Политичка независност медија	Приступ мањина медијима
Заштита права на информисање	Концентрација информативних медија	Уређивачка аутономија	Приступ медијима локалних/регионалних заједница и медијима заједница
Новинарска професија, стандарди и заштита	Концентрација онлајн платформи и заштита конкуренције	Аудио-визуелни медији, онлајн платформе и избори	Приступ жена медијима
Независност и ефикасност медијских регулаторних тела	Медијска одрживост	Државна регулација ресурса и помоћ медијском сектору	Медијска писменост
Универзални досег традиционалних медија и приступ интернету	Комерцијални и власнички утицај на уређивачки садржај	Независност управљања и финансирања јавног медијског сервиса	Заштита од незаконитог и штетног говора

Табела 1: Области и индикатори праћења медијског плурализма

### Дигитална димензија

Пројекат не сматра да је дигитална димензија изоловано подручје, већ да је испреплетена са традиционалним медијима и постојећим принципима медијског плурализма и слободе изражавања. Без обзира на то, пројекат омогућава извођење резултата за ризике специфичне за дигиталне медије, те извештај садржи посебну анализу ризика за дигитално медијско окружење.

### Оцена ризика

Резултати за сваку област и индикатор представљени су на скали од 0 до 100%.

Оцене између 0 и 33%: низак ризик

Оцене између 34 до 66%: средњи ризик

Оцене између 67 и 100%: високи ризик

Што се тиче индикатора, резултат 0 је оцењен као 3%, а резултат 100 је оцењен као 97% по правилу, како би се избегла процена потпуног одсуства или потпуне извесности ризика.

**Изјава о одрицању одговорности:** Садржај овог извештаја не одражава нужно ставове ЦМПФ-а, нити чланова Групе експерата. Представља гледишта националног државног тима који је извршио прикупљање података и ауторизовао извештај. Због ажурирања и дораде упитника, резултати МПМ2022 можда неће бити у потпуности упоредиви са претходним издањима МПМ-а. За више детаља о пројекту, погледајте извештај ЦМПФ-а МПМ2022, ускоро доступан на: <http://cmpf.eui.eu/media-pluralism-monitor/>.

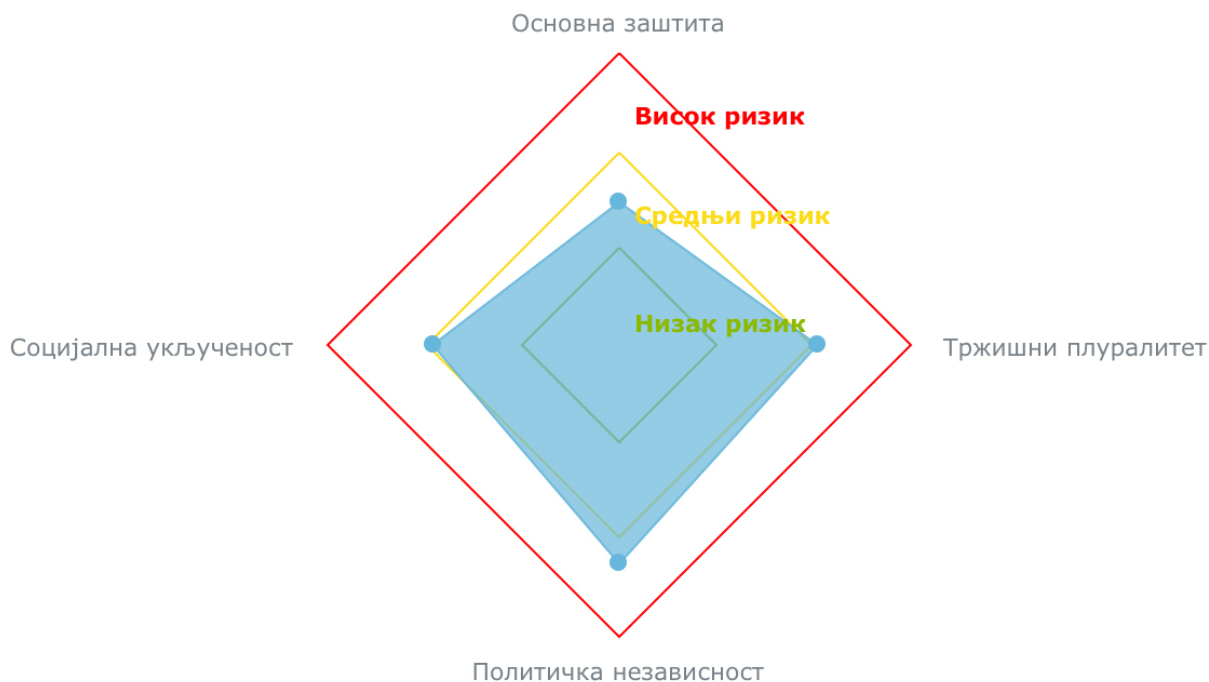
## 2. Увод

- **Преглед земље:** Република Србија је европска држава западног Балкана, са скоро 7 милиона становника. Србија је добила статус кандидата за чланство у Европској унији 2012. године.
- **Језици и мањине:** Република Србија је мултиетничка земља, у којој Срби чине већину од 83,32%. Службени језик је српски. Према последњем попису становништва, који је спроведен 2011. године, друга највећа заједница су Мађари (3,53%, углавном са пребивалиштем у Војводини), затим Роми (2,05%, углавном у Јужној и Источној Србији и Војводини) и Бошњаци (2,02%, Југозападна Србија) (RZS, 2011). Њихово право на службену употребу матерњег језика и писма признато је Уставом Србије.
- **Економска ситуација:** Привреда је 2020. доживела благу рецесију (од -1 одсто) и, након пада у три узастопна квартала (од другог до четвртог квартала 2020), у првој половини 2021. почела је да се опоравља од последица кризе изазване пандемијом ковида 19 (World Bank, 2021). Реални раст БДП-а у 2021. години, добијен на основу кварталног обрачуна, износио је 7,4% у односу на претходну годину (RZS, 2022).
- **Политичка ситуација:** Упркос формално успостављеном институционалном амбијенту парламентарне демократије, владајућа Српска напредна странка (СНС) последњих година константно еродира представничке институције, законодавна тела, независне регулаторне агенције итд. подвргавајући их систематској манипулацији, која институције спречава да буду ефикасне. Модификација изборног оквира уочи парламентарних избора 2020. и недостатак стварног избора за бираче након што је већи део опозиције бојкотовао изборе жалећи се на неправичне услове за изборно надметање, довели су до парламентарне структуре која је готово сасвим лишена представника опозиције. Уочи предстојећих општих (председничких, парламентарних и београдских локалних) избора 2022. године, посланици Европског парламента су посредовали у неколико рунди међупартијског дијалога између владиних странака и ванпарламентарне опозиције у току 2021. године, у циљу побољшања изборних услова и повећања поверења у изборни процес. Неке од њихових кључних тема биле су систематска медијска пристрасност у корист владе, недостатак надзора над финансирањем изборне кампање и недостатак санкција за изборне прекршаје. Посредовање је резултирало предлогом који је неколико опозиционих партија одбило, оценивши да дијалог није довољно учинио да се превазиђу постојећи дефицити у политичком надметању и обезбеде фер изборни услови. Њихови лидери су показали неповерење у вољу владајуће странке да прихвате све мере које би значајно унапредиле интегритет изборног процеса, те су одустали од дијалога, тврдећи да је Влада одбацила све њихове предлоге који се тичу избора и представљања опозиције у медијима. Влада је 2021. године, у складу са постигнутим споразумом о међупартијском дијалогу, формирала Привремени надзорни орган за праћење медија током предстојеће изборне кампање. Ово тело има 12 чланова, од којих шест предлаже Регулаторно тело за електронске медије, а шест председник Народне скупштине; међу члановима овог тела су представници дела опозиције која је прихватила споразум.
- **Медијско окружење:** Снажно поларизовано медијско окружење између провладиних таблоида и критичких медија одражава политичку подељеност друштва, карактеристичну по томе што се критички оријентисани медији често доживљавају као политички противници. Независни медији и новинарска удружења иступили су из Владине Радне групе за безбедност и заштиту новинара у

марту 2021. године, наводећи као разлог вербалне нападе и кампању клеветања новинара од стране високих званичника, као и посланика владајуће већине у Народној скупштини (ЕК, 2021, стр. 5). Упркос великим очекивањима стручне јавности да би нова Медијска стратегија, усвојена 2020. године, могла да унапреди услове за медијски плурализам и слободу медија у Србији, рокови за спровођење активности дефинисаних њеним Акционим планом прекорачени су. У складу са Медијском стратегијом и њеним Акционим планом, у јулу 2021. године формирана је Радна група за измене и допуне Закона о јавном информисању и медијима. Ова радна група је завршила рад на законским изменама, али велики број предлога је остао без консензуса. Међу њима су многи предлози потекли од провладиних представника као такозвана алтернативна решења, која су супротна изворним циљевима Медијске стратегије. Министарство културе и информисања је било у обавези да до краја 2021. године објави коначни Нацрт Закона о изменама и допунама Закона о јавном информисању и медијима, али то још увек није урађено у тренутку писања овог извештаја (пролеће 2022), нити се зна који су предлози усвојени.

### 3. Резултати прикупљања података: процена ризика за медијски плурализам

#### Србија: Области ризика за медијски плурализам



JS chart by amCharts

CEVI  
CENTRE FOR MEDIA  
PLURALISM AND  
HIGH FREEDOM  
MPM 2022

Србија добија оцену средњег ризика (49%) када је у питању област **Основне заштите**. Недоследност спровођења медијских закона доводи до оцене средњег ризика за многе индикаторе. Стога, упркос Уставу и законима који гарантују слободу медија, као и кривичном закону који клевету не третира као кривично дело, слобода медија се поткопава различитим инструментима. Међу њима су претње тужбама или кривичним пријавама против новинара. Коришћене су и стратешке тужбе против учешћа јавности (СЛАПП) као специфичан облик притиска од стране појединих предузећа блиских власти. Они су тужили неколико независних портала, локалних медија, кабловских телевизија, дневни лист и друге медије, тражећи енормну одштету. Такође, примећени су и интензивни притисци на критички оријентисане медије и новинаре унутар Народне скупштине Републике Србије. Само од почетка 2021. до 10. марта исте године, нелојални медији и новинари су на скупштинским седницама поменути 37 пута у негативном контексту, чак и након што је у децембру 2020. усвојен Кодекс понашања народних посланика (Babić, 2021a: 11). У неким случајевима, политичари и јавни функционери су преузимали улогу покретача ових циљаних кампања против нелојалних новинара, таргетирајући их као „државне непријатеље“ или „издајнике“.

У области **тржишног плуралитета**, Србија има висок ризик од 68%. У односу на прошлогодишњи извештај није било промена. Највећи ризици потичу од високе концентрације медија, као и од комерцијалног и власничког утицаја на уређивачки садржај. Највећи утицаји вршени су од стране државних и партијских функционера на приватне медије, захваљујући политичким везама са власницима одређених медија и маркетиншким организацијама. Ови утицаји спровођени су најчешће путем директног уговарања и јавних набавки. Многе приватне медијске куће су у власништву присталица владајуће СНС. Државно оглашавање је уобичајено и у медијима јавног сервиса. Слобода и плурализам медија посебно су рањиви услед недостатка транспарентности и



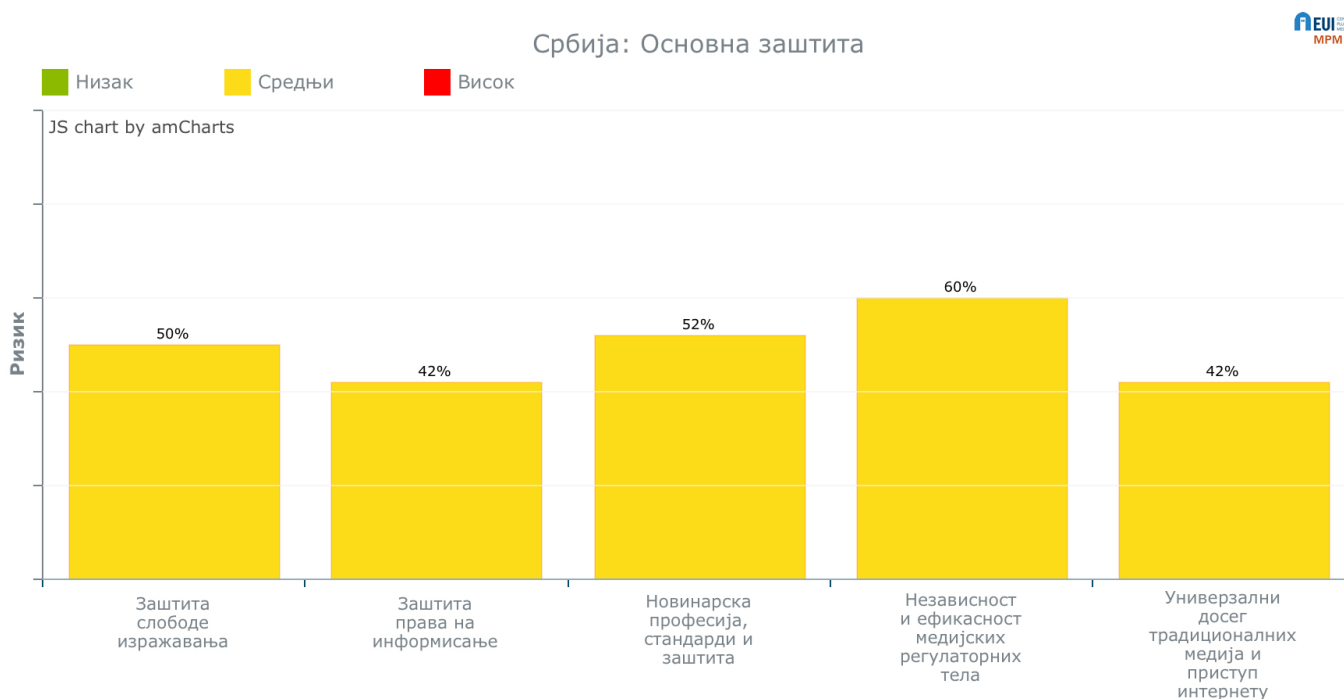
континуираних злоупотреба у шемама пројектног суфинансирања медија.

Област **политичке независности** указује на повећање ризика за 18% у односу на процену из 2020. године, достижући највиши ниво ризика за све области у 2021. г. (75%). Као и претходних година, новинари и уредници су се суочавали са снажним политичким притисцима. Независност медија нарушена је притисцима од стране власника медија повезаних са политичким актерима на уреднике, као и директним притисцима и претњама усмереним према новинарима, што узрокује високу стопу аутоцензуре. Режимске политичке странке имају највећу медијску покривеност, како у јавним медијским сервисима, тако и у приватним националним емитерима. Најутицајнији приватни медији редовно су учествовали у кампањама клеветања политичке опозиције и медија који су перципирани као противници власти (MFRR, 2021, стр. 6). Као и претходних година, Регулаторно тело за електронске медије (РЕМ) критиковано је због недостатка независности. Међутим, главни фактори за повећање ризика у односу на претходне године могу се повезати са следећим дешавањима: процедуре именовања чланова Управног одбора и генералног директора РТС-а у 2021. години поново су потврдиле да одредбе Закона не пружају довољне гаранције за независност од политичког утицаја. И поред тога што Акциони план Медијске стратегије предвиђа прописивање одредби у нове медијске законе које би омогућиле уклањање препрека за политичку независност медија и успостављање услова за унапређивање слободе и плурализма медија, имплементација Стратегије још није почела да даје резултате. Већина мера за које је очекивано да буду имплементирани до краја 2021. године ни до данас нису реализоване, нити је објављен нацрт новог Закона о јавном информисању и медијима, што све указује на недостатак политичке воље за спровођење овог обавезујућег документа медијске политике, и увећава оцену ризика.

Ниво ризика за **Социјалну инклузију** указује на средњу оцену од 64%, односно на благо побољшање у односу на прошлу годину (за 3%), али довољно да се читава област помери из категорије високог у категорију средњег ризика. У поређењу са претходним извештајем, оцене за индикаторе Приступ локалних/регионалних заједница медијима и медијима заједница и Медијска писменост благо су побољшане (оцена средњег ризика је пала са 50% на 46%, односно са 75% високог ризика на 58% средњег ризика), док су индикатори Приступ мањина медијима и Заштита од незаконитог и штетног говора остали мање-више у оквиру истих оцена високог ризика. Значајно повећање ризика видљиво је само у погледу индикатора Приступ жена медијима, са 65% средњег на 73% високог ризика.

### 3.1. Основна заштита (49% - Средњи ризик)

Индикатори основне заштите представљају стуб регулације медијског сектора у свакој савременој демократији. Они процењују бројна подручја потенцијалног ризика, укључујући постојање и ефикасност примене регулаторних мера за заштиту слободе изражавања и права на информисање; статус новинара у свакој земљи, укључујући њихову заштиту и услове за рад; независност и ефикасност националних регулаторних тела која су надлежна за медијски сектор, као и досег традиционалних медија и приступ интернету.



Србија је остварила средњи ризик у области **Основне заштите** (49%). Ниједан од пет индикатора у овој области није имао низак или висок ризик, а највиши ризици су регистровани у вези са индикатором Независност и ефикасност медијских регулаторних тела (60%).

Индикатор **Заштите слободе изражавања** добио је процену ризика од 50%. Слобода изражавања је загарантована Уставом и медијским законима<sup>[1]</sup>, и односи се како на офлајн тако и на онлајн медије. Важећи закони<sup>[2]</sup> прописују да је јавно информисање слободно и да не подложе било каквом облику цензуре, гарантују заштиту медијског плурализма, слободан проток информација и уређивачку аутономију свих медија. Међутим, имплементација законског оквира је веома лоша, са систематским кршењем слободе изражавања у пракси. У Србији је већ више година угрожена слобода изражавања, и ситуација се погоршава из године у годину (Ђурић, 2021, стр. 10). Клевета је декриминализована 2012. године, али закон предвиђа кривична дела из области повреде угледа и части. Последњих година забележени су бројни случајеви дугорочних кампања клеветања у Србији, које воде провладини таблоиди против владиних критичара, не дозвољавајући другој страни да се изјасни у истим медијима. Такође, у 2021. години забележена је и пракса подношења СЛАПП (стратешке тужбе против учешћа јавности) тужби против медија, као специфичан облик притиска на медије због објављивања одређених информација. Упечатљив пример из 2021. године био је случај београдске грађевинске компаније „Миленијум“, која је, захтевајући наплату огромног обештећења,

поднела више тужби против неколико медија због њиховог извештавања, након што су ти медији пренели изјаве са две конференције за штампу једне опозиционе странке о пословању ове компаније. Слично томе, четири независна медија, као и једна невладина организација, били су на мети СЛАПП тужби провладине медијске компаније „Адрија медија група“, након публикавања анализе лажних вести таблоида ове групе. Међутим, Закон о јавном информисању и медијима и Закон о облигационим односима нису у потпуности усаглашени са међународним стандардима о слободи изражавања, а анти-СЛАПП законодавство није добило довољно пажње у Србији, ни у јавности ни од стране законодавца. До сада није било озбиљних иницијатива у правцу законских измена у овој области.

Индикатор **Заштита права на информисање** добија оцену од 42% – средњи ризик. Ово право је изричито признато Уставом и посебним Законом о слободном приступу информацијама од јавног значаја<sup>[3]</sup>, којим је прописано право на приговор у случају ускраћивања приступа информацијама. Изменама Закона из 2021. године уведене су одредбе које додатно ограничавају право на приступ информацијама, прописујући седам основа за ограничење ових права уместо ранијих пет. Независним новинарима је често ускраћен приступ званичним изворима због одбијања јавних органа да открију информације или због ћутања администрације, што отежава рад новинара (ЕК, 2021, стр. 36). Због тога се новинари све више ослањају на узбуњиваче, који су такође били на мети вербалног узнемиравања од стране неких политичара, који су их етикетирали као „издајнике“ (MFRR, 2021, стр. 17). Правни оквир за заштиту узбуњивача<sup>[4]</sup> још увек није у потпуности усклађен са новим правним тековинама ЕУ (ЕК, 2021, стр. 30). Премда Закон предвиђа механизам правне заштите за узбуњиваче (укључујући санкције за послодавца узбуњивача), његова ефикасна и потпуна примена зависи од слободe медија и спремности правосуђа да га спроводе. У 2021. години забележено је више од 50 различитих пријава узбуњивача, од којих се неколико односи на случајеве различитих притисака или узнемиравања узбуњивача, затим на случајеве поступања упркос судским одлукама и случајеве у вези са неприхватљиво спорим реаговањем судова. Поједини извештаји узбуњивача из претходних година још увек чекају истрагу у складу са законом. Број притужби због повреде права поднетих Поверенику за заштиту информација од јавног интереса и заштиту података о личности остаје константно висок и има тренд раста из године у годину. Наиме, важећи Закон о електронским комуникацијама<sup>[5]</sup> који регулише задржавање података о електронским комуникацијама, садржи недостатке који производе бројне проблеме у пракси када је у питању остваривање уставног права на приватност преписке. Од 2018. године ситуација се погоршала. Грађанима Србије се ускраћују целовите информације о директном приступању задржаним подацима од стране полиције и служби безбедности, јер овлашћени оператори у својим извештајима Поверенику саопштавају само фрагменте тражених информација. Тренд смањења транспарентности у извештајима оператора може се објаснити покретањем Мониторинг центра, новог информационог система који омогућава полицији, безбедносним службама и тужилаштвима да директно приступају подацима који су складиштени у базама мобилних и интернет оператора. Поред тога, није успостављено тело које би било надлежно да надгледа коришћење овог центра у складу са законом или другим прописом. Све ово наводи на закључак да су подаци о електронској комуникацији грађана неадекватно заштићени и да би могли бити злоупотребљени, те да је законска регулатива само делимично усклађена са члановима 8 и 10 Европске конвенције о људским правима.

Индикатор **Новинарска професија, стандарди и заштита** добија оцену од 52%. Улазак у професију отворен је за све, без икаквих ограничења или дискриминације. Међутим, новинарска професија је несигурна. Независно удружење новинара Србије (НУНС) је у 2021. години регистровало укупно 151 инцидент према новинарима и медијским организацијама, од чега је 44 напада било у форми

вербалне претње, регистровано је 6 физичких напада, 3 напада на имовину и 96 различитих форми притисака (<https://www.bazenuns.rs/srpski/napadi-na-novinare/pretraga>). Број физичких напада био је мањи у односу на прошлу године (safejournalists.net); ниједан новинар није убијен или произвољно ухапшен. У неким случајевима починиоци су процесуирани, али је само одређени број кривичних предмета истражен и решен. Највећи проблем је у томе што нису разоткривени сви прави починиоци или наручиоци злочина. Два случаја убиства новинара (из 1994. и 2001. године) још нису расветљена. Ове истраге су неефикасне и не обезбеђују довољно доказа. Судски поступци су веома спори. Од јануара до децембра 2021. године формирано је 86 предмета по основу поднетих кривичних пријава или покренутих кривичних прекршаја против безбедности особа које се баве пословима од јавног значаја у области информисања. Од укупног броја, 29 случајева је резултирало одбацивањем пријава или одлуком да нема основа за покретање кривичног поступка. Иако Кривични законик препознаје да рад новинара носи повећан ризик по безбедност лица која га обављају, само један од десет пријављених случајева претњи и напада на новинаре је решен правоснажном судском пресудом. Атмосферу несигурности за физички интегритет новинара последњих година подстичу јавни функционери који таргетирају критички оријентисане медије и новинаре који се баве истраживачким новинарством, називајући их државним непријатељима, страним плаћеницима, криминалцима. Новинари и медији који су истраживали контроверзне теме, као што су корупционашки скандали или везе са криминалним организацијама, били су на мети појединих народних посланика у току 2021. године (ЕК, 2021). Напади су, такође, укључивали систем клеветничких кампања („кампање блаћења“), било преко провладиних таблоида, било са анонимних онлајн налога (MFRR, 2021, стр. 12). У 2021. години било је више инцидената у којима су новинарке биле на мети у различитим приликама. У већини ових случајева починиоци нису санкционисани.

Рањивост новинарске професије огледа се у различитим облицима насиља и притисака, али и у економским ризицима. У Србији не постоји колективни грански уговор; све више новинара се запошљава по уговору о раду, али расте и број оних који су ангажовани без уговора о раду (тзв. сиво тржиште). Висок проценат локалних медија исплаћује зараде својим новинарима по принципу „готовина на руке“, односно без плаћања доприноса за социјално осигурање. Просечна новинарска плата је испод републичког просека. Новинарске „синдикалне организације указују на снажно лобирање и притиске на новинаре да се не учлањују у синдикате“ (Ђурић, 2021, стр. 18).

Индикатор **Независност и ефикасност медијских регулаторних тела** пада под средњи ризик од 60%. Регулаторна агенција за електронске медије (РЕМ) годинама не обавља самостално своје функције и не испуњава све законске обавезе. РЕМ „и даље не остварује свој пуни мандат кроз ефикасно праћење и кажњавање емитера који не испуњавају све законске обавезе у погледу програмског садржаја“ (ЕК, 2021, стр. 107). Проблем је посебно у томе што што комерцијалне телевизије са националним покривањем не испуњавају ни минималне предвиђене критеријуме, према званичним извештајима РЕМ-а, кршећи тако прописане услове за коришћење националних фреквенција као јавног добра. Али, упркос оценама о потпуно неефикасним механизмима контроле и санкционисања, регулаторно тело из године у годину не предузима ништа да санкције учини ефикаснијим. Такође, регулатор не користи све законски доступне могућности за заштиту малолетника и уздржава се да процесуира поднете жалбе (MFRR, 2021, стр. 13). РЕМ често подноси пријаве против највећих телевизија тек месецима након што открије њихове прекршаје, па је надлежни Прекршајни суд претрпан предметима који стога често застаревају (Babić, 2021a, стр. 32). Уобичајен је и недостатак транспарентности у раду регулатора. На његовом веб-сајту нису доступне све одлуке по жалбама физичких и правних лица. Трајно избегавање законских обавеза регулатора утиче на демократске капацитете медија, а самим тим доприноси и урушавању демократије у Србији.

Упркос законској дефиницији регулатора као независног тела, РЕМ је у пракси рањив на политичке утицаје и финансијске ризике (ЕК, 2021, стр. 96). Разлози за овај статус делом су последица регулаторних недостатака, а делом произлазе из неадекватне примене прописа. Последња упражњена места у Савету РЕМ-а попуњена су 2021. године, чиме је ово тело после неколико година доведено до пуног персоналног састава, али се оцењује да су „најновије промене у саставу РЕМ-а само довеле до површних резултата чији је циљ да се поправи имиџ овог тела у очима међународних партнера, а у ствари, његове одлуке су често занемарене и ретко се спроводе“ (MFRR, 2021, стр. 13). Утицај извршне власти остварује се углавном посредно кроз процес избора чланова Савета РЕМ-а у Народној скупштини, а могућ је и кроз финансијски утицај, захваљујући законској одредби која прописује да Влада одобрава висину накнаде за медијске услуге. Са становишта да регулатор мора бити независан не само од државе већ и од субјеката које регулише, проблем може да представља и чињеница да се РЕМ финансира искључиво од накнада које плаћају електронски медији. Европска комисија већ неколико година безуспешно препоручује овом регулатору да усвоји нову Стратегију развоја радио и аудио-визуелних медијских услуга. Због тога су у оквиру нове Медијске стратегије и њеног Акционог плана пројектоване одређене мере и активности на изменама и допунама закона, које се односе, пре свега, на поновно увођење механизма асиметричног мандата, а потом и на комплетан избор новог Савета РЕМ-а. Међутим, спровођење веома сведеног броја мера из Акционог плана Медијске стратегије до сада није довело до напретка.

Индикатор **Универзални досег традиционалних медија и приступ интернету** има најнижи ризик (42%) међу свим индикаторима (заједно са индикатором Заштита права на информисање, који је добио исту оцену). У 2021. години 98,37% становништва било је покривено сигналом свих јавних телевизијских и радио канала, а 91,7% домаћинства са приступом интернету поседовало је фиксну широкопојасну конекцију (RZS, 2021, стр. 14), чиме је спроведена законска гаранција о медијској покривености. Највећи телекомуникациони оператор у Србији (Телеком Србија) је у већинском власништву државе. Тржиште фиксног интернета карактерише *de facto* дуопол Телекома Србија (компанија са већинским државним капиталом) и СББ (корпорација у приватном власништву). По уделу на тржишту дистрибуције медијских услуга, у току 2021. Телеком Србија не само да је сустигао тржишни удео СББ-а, већ га је и претекао (RATEL, 2021, р. 14). Обе компаније су користиле ексклузивне медијске садржаје како би постигле већу пенетрацију својих телекомуникационих услуга. Оне су уложиле значајна средства у производњу садржаја који је више усмерен ка забави. Међутим, према оцени адвоката Слободана Кремењака<sup>[6]</sup>, ова улагања су штетна по медијски плурализам, јер су они медији и произвођачи медијског садржаја који су независни и неповезани са Телекомом Србије или СББ-ом, остали са још мање ресурса да се такмиче и чак да опстану.

Законом није прецизно дефинисан концепт неутралности интернета, али одређени ниво гаранција је предвиђен регулаторним оквиром који је близак правилима ЕУ. Иако не постоје транспарентни извештаји провајдера који прате брзину пропусног опсега како би се видело да ли је неки део саобраћаја другачије третиран, да ли има другачију брзину од очекиване и сл., мишљење стручњака је да се укидање интернет неутралности у Србији тренутно не дешава. Међутим, крајем 2020. и почетком 2021. догодио се инцидент који је показао да принцип неутралности интернета није поштован. Министарство финансија је наложило српским интернет провајдерима да филтрирају садржај страних кладионица, уз образложење да те компаније крше закон Србије и делују против финансијских интереса земље. У Телекому Србије су потврдили да ће поступити по упутству. Иако је РАТЕЛ тврдио да су оваква упутства у складу са концептом неутралности интернета, независни стручњаци су довели у питање овакав закључак. Ово, међутим, остаје изолован инцидент.



### 3.2. Тржишни плуралитет (68% - Висок ризик)

Област тржишног плуралитета фокусира се на економске ризике за медијски плурализам који произлазе из недостатка транспарентности и из концентрације власништва, одрживости медијске индустрије и изложености новинарства комерцијалним интересима. Први индикатор испитује постојање и ефикасност одредаба о транспарентности власништва над медијима. Недостатак конкуренције и спољашњег плурализма процењују се одвојено за информативне медије (продукција вести) и за мрежне платформе (капије до вести), разматрајући одвојено хоризонталну и унакрсну концентрацију медија; концентрацију тржишта онлајн оглашавања, и улогу заштите конкуренције. Индикатор одрживости медија мери тренд прихода и запослености у односу на кретање БДП-а. Последњи индикатор има за циљ процену ризика по тржишни плуралитет који представљају пословни интереси за производњу одређеног садржаја, како комерцијални, тако и власнички.



У области **Тржишног плуралитета** регистрован је висок ризик од 68%.

Индикатор **Транспарентност власништва над медијима** показао је средњу оцену ризика од 53%. Медијски и антимонополски закони <sup>[1]</sup> прописују да се обавезна и јавно доступна евиденција стварних власника води у регистрима Агенције за привредне регистре (АПР), а сврха Регистра медија је да обезбеди транспарентност података за медије. За велику већину медија подаци о власништву су јавно доступни преко АПР, а недоступни за мањи број медија чији власници нису јасно назначени у јавним регистрима и базама података. Транспарентност власништва над медијима се оцењује као пасивна транспарентност, што значи да су, за већину медија, подаци о власницима медија и њиховој политичкој припадности доступни тек на захтев. Постојећи правни оквир и обим података евидентираних у Регистру медија не омогућавају прикупљање свих података неопходних за постизање циљева ради којих је Регистар основан. Стога је Медијска стратегија (2020) планирала

измене постојећег законодавства у циљу побољшања транспарентности власништва над медијима, кроз увођење прецизнијих података о новчаним токовима, укључујући сва новчана и друга плаћања из јавних прихода. Планирано је законско успостављање јаснијих надлежности за медијска регулаторна тела и јаснијих критеријума за брисање медија из Регистра, укључујући мерљиве критеријуме за одређивање прагова медијске концентрације и ризика за медијски плурализам, поред удела у гледаности, читаности и тиражима. Међутим, у време писања овог извештаја утврдили смо да су рокови за већину планираних активности прекорачени. Иако је Радна група завршила рад на изменама и допунама Закона о јавном информисању и медијима 2021. године, коначни Нацрт закона још увек није био објављен у време затварања овог извештаја (пролеће 2022).

Индикатор **Концентрација информативних медија** држи висок ризик од 83%. Закон о јавном информисању и медијима регулише медијску концентрацију ограничавајући власништво и управљачка права. Ништа се није променило у односу на процену Media Ownership Monitor-а за 2019. годину, да су прагови за обједињавање власништва постављени толико високо да је „практично немогуће достићи ниво концентрације који би покренуо акцију надлежних“, тако да овопредставља једну од највећих слабости актуелне медијске регулативе у Србији (BIRN & Reporters Without Borders, 2019). Иако је вертикална концентрација једне компаније забрањена, пакет медијских закона из 2014. године<sup>[8]</sup>, а посебно њихове измене и допуне из 2016, довеле су до извесне дерегулације у погледу вертикалне интеграције (дозвољавајући операторима да буду и пружаоци медијских услуга преко повезаних правних лица). Овиме су створени услови за потенцијално штетне последице по медијски плурализам. Наиме, у последњих неколико година догодило се неколико спајања и стицања медијских компанија од стране Телекома Србија (чији је већински деоничар држава). Као последица тога, 2020. године није обновљен уговор о дистрибуцији са кабловском телевизијском мрежом Н1, што је довело до опадања доступности разноликих медијских садржаја за јавност. Иста пракса је настављена 2021. године, када је Комисија за заштиту конкуренције одобрила сарадњу две медијске куће – Телеком Србија а.д. Београд и Теленор д.о.о. Београд, чему се конкуренција оштро успротивила. СББ и Јунајтед медија, компаније које послују у оквиру Јунајтед групе, почетком априла 2021. године поднеле су кривичну пријаву против Телекома и Теленора, теретећи их за кривично дело закључење рестриктивног споразума, „којим се врши подела тржишта у циљу потискивања трећег учесника са тржишта и то СББ-а у погледу инфраструктуре, а Јунајтед медије у погледу медијских садржаја“ (N1, 2021).

Иначе, медијска публика је годинама била висококонцентрисана: четири највећа медијска власника имала су укупан удео публике између 50% и 70% у различитим медијским индустријама. Иако Агенција за привредне регистре пружа податке о приходима, многи подаци о финансијским токовима на медијском тржишту нису доступни, што увећава оцену ризика. За надзор над концентрацијом и спречавање монопола у медијима задужени су Министарство културе и информисања, Регулаторно тело за електронске медије (РЕМ) и Комисија за заштиту конкуренције. Због непостојања прецизних законских одредби које би дефинисале процедуру и надлежности РЕМ-а у праћењу и заштити медијског плурализма, укључујући методе мерења удела гледаности, слушаности и тиража, као и провере података о преференцијама медијске публике, Акциони план Медијске стратегије предвидео је измене закона у 2021. и 2022. години, али можемо приметити да касни реализација активности које су биле планиране за 2021. годину.

Индикатор **Концентрација онлајн платформи и заштита конкуренције** досегао је резултат високог ризика (67%). Од последњег извештаја у овој области нису регистроване значајније промене. Област дигиталних тржишта није регулисана никаквим посебним законом изузев општих правила о

спровођењу конкуренције и одредаба медијских закона које се примењују на уређивачки обликоване интернет странице или интернет портале регистроване у Регистру медија при АПР. Такође, осим општих одредаба Закона о оглашавању<sup>[9]</sup>, не постоје регуле које се посебно баве концентрацијом на тржишту онлајн оглашавања. У случајевима нарушавања правила конкуренције примењује се Закон о заштити конкуренције. Решења у актуелном закону односе се само на комерцијално оглашавање, док државно и политичко оглашавање нису регулисани другим општим актом или посебним медијским законом. Вреди напоменути да Директива ЕУ 2019/790 о ауторским и сродним правима на јединственом дигиталном тржишту још увек није транспонована у правни систем Србије. Нови Закон о ауторском и сродним правима (ЗАСП) усвојен је 2019. године, али није прописао меру којом промовише накнаду издавачима од стране дигиталних платформи. Дакле, ЗАСП још увек није у потпуности усаглашен са европским стандардима у овој области, а законске одредбе које су ступиле на снагу изменама и допунама Закона из 2019. године схваћене су као прелазно решење до примене Директиве Европске уније бр. 2014/26.

Индикатор **Одрживост медија** показао је средњи ризик од 51%. У време писања овог извештаја, званични подаци о приходима и тржишту оглашавања за 2021. годину још нису доступни од АПР. Недостатак јавно доступних званичних података о кретању медијских прихода током 2021. године може се сматрати сигналом мањка транспарентности, а тиме и раста ризика. Потрошња на оглашавање у индустрији информативних медија у Србији у 2021. порасла је у односу на 2020. годину, али се још није приближила вредностима из 2019. (посебно када су у питању традиционални медији), према прогнозама ВАРЦ-а. Ово би могао бити показатељ благог побошања прихода у медијском сектору у прошлој години, али како у овом тренутку не располажемо свим релевантним подацима за процену укупних прихода, нисмо у могућности да упоредимо резултате медијске индустрије у односу на кретање БДП-а. Постоје индиције од стране медијских и удружења издавача да су се све медијске индустрије, осим штампаних, благо опоравиле од шока 2020. године изазваног кризом услед пандемије ковида 19. Према прелиминарним подацима, у 2021. години тржиште онлајн оглашавања је наставило да расте, остајући имуно на пандемијску кризу која је 2020. погодила сектор традиционалних медија. Чини се да се телевизија добро држи; тржиште оглашавања у аудио-визуелном медијском сектору се консолидовало 2021. године, са тенденцијом да се приближи нивоима из 2018. године. Према доступним подацима о количини новца утрошеног на оглашавање, у 2021. је забележен благи раст радијског оглашавања након пада у 2020. Тржиште оглашавања у штампаним медијима у Србији трпи континуирани пад у току последњих 10 година. Након штетног утицаја пандемије ковида на штампу 2020. године, у 2021. приходи од оглашавања у штампи су благо побољшани, али се нису вратили на нивое из 2019. Када је у питању одрживост локалних медија, иако је Локал прес (удружење локалних медија) пријавио да није прикупљао информације о приходима од својих чланица, незванични извори су указали да су приходи незнатно порасли у односу на претходну годину. Међутим, морамо признати и упорни недостатак транспарентности у погледу финансијских токова на тржишту локалних медија.

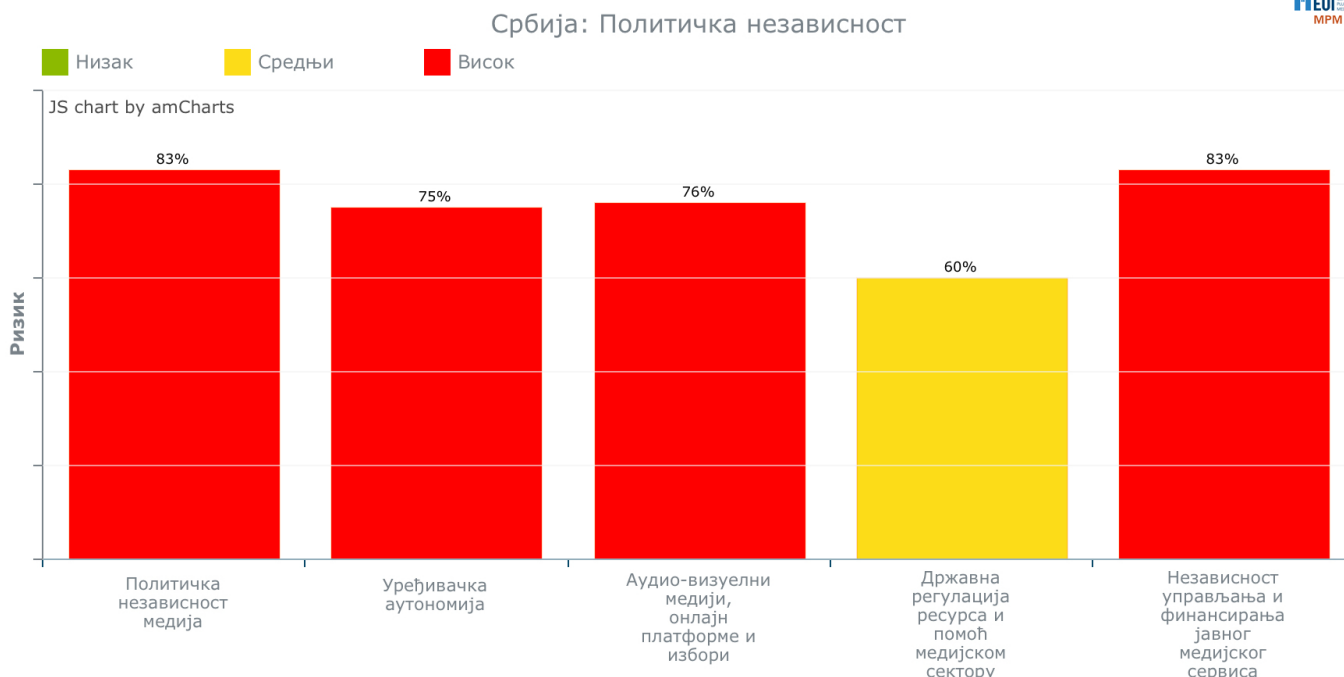
**Комерцијални и власнички утицаји на уређивачки садржај** појединачно има оцену највишег ризика од свих индикатора (88%). Закон и саморегулаторне одредбе<sup>[10]</sup> дају новинарима право да одбију да изврше налог уредника који би кршио правила професије и новинарске етике, али Закон не препознаје власнике и менаџмент медија као извор потенцијалног притиска. Новинари и уредници су годинама под притиском власника медијских предузећа који захтевају посебан третман за оглашиваче, мешају се у избор тема и извора, захтевају прикривено политичко оглашавање и прикривено оглашавање уопште. С друге стране, не постоје гаранције за социјалну заштиту новинара у случају промене медијског власништва или уређивачке линије. Истраживање Удружења



новинара Србије (УНС) које је спроведено 2021. године међу новинарима и медијским професионалцима показало је следеће: „52% испитаника сматра да власници медија у великој мери утичу на уређивачку политику, 11% сматра да власници медија уопште не утичу на уређивачке изборе, док 19% њих сматра да власници делимично утичу на уређивачку политику, а 17% испитаника је изјавило да није сигурно“ (SINOS, 2021). Стога је Медијском стратегијом и њеним Акционим планом било предвиђено да до четвртог квартала 2021. године, изменама и допунама Закона о јавном информисању и медијима буду обезбеђене гаранције за права уредника и новинара у односу на упутства власника и менаџмента медија, као и подршка за креирање и примену интерних кодекса новинарске праксе, посебно у јавним медијским сервисима, као и у медијима чији су оснивачи национални савети националних мањина (Акциони план, 2021, стр. 14). Влада је прекорачила постављени рок и није познато који су предлози усвојени, па се тек очекује да Влада објави Нацрт Закона и да уследи јавна расправа.

### 3.3. Политичка независност (75% - Висок ризик)

*Индикатори политичке независности процењују постојање и делотворност регулаторних и саморегулаторних мера заштите од политичке пристрасности и политичких утицаја на производњу, дистрибуцију и приступ медијима. Прецизније, ово подручје настоји да процени утицај државе и, уопштеније, политичке моћи на функционисање медијског тржишта и независност јавних медијских сервиса. Даље, ова област се бави постојањем и ефикасношћу (само)регулације у обезбеђивању уређивачке независности и доступности разноликих политичких информација и гледишта, посебно у току изборних периода.*



Област **Политичке независности** је свеукупно оцењена високим ризиком за медијски плурализам од 75%, а највећи ризици у овом подручју повезани су са индикаторима Политичке независности медија и Независности управљања и финансирања јавног медијског сервиса, који су појединачно оцењени

високим ризиком од 83%.

**Политичка независност медија** бележи оцену високог ризика од 83%. Српски медијски пејзаж је поларизован на провладине и независне медије. Први су већи, богатији и прилично утицајнији; други су знатно мањи и имају пропорционално мању покривеност и утицај у јавности. У трећем кварталу 2021. године, тржишни удео Телекома Србије нарастао је до 46,6%, а СББ-а је износио 45,0% (RATEL, 2021а, стр. 14). Ствари се дефинитивно крећу у правцу веће медијске концентрације и укрупњавања компаније са већинским државним капиталом (Телеком). С друге стране, иако је приватно власништво у медијима диверсификовано, владајућа странка има огроман утицај на медије (путем контроле оглашавања, усмеравања државних средстава или директног утицаја на власнике медијских кућа), што доводи до уређивачких политика које често имају исти правац, тј. до информативних програма који личе једни на друге, уз приметан недостатак критике оних који су на власти. Пример Новинске агенције „Танјуг“ (НА Танјуг) показује да независност новинских агенција од политичког утицаја није постигнута приватизацијом, нити је адекватно регулисана. Када је Европска комисија у новембру 2021. објавила да ће од наредне године почети да ради прва паневропска редакција, која ће и Танјуг укључити међу 16 новинских агенција широм континента, Коалиција за слободу медија у Србији је протествовала, оптужујући Танјуг да „генерише дезинформације и пропаганду и да деградира професионалне и етичке стандарде“ у новинарству (Raskrinkavanje, 2021). Коначно, у правном смислу, није прописана свеобухватна, адекватна и ефикасна законска заштита од директне или индиректне контроле медија од стране политичких актера, нити против сукоба интереса између медијских власника и владајућих странака, интересних група или политичара. Нису дефинисани сви аспекти категорије „повезано лице“ које би могло да врши утицај на јавно информисање, а нарочито утицај који произилази из брачних, родбинских или финансијских веза. Политичким странкама је прописана забрана да поседују дозволе за пружање аудио-визуелних медијских услуга, али им је и даље дозвољено да публикују новине и њихова онлајн издања, као и да пружају услуге новинских агенција.

Индикатор **уређивачке аутономије** добио је високу оцену ризика од 75%. Иако постоје, правни документи и опште саморегулаторне норме које прописују аутономију за именовање и разрешење главних уредника, оне не могу да гарантују уређивачку независност, како у традиционалним, тако ни у онлајн медијима. Годинама постоји висок и систематски политички утицај на уређивачки садржај. У више извештаја је указано да су притисци политичара и с њима повезаних власника медија на уређивачку политику, као и директни притисци и претње упућени новинарима, довели до високе стопе аутоцензуре у српским медијима. Процена ризика је повећана у 2021. због чињенице да није имплементиран део Акционог плана Медијске стратегије који је требало да унапреди законодавство и праксу именовања и разрешења главних уредника, како би се заштитила њихова независност од политичког утицаја. Надлежно регулаторно тело је 2021. године поново потврдило своју политичку пристрасност приликом избора нових чланова управних одбора јавних медијских сервиса, о чему ће касније бити речи. С друге стране, уређивачки садржај у пракси није био независан ни од комерцијалног утицаја. Овај утицај углавном произлази из повезаности власника приватних медијских кућа са политичким актерима, а притисак се претежно манифестује у сфери финансирања и видљивији је у малим медијима који раде у локалним срединама. „Посебан облик притиска долази изнутра из самих медија, од менаџмента али и уредника који су често именовани захваљујући својој политичкој подобности, и то кроз меку цензуру и друге облике директних или индиректних притисака који контролишу писање новинара (додељивање или недодељивање одређених прича, синдром 'празног стола', мобинг, политички притисак изнутра, а све то може довести до аутоцензуре)“ (Ђурић, 2021, стр. 26). Ово је све могуће и због одсуства адекватних саморегулаторних мера. Већина медија

у приватном власништву нема интерне прописе који се односе на њихову унутрашњу организацију. Интерни правилник о заштити уређивачке независности могао би да удаљи редакцију од менаџмента и власништва, угрожавајући тако политичке везе и финансијске интересе власника медијских предузећа. Због тога се чини да је недостатак поверења власника и менаџера медија према новинарима најочигледнији разлог за неусвајање ових саморегулаторних правила.

Индикатор **Аудио-визуелни медији, онлајн платформе и избори** добио је оцену високог ризика (76%). Постоје законске обавезе за пружаоце медијских услуга да регистрованим политичким партијама, коалицијама и кандидатима обезбеде заступљеност без дискриминације у току изборне кампање, док су изван изборне кампање медији дужни да поштују забрану политичког оглашавања. Осим ових општих, не постоје свеобухватне нити довољне законске одредбе које гарантују правично представљање политичких партија и њихов приступ времену емитовања у приватним медијима; када су у питању јавни медијски сервиси, извесна правила су постојала, али су се односила на изборни период 2020. и нису се доследно спроводила у пракси (ODIHR/OSCE, 2020).<sup>[11]</sup> Примећено је да је 2021. године било значајних улагања у аудио-визуелни медијски сектор која нису била вођена економским већ првенствено политичким разлозима (председнички и општи избори 2022). Покренути су провадин аудио-визуелни медиј Курир ТВ, информативни канал ТВ Пинк – Pink News, као и информативни канал у оквиру агенције Танјуг, а са друге стране проопозициона ТВ Нова С (Newsmax Adria). Покренут је и канал Јуроњуз, као нова филијала међународног информативног канала Euronews са седиштем у Француској и подружница државног оператора Телеком Србија, а који тежи да се представи као независан и објективан медиј. Такође, од 2021. године покренути су и дневни лист Објектив и портал objektiv.rs, који подржавају владајућу странку. Као последица наведеног, последњих година представници владајућих политичких странака имају највишу заступљеност на највећим приватним телевизијским станицама са државном дозволом за емитовање програма, и то у маниру перманентне кампање. Они су редовно представљени у позитивном контексту, док су представници опозиције доминантно представљени у негативном контексту. То је остало непромењено и 2021. године. Праћење информативног програма на телевизијама са националном покривеношћу, укључујући и јавне медијске сервисе, показало је предоминантну заступљеност председника Републике Србије и чланова Владе РС, који су били главни субјекти медијског извештавања и представљени у позитивним тоновима у више од 90% програма (Cenzolovka, 2021a). Опозиционе политичке странке немају уравнотежен и правичан приступ пружаоцима медијских услуга. Привремено надзорно тело за праћење медија основано 2021. године уз посредовање представника Европског парламента, дало је смернице медијима у изборној кампањи 2022, позивајући све медије на непристрасно, фер, уравнотежено и законито представљање свих политичких субјеката.

Индикатор **Државна регулација ресурса и помоћ медијском сектору** подложен је средњем ризику од 60%. Иако законодавство углавном предвиђа правична и транспарентна правила за расподелу директних субвенција медијима, њихова примена често није ни јасна ни правична. Уочени су бројни проблеми у имплементацији система расподеле јавних средстава кроз суфинансирање медијских пројеката. У периоду од 2019. до септембра 2021. године расписано је 438 конкурса, подржано је 6920 медијских пројеката, а укупна вредност конкурса износила је 4,9 милијарде динара (BIRN Srbija, 2021). Највећи добитници су регионалне телевизијске станице, које су практично добијале финансијску подршку за свој редован рад, а не како је то законом предвиђено – да се кроз модел конкурсног суфинансирања медијских пројеката подржи производња недостајућих, квалитетних садржаја који су у интересу јавности. Због сталних проблема са солвентношћу медијских предузећа, највећи комерцијални утицај вршен је путем јавних набавки и директних уговора о оглашавању, у

већини случајева у корист провладиних медија. Основни механизам трошења буџетских средстава је путем јавних набавки, а односи се на набавку различитих медијских услуга. Истраживања су показала да су јавне набавке од самог почетка злоупотребљаване, пре свега нетачним и неадекватним планирањем медијских услуга које су потребне локалним самоуправама и институцијама; злоупотребљаване су и кроз саме процедуре, умањивањем конкуренције или њеним вештачким стварањем (BIRN i NUNS, 2021a, BIRN i NUNS, 2021b). Ипак, поступак доделе средстава путем директног уговарања био је најмање транспарентан: без јавног позива, без независне комисије која одлучује, без јасних критеријума за избор медија који ће пружати услугу, итд. Такође, одредбе Закона о оглашавању које се примењују на директно уговарање медијских услуга, отвориле су могућност јавним предузећима и установама да путем оглашавања наручују веома широк спектар услуга, што може резултирати притисцима на уређивачку политику путем јавних средстава.

Када је реч о индиректним субвенцијама, Министарство финансија је реаговало на кризу изазвану пандемијом ковида 19 сетом пакета економске помоћи чији су корисници били и медији чији су оснивачи друштва са ограниченом одговорношћу. Медијске куће су имале још неколико погодности: мере одложеног плаћања пореза на добит и пореза на имовину, као и одложеног плаћања доприноса на зараде за приватни сектор; такође, Законом о ПДВ-у прописане су повлашћене пореске стопе на све врсте дневних и периодичних издања у папирној и електронској форми, као и на агенцијске новинске услуге. Захваљујући свим овим мерама, укључујући и пројектно суфинансирање, многи локални медији и онлајн портали успели су да превазиђу тешку економску ситуацију.

Индикатор **Независности управљања и финансирања јавног медијског сервиса** (JMC) је под високим ризиком (83%). Закон о јавним медијским сервисима<sup>[12]</sup> прописује процедуру именовања руководства и чланова управних одбора јавних медијских сервиса (JMC), али су ови законски критеријуми недовољно јасни и прецизни. Савет Регулаторног тела за електронске медије (Савет РЕМ) има непосредну улогу у именовању чланова управних одбора у JMC, док је за избор друга два органа (генерални директор и Програмски савет) утицај РЕМ-а посредан. Пошто се политичка независност РЕМ-а константно доводи у питање, увек постоји забринутост да се исти политички утицај прелива на избор чланова УО јавног медијског сервиса, чиме се нарушава и поверење у избор генералног директора РСМ-а од стране Управног одбора. У јулу 2021. изабрани су нови управни одбори јавних медијских сервиса РТС и РТВ, три месеца након што је бившим члановима истекао мандат. Ова именовања нису прошла без контроверзи. Слично томе, реизбор генералног директора РТС-а одиграо се у 2021, након што су претходно поништена два конкурса за то место (Cenzolovka, 2020). Не постоје гаранције за независност уредника од органа управљања JMC. Независност и самосталност Програмског савета JMC, који би требало да се стара о квалитету програма, такође је проблематична, будући да његове чланове именује Управни одбор JMC-а. Рад овог тела је невидљив у јавности, а врло је уобичајена пракса да се у те органе бирају „некомпетентни појединци без интегритета, подложни утицајима са стране, због чега сва наведена тела не остварују добре резултате у свом раду, а често и директно штете функционисању јавних медијских сервиса и РЕМ-а. (...)" (Babić, 2021a, стр. 41).

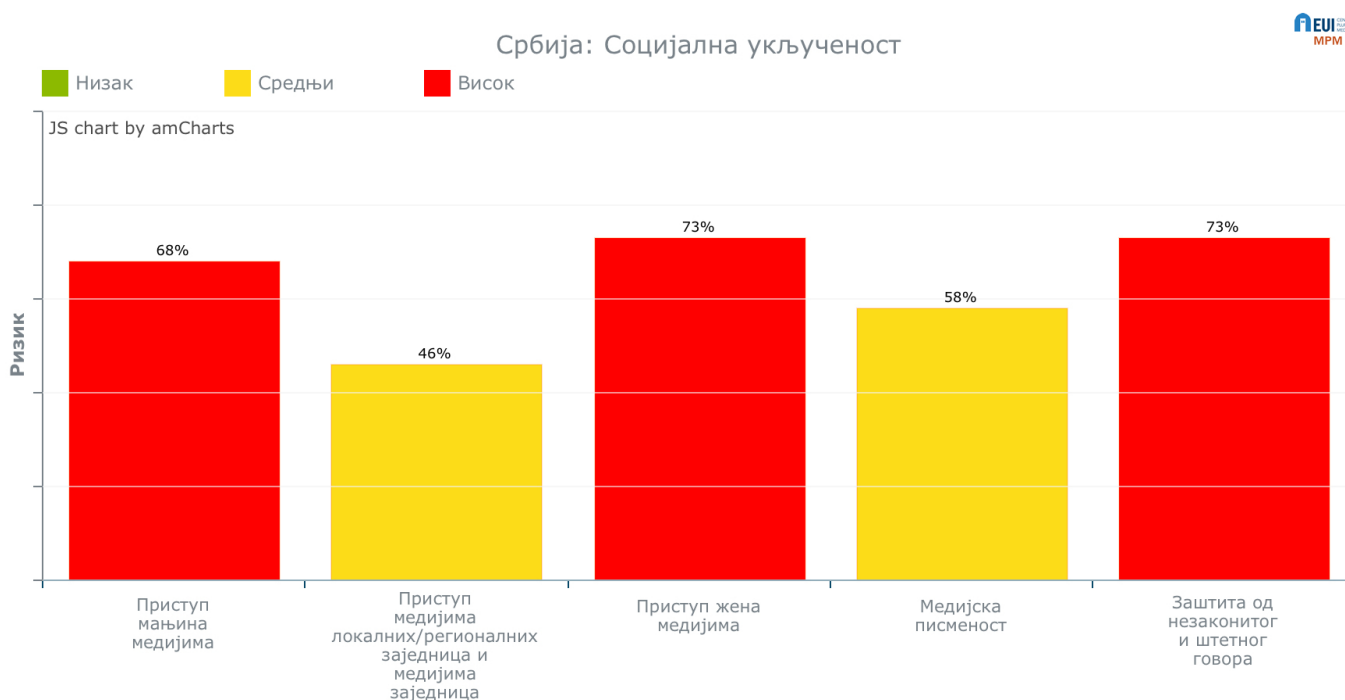
Што се тиче финансијске независности, медијски закон није могао да осигура стабилно финансирање JMC-а на вишегодишњој основи. Законом о јавним медијским сервисима прописано је да се они финансирају из таксе за јавни медијски сервис, буџетских средстава, нето користи од комерцијалне експлоатације садржаја произведеног у оквиру основне делатности, као и из комерцијалних и других прихода.<sup>[13]</sup> Ипак, од 1. јануара 2017. године JMC су се углавном финансирани из државног буџета, што је ослабило њихову независну позицију. Влада је најпре укинула претплату, а потом је утврдила

износ претплате који није могао да обезбеди функционисање јавног медијског сервиса, чиме су РТС и РТВ практично доведени у положај зависан од државног буџета, а самим тим и од политичког утицаја (Babić, 2021a, стр. 39). Међутим, након препоруке ЕК у Извештају о напретку Србије за 2020. годину, РТС није био уврштен у државни буџет за 2021. годину. Уместо тога, Народна скупштина је усвојила повећање износа претплате изменом Закона о привременом уређивању начина наплате таксе за јавни медијски сервис, док је у Закону о јавном медијском сервису и даље остављена могућност буџетског суфинансирања, уколико то буде потребно.

Неправилности су довеле до тога да јавни медијски сервис не остварују своју основну улогу и своју делатност у служби грађана (Babić, 2021a, стр. 39-42). ЈМС-ови су постали места са којих су јавна дебата и критичко промишљање готово потпуно потиснути. Одбори који доносе одлуке састављени су од људи блиских владајућој СНС. Притисци на ЈМС нису директни, али новинари и уредници знају које теме треба да обрађују и које догађаје треба покривати, а које не (Babić, 2021a, стр. 38-39). Иако је законом и статутима РТС-а и РТВ-а предвиђена независност уређивачке политике и забрана сваког облика цензуре или незаконитог утицаја на редакцију и новинаре, последњих година се „учава јасан тренд раста непрофесионализма, прикривеног оглашавања и кршења професионалних етичких норми“ (CRTA, 2020; BIRODI, 2020; OEBS, 2020).

### 3.4. Социјална укљученост (64% - Средњи ризик)

Област социјалне укључености се фокусира на приступ одређених друштвених група медијима: мањина, локалних и регионалних заједница, жена и особа са инвалидитетом. Такође се испитује амбијент медијске писмености у земљи, укључујући дигиталне вештине укупне популације. Коначно, област укључује и нове изазове који произлазе из употребе дигиталних технологија, а повезани су са заштитом од незаконитог и штетног говора.





Подручје **Социјалне укључености** у целини има средњи ризик са 64%.%

Индикатор **Приступ медијима за мањине** добио је оцену високог ризика од 68%. Закон гарантује приступ јавним медијским сервисима за законски признате мањине.<sup>[14]</sup> Од прошлогодишњег извештаја није било значајнијих промена: Радио-телевизија Војводине (РТВ) редовно емитује програм на језицима националних мањина. Насупрот томе, у посматраном периоду, Радио-телевизија Србије (РТС) је у малом проценту емитовала програме на језицима националних мањина. Што се тиче приватних медија, „емитовање програма на језицима мањина остаје ограничено и треба га учинити одрживим“ (ЕК, 2021, стр. 40). Мањински медији су били на удару финансијских проблема који су утицали на њихову одрживост, али је било и екстерних утицаја на уређивачку политику. Посебно због чињенице да је законом<sup>[15]</sup> прописано да чланове стручне комисије за оцену пријављених пројеката именује руководилац органа који је расписао конкурс. Поред тога, постоји обавеза<sup>[16]</sup> давања „мишљења“ националних савета националних мањина о пројектима на конкурсима за суфинансирање садржаја мањинских медија. Због тога је бојазан да су комисије и национални савети „продужеци“ владајуће странке, односно „место за дистрибуцију утицаја и дељења политичког колача“ (Ђурић, 2021, стр. 12). Највећи ризици су забележени у вези са **подиндикатором о приступу медијима за особе са инвалидитетом**, који добија оцену високог ризика (75%) због чињенице да не постоји развијена политика извештавања нити адекватан приступ јавним медијским сервисима и комерцијалним медијима за ову групу. Обавезе ЈМС-а у вези са задовољавањем информационих потреба осетљивих група нису испуњене у довољној мери, одн. поштовање језичких и говорних стандарда особа са оштећењем слуха употребом знаковног језика као вида комуникације (ННШ, 2021). Иако постоји низ закона који предвиђају права особа са инвалидитетом,<sup>[17]</sup> правна формулација у Закону о електронским медијима<sup>[18]</sup> не прецизира програмске квоте за ЈМС, нити обавезује комерцијалне пружаоце медијских услуга да своје садржаје прилагоде особама са инвалидитетом, а самим тим ни мере Медијске стратегије за унапређивање услова адекватног информисања особа са инвалидитетом још увек нису реализоване.<sup>[19]</sup>

**Индикатор Приступ локалних/регионалних заједница медијима и медијима заједнице** добио је оцену 46% – средњи ризик. Регионални и локални медији су подржани кроз субвенције преко локалних самоуправа и из државног буџета кроз програм суфинансирања медијских пројеката. Често је то једини начин да неки локални медији опстану, а број ових пројеката је у порасту у последњих неколико година. Министарство културе и информисања Србије објавило је, 13. јануара 2021, 10 јавних позива за достављање предлога пројеката у области јавног информисања за 2021. годину, за које је издвојено приближно 310 милиона динара (2,58 милиона евра). Из овог фонда суфинансирани су национални, регионални и локални медијски пројекти. Такође, Министарство је у октобру 2021. године доделило средства за 21 медијски пројекат путем тзв. појединачних грантова, без јавног конкурса, на основу решења министра, у укупној вредности од 12.885.000 динара (око 110.000 евра). Међутим, Коалиција за слободу медија је спровела истраживање и анализу процеса суфинансирања, утврдивши да читав процес има озбиљне недостатке, те да нерегулисана питања отварају могућност арбитрарног одлучивања, смањују транспарентност и нарушавају интегритет конкуренције. Наслови најмање 285 пријављених пројеката су експлицитно упућивали на редовно пословање или редовне годишње активности медија који конкурише за средства, уместо на тематски заокружене пројекте од јавног интереса за одређену заједницу. Два главна проблема била су фаворизовање појединих медија и медијских организација и потпуно одсуство евалуације. То је било могуће захваљујући великим дискреционим овлашћењима и нејасним одредбама закона и правилника, што је отворило простор за лошу имплементацију и злоупотребу јавних конкурса.<sup>[20]</sup> Стога је крајем 2020. и почетком 2021. године покренуто неколико законодавних иницијатива са потенцијалним импликацијама на

спровођење конкурсних процедура, као и на транспарентност и доступност података, али остаје да се види колико ће предлога Влада усвојити у Нацрту Закона.<sup>[21]</sup> Што се тиче **подиндикатора Приступ медијима заједнице**, ни у 2021. није било значајнијих промена. Лиценца се може издати без плаћања.<sup>[22]</sup> Међутим, не постоје посебне одредбе које гарантују њихову независност, нити подаци за процену њихове независности у пракси.

Вредност индикатора о **Доступности медија за жене** се урушила од средњег до високог ризика и добила је оцену ризика од 73%. Није познато да постоји документ који ЈМС обавезује на свеобухватну политику родне равноправности (или њено спровођење у пракси). Од укупно 17 чланова управних одбора јавних медијских сервиса у Србији, 1 је жена (или 5,6%), а удео жена међу руководиоцима јавних медијских сервиса је 45,5%. Удео жена на позицијама главних уредника у водећим медијима износио је 20%. У медијској пракси ситуација се 2021. године није поправила у односу на претходне године, напротив: најновији Глобални медијски мониторинг пројекат (GMMP) показује да жене у српским медијима чине 19 одсто особа чији се глас чује, које су медијски покривене или су видљиве као субјекти и извори у вестима штампе, телевизије или радија (GMMP, 2020, стр. 82). Удео женске популације у медијима се умањио током последњих пет година и сада је позициониран испод светског (25%) или европског (28%) просека. Видљивост жена опада како се повећава значај и истакнутост неке медијске теме. У политичким темама, које доминирају српским медијима, жене чине само 16% субјеката извештавања и новинарских извора. Женски гласови у вестима су најмање присутни као ставови стручњака или коментатора (14%). Пол водитеља и спикера на телевизијама у Србији показује преваљенцију жена односом 64% : 36% (GMMP, 2020, стр. 82), што би се могло објаснити чињеницом да је новинарство постало несигуран и слабо плаћен посао, па неједнака расподела моћи између запослених и менаџера у медијима очигледно има и родну димензију.

Дошло је до одређеног побољшања у оквиру индикатора **Медијске писмености**, које је видљиво кроз пад процене високог ризика од 75% у 2020. на 58% средњег ризика у 2021. години. Побољшања се манифестују кроз систем образовања, будући да је у појединим школама уведено образовање у области медија и информациона писменост. У школској 2021/2022, медијска писменост је формално уведена у основно образовање допуном важећег Правилника, што је оцењено као „први системски напор да се медијска писменост уведе у основно образовање“ (ННШ, 2021, стр. 17). Претходно уведен факултативни предмет „Језик, медији и култура“ у средњошколским наставним плановима и програмима није био обавезан за све средње школе, нити су га ученици морали похађати. Априла 2021. године објављен је УНЕСКО-в курикулум „Медијски и информационо писмени грађани: размишљајте критички, кликните мудро!“ уз Глобалне стандарде за смернице за развој курикулума за медијску и информациону писменост (ННШ, 2021, стр. 11). Покренуто је неколико иницијатива за обезбеђивање извора који би могли да се користе као наставна средства. У 2021. години четири акредитована професионална семинара о медијској писмености регистрована су у Заводу за унапређивање образовања и васпитања (ЗУОВ) и један о критичком размишљању о интернету, а ЗУОВ је у сарадњи са Америчком амбасадом у Београду објавио Приручник о медијској писмености за наставнике. Поред тога, у Београду, Новом Саду и Нишу одржане су различите обуке наставника о медијској писмености. „Потреба и значај медијског описмењавања ученика препозната како од стране цивилног друштва, институција система, тако и од стране самих просветних радника“ (ННШ, 2021, стр. 26-27). Међутим, политика медијске писмености у Србији је и даље недовољно развијена. Концепти политике медијске писмености могу се видети у различитим стратешким документима Владе (Медијска стратегија 2020–2025. и Стратегија развоја образовања до 2030. године), те у неким општим регулаторним одредбама садржаним у три закона из области образовања и једном закону о

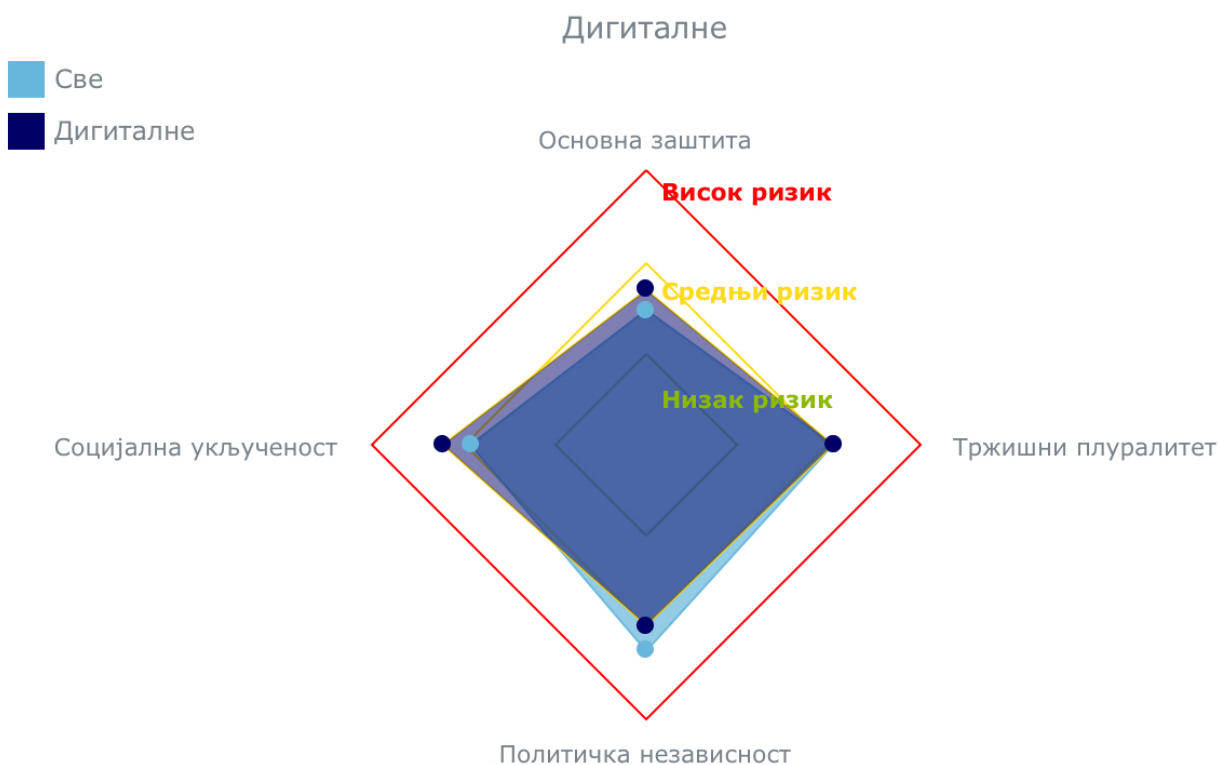
медијима. Али не постоји јединствена стратегија за развој медијске писмености, док шире друштвене групе попут старијег становништва, пензионера, мањина итд. углавном остају изван таквих програма или планова.

Индикатор **Заштите од незаконитог и штетног говора** је постигао 73% и оцењен је као високоризичан. У Србији не постоји свеобухватан регулаторни оквир за сузбијање дезинформација, нити закони дефинишу појам дезинформација у складу са европским приступом сузбијању дезинформација. Постоји неколико закона који се овим питањем баве само индиректно, кроз опште одредбе које захтевају да медији извештавају истинито, објективно и правовремено. Непотпуни су и саморегулаторни акти у погледу адекватног тумачења појмова дезинформација, лажних вести и манипулација. Последица овог регулаторног недостатка је неадекватан и неефикасан приступ сузбијању ширења дезинформација и спречавању могућих негативних последица, који притом не би угрожавао слободу изражавања. Дезинформације су често дисеминиране одозго надолу – почевши од политичких ауторитета, преко њима наклоњених медија. Како су званичне информације више пута изазвале неповерење у делу јавности, она је – тражећи одговоре – понекад некомпетентно прихватала различите парцијалне, нетачне, непроверене, ненаучне тврдње из тзв. теорија завере. Када је реч о **подиндикатору о заштити од говора мржње**, говор мржње је забрањен у неколико закона у Србији: Устав Републике Србије у члану 50 гарантује спречавање „заступања расне, националне или верске мржње која изазива дискриминацију, непријатељство или насиље“ (Устав РС, 2006); Закон о јавном информисању и медијима (2014) у члановима 75 и 76; Закон о електронским медијима (2014) у члану 51; Закон о забрани дискриминације (2009) у члану 11; Кривични законик (2005) итд. Међутим, у пракси су говор мржње и дискриминишућа терминологија често коришћени и толерисани у медијима, и ретко су се регулаторна тела или тужиоци бавили тиме. Вербални напади и кампање блаћења против новинара настављени су и 2021. године, чак и од стране високих државних званичника.



## 4. Плурализам у онлајн окружењу: процена ризика

### Србија: Области ризика за медијски плурализам



JS chart by amCharts

CEVI  
CENTRE FOR MEDIA  
PLURALISM AND  
HIGH FREEDOM  
MPM 2022

Што се тиче **медијског онлајн окружења**, готово све области су остале на нивоима ризика из 2020. године, изузев области Политичка независност, где је ризик увећан за 7,5%.

**Област основне заштите** забележила је виши ризик за онлајн медије (56%) у односу на укупну оцену, иако је остала у распону вредности средњег ризика. Наиме, законодавство које регулише рад онлајн медија остало је недовољно развијено у поређењу са законима који регулишу рад традиционалних медија.

Према индикатору **заштите слободе изражавања**, Србија ужива статус земље са слободним и отвореним интернетом, који гарантује слободан приступ информацијама, дељење информација и коришћење апликација и услуга по избору корисника. Међутим, од 2014. године било је више од 700 случајева кршења дигиталних права, укључујући ДДоС нападе ([енгл. Distributed Denial of service](#)), неовлашћене приступе, неовлашћене измене садржаја, убацивање малвера, итд. (CRD, 2020). Треба напоменути да су мете ових сајбер напада биле медијске организације које су критичке према властима. Конкретна ограничења слободе изражавања на интернету нису јасно дефинисана законом. Србија је једна од земаља које немају посебну регулативу о блокирању, филтрирању и незаконитом преузимању интернет садржаја. Ова област је регулисана различитим законима, који нису стриктно намењени активностима на интернету. Такође, не постоје правила о неутралности интернета која би мерила плурализам медијских садржаја на интернету, кабловској и другим облицима дистрибуције, ОТТ платформама итд. Кривични законик није прилагођен савременим технологијама и веома је тешко кривично гонити лица која су починила кривична дела на интернету, посебно на друштвеним мрежама. Полиција и тужилаштво теже да претње у онлајн сфери третирају као кривична дела која се гоне по приватној тужби (увреде). Осим експлицитних претњи, то значи да

новинар мора да сазна идентитет особе која му прети и тек тада може да самостално покрене кривични поступак. Другим речима, он/она нема адекватну помоћ државе (према адвокату Вељку Милићу, у: Максић, 2020).

Фондација „Шер“ (SHARE Foundation) је од почетка априла до краја јуна 2021. забележила 22 случаја повреде дигиталних права. Новинари су били жртве напада 5 пута (SHARE Foundation, 2021a). А од јула до септембра 2021, Фондација је забележила укупно 25 кршења права у дигиталној сфери, чије су жртве углавном грађани и новинари (SHARE Foundation, 2021b). Дигитална права су тада прекршена од стране органа власти у 4 случаја. У марту 2021, српска еколошка организација Екостража саопштила је да је њен веб-сајт уклоњен техничким нападом и да је једна страница имала 600.000 захтева за приступ. Највећи инцидент забележен током лета било је цурење података са интернет апликације Привредне коморе Србије (ПКС).

Извештај Фридом хауса о слободи на интернету за 2021. години наводи да Влада није ометала или ограничавала приступ интернету у току посматраног периода. Међутим, у оквиру овог подиндикатора процењујемо скор средњег ризика, узимајући у обзир следеће: држава има капацитет да интервенише у онлајн садржај на произвољан начин; не постоје гаранције да ће се таква моћ спроводити под одговарајућом демократском контролом; новинари се често суочавају са физичким нападима и претњама у вези са онлајн и офлајн извештавањем. Поред тога, није било суштинских и систематских кршења права корисника интернета од стране провајдера интернет услуга (ИСП) (и од стране онлајн платформи уопште) филтрирањем, блокирањем или уклањањем онлајн садржаја на произвољан начин. Насупрот томе, чак и очигледне и потенцијално опасне дезинформације (укључујући оне везане за ковид 19) ретко су систематски уклањане. У време писања овог извештаја забележена су само два случаја блокирања, филтрирања или суспендовања садржаја. Један случај уклањања образложен је кршењем ауторских права. Јутјуб је са канала ТВН1 уклонио документарни филм о веома популарној певачици Светлани Ражнатовић Цеци и њеном учешћу у политичким дешавањима у Србији. Други случај десио се када је Фејсбук блокирао карикатуру Душана Петричића која је раније објављена у недељнику НИН, уз образложење да садржи поруке које су супротне стандардима Фејсбука.

Што се тиче **индикатора новинарске професије, стандарда и заштите**, претње по безбедност новинара на интернету у току 2021. године манифестовале су се на више начина: од претњи смрћу, преко вулгарних претећих порука, до таргетирања новинара путем Фејсбука, Инстаграма и других друштвених медија (SHARE Foundation, 2021a; SHARE Foundation, 2021b). У НУНС-овој бази за 2021. годину, од укупно 44 вербалне претње, 35 је упућено путем интернета и друштвених мрежа, дакле регистрован је раст у односу на 2020.

У 2021. години 81,5% домаћинстава у Србији имало је **интернет везу**, што је повећање од 0,5% и 1,4% у односу на 2020. односно 2019. годину. Просечна брзина интернет везе била је 37 Мбпс. Тржишни удео четири водећа интернет провајдера укупно је износио приближно 88%. Законодавство прописује да се крајњем кориснику јавних комуникационих мрежа и услуга омогући слободан приступ и дистрибуција информација, као и коришћење апликација и услуга по свом избору. Међутим, не постоје правила о неутралности мреже која би мерила плурализам медијског садржаја на интернету, кабловској и другим облицима дистрибуције.

Оцена у области **тржишног плуралитета** указала је на истоветан ризик у онлајн окружењу у односу на укупну процену (68%). Закони садрже одредбе које захтевају транспарентност података о

власништву само за дигиталне медије које су уписане у Регистар медија који води Агенција за привредне регистре (АПР). Наиме, према Закону о јавном информисању и медијима<sup>[23]</sup> онлајн медији имају могућност (али не и обавезу) регистрације. Закон, дакле, не прописује обавезу да онлајн медији буду уписани у Регистар који води АПР, али у том случају (нерегистровани) медији не могу конкурисати за суфинансирање пројеката нити на други начин добијати државну помоћ.<sup>[24]</sup> Стога је већина изворно дигиталних информативних медија са највећом публиком и утицајем регистрована у АПР-у, а они који су нерегистровани немају релевантан удео публике. Дакле, довољне и ажуриране информације за идентификацију власника дигиталних информативних медија су јавно доступне за оне медије који имају највећу публику и утицај. Исто тако, српски закони не садрже никакве посебне одредбе које захтевају откривање стварних власника информативних изворно дигиталних медија, већ само одредбе општих закона.

Оцена индикатора о **концентрацији информативних медија** у онлајн сфери показала је висок ризик, али нижи од укупног ризика за све медије. Само електронска издања<sup>[25]</sup> уписана у Регистар медија АПР подлежу истим антимонополским законским одредбама као и традиционални медији. Не постоји посебан закон који регулише концентрацију информативних дигиталних медија, али опште одредбе Закона о јавном информисању и медијима се односе и за онлајн медије. Тржишни удео четири водећа онлајн медија у 2021. тренутно је недоступан, што указује на недостатак транспарентности тј. раст ризика. У 2020. години, водећа четири информативна онлајн медија остваривала су удео публике од 71%, док је удео публике за водећих 8 медијских власника на различитим медијским тржиштима износио 75%, и нема назнака да се нешто значајно променило у погледу тога.

**Концентрација онлајн платформи и заштита конкуренције** показали су висок степен ризика и недовољно развијену правну заштиту, као што је наведено у претходним поглављима. Област дигиталних тржишта није регулисана никаквим посебним законом осим општих правила о заштити конкуренције и одредби медијског права које се примењују на уређивачки обликоване интернет странице или интернет портале уписане у Регистар медија АПР. Не постоје посебна правила конкурентности која се баве плурализмом и конкуренцијом у окружењу дигиталних платформи. Комисија за заштиту конкуренције има овлашћење да испитује свако нарушавање слободног тржишта, укључујући и медијско тржиште (ЗЗК, члан 21). Комисија за заштиту конкуренције, приликом разматрања ефеката концентрације на медијском тржишту, питање транспарентности власништва у медијима оцењује искључиво на основу Закона о заштити конкуренције<sup>[26]</sup>, те специфични критеријуми карактеристични за медијски плурализам остају изван интересовања ове комисије (Nacionalni konvent o EU, 24). Када је реч о онлајн услугама јавног медијског сервиса, Закон прописује да финансирање треба да на одговарајући начин покрије онлајн услуге јавних медијских сервиса, без нарушавања конкуренције приватних медијских актера. Индустрија дигиталног оглашавања у Србији у току 2020. године порасла је за 19,5% – са 47,05 на 56,22 милиона евра, али подаци тек треба да се ажурирају за 2021. Ипак, стопа раста је била нижа него претходних година (у последње три године, ови проценти су показивали раст од преко 24% на годишњем нивоу).

У Србији преовлађују два образаца доласка до вести у онлајн окружењу: праћењем сајтова (у највећој мери традиционалних медија) и коришћењем друштвених мрежа. Већина испитаника је вестима приступала директно преко веб-сајтова или мобилних апликација (73%), што се делом може објаснити великом употребом мобилних телефона на којима корисници имају инсталиране апликације одређених медија, а делом и стеченим навикама да прате вести које објављују изабране редакције (FPN, 2021, стр. 18). Од свих индиректних приступа вестима, друштвене мреже су

најраспрострањенији канали, и за 35% испитаника и најважнији начин доласка до вести.

Није било ефикасног механизма опорезивања дигиталних услуга. Штавише, у Србији постоји недовољно развијена пракса идентификације сталних пословних јединица нерезидената који обављају традиционалне облике пословања (попут производње, услуга и сл.) и имају физичко присуство на територији Србије, тако да је тешко очекивати да се у скорије време у законодавство уведе ефикасно дигитално опорезивање.

Када је реч о индикатору **одрживости медија** за 2021. годину, према прогнозама ВАРЦ-а, тржиште онлајн оглашавања наставило је да расте, остајући отпорно на пандемијску кризу која је 2020. погодила сектор традиционалних медија. Укупни трошкови оглашавања (онлајн и офлајн) у информативним медијима у Србији у 2021. години порасли су за приближно 4 одсто у односу на 2020. годину, замало достигавши вредности из 2019. године (између 215 и 216 милиона евра). У Србији је последњих година највише порасло тржиште дигиталног оглашавања, нарочито у току 2019. године, за око 27,1% – са 36,779 милиона евра (2018) на 47,05 милиона евра (2019); а у 2020. ово тржиште је било богатије за 19,5% – дошавши до 56,22 милиона, што указује на пад стопе раста у односу на претходне године, услед пандемијске кризе (IAB Serbia, 2021).

Највећи **комерцијални и власнички утицај на уређивачки садржај** вршен је на исти начин као и у традиционалним медијима путем јавних набавки и државног оглашавања, услед повезаности власника медијских предузећа са партијским функционерима. Област онлајн оглашавања није успешно регулисана, нарочито имајући у виду друштвене платформе какав је Инстаграм, где се инфлуенсери често промовишу. Забрана прикривеног онлајн оглашавања у Србији регулисана је општим одредбама које важе за све врсте медија – у Закону о електронским медијима<sup>[26]</sup> и Закону о оглашавању<sup>[28]</sup>, али не постоји специјализован пропис са применом у онлајн окружењу. Један од начина на који се свакодневно крши Закон о оглашавању јесте управо праксом прикривеног оглашавања посебно од стране онлајн инфлуенсера, који не сnose законом прописане одговорности и обавезе које важе за традиционалне медије, а не подлежу ни правилима саморегулације. У 2021. су повећана улагања у прикривено оглашавање на онлајн платформама, што је изазвало забринутост услед огромног утицаја инфлуенсера на младе људе.

У области **политичке независности** у онлајн окружењу забележен је пораст ризика од 7,5% у односу на претходну годину, међутим, тај ризик је и даље нижи (65,7%) у поређењу са ризиком у традиционалним медијима (75%). То се вероватно може тумачити чињеницом да онлајн медији још увек нису перципирани као значајна претња за политичко надметање у Србији. Највећи удео публике у 2021. имали су дигитални медији у власништву (под контролом) појединаца са познатим политичким опредељењима, углавном присталица владајуће странке. Препознајемо три главна стуба политичке контроле над изворно дигиталним медијима. Прво, настављене су значајне злоупотребе фондова кроз шему суфинансирања медијских пројеката. Шампиони у привлачењу новца из буџета за суфинансирање били су провладини медији, без обзира на велики број прекршаја новинарског кодекса, плагирања или „копи-пејст“ новинарства. Друго, забележени су интензивни притисци на критички настројене медије. Провладини таблоиди су покренули клеветничку кампању против портала за истраживачко новинарство КРИК, прогласивши га „државним непријатељем број 1“. Као што је већ напред поменуто, 2021. године су, као специфичан облик притиска, коришћене СЛАПП тужбе које су погодиле неколико независних портала. И треће, у Србији је регистрована нова форма напада на локалне независне медије – тзв. ружни близанци: најмање три локална онлајн медија су нападнута лажним веб сајтовима – односно њиховим „ружним близанцима“, са вероватним циљем

да се наруши поверење јавности у таргетиране медије и да страдају њихови приходи. С друге стране, надлежно медијско регулаторно тело је било неефикасно због великог политичког утицаја, те није користило овлашћења која су му поверена законом.

Што се тиче **уређивачке аутономије**, Етички кодекс новинара Србије у потпуности важи и за онлајн окружење. Међутим, саморегулаторни инструменти нису били у стању да гарантују уређивачку независност у пракси, како за традиционалне, тако и за онлајн медије. Многи дигитални медији, посебно таблоиди у својим онлајн издањима, више десетина пута су прекршили смернице Етичког кодекса. Узнемиравање и кампање клеветања на интернету подстичу забринутост за безбедност новинара и доводе до високе стопе аутоцензуре. Утисак је да су ова дела одобравали и охрабривали политичари или јавни званичници 2021. године, који су таргетирали новинаре у својим јавним обраћањима (МФРР, 2021). Посебно су новинарке биле на мети специфичних сексистичких форми онлајн узнемиравања или су се суочавале са претњама упућеним члановима својих породица.

Што се тиче индикатора **Онлајн платформе и избори**, политичко оглашавање у онлајн медијима је уређено општим прописима који регулишу област оглашавања у медијима и не постоје посебне одредбе које се односе на интернет. Не постоје никакви посебни прописи који регулишу вођење онлајн политичке кампање и захтевају транспарентност трошкова изборне кампање на друштвеним мрежама. Такође, нема показатеља да је вршен било какав свеобухватан надзор над употребом личних података од стране политичких странака за потребе изборне кампање. Грађанима је тешко или практично немогуће да остваре своја права, будући да већина највећих интернет компанија нема формалне представнике у Србији (SHARE Foundation, 2021c).

**Државна помоћ.** Од када је ступио на снагу Закон о јавном информисању и медијима 2014. године, којим је успостављен актуелни модел државне помоћи кроз конкурсе за пројектно суфинансирање (онлајн) медија, основано је мноштво ових медија, углавном интернет портала. Тренд раста броја онлајн медија пратио је сваке године пораст грантова из јавних фондова. Максимални годишњи број новооснованих онлајн медија забележен је 2017. године (151), а максимални износ додељених средстава овим медијима регистрован је 2018. године (447,36 милиона динара). Након пада броја новооснованих онлајн медија и инвестиција у овај сектор у 2020. години, 2021. је основано 109 нових медија, а инвестиције су остале на приближно 218 милиона динара. У Цензоловкиној анализи пројектног суфинансирања медија, експанзија интернет медија везује се за злоупотребу пројектног суфинансирања: поједини портали су основани непосредно пре расписивања конкурса за суфинансирање медијских пројеката од јавног интереса и добили огромна средства, иако немају сопствене текстове или не поштују новинарски кодекс. „Поједини медији, по правилу они наклоњени властима, успевају да кроз медијске конкурсе наплате астрономске износе за вести и извештаје, неретко и за дословце прекопираних текстова са других сајтова. Јавним новцем тако се не плаћају медијски садржаји, већ се обезбеђује опстанак подобних медија, док највећи део професионалних медија на локалу једва преживљава или нестаје“ (Cenzolovka, 2021b). Из финансијских извештаја се види да је „највећи део новца који су медији добили отишао на оперативне трошкове, тј. изнајмљивање опреме за снимање, монтажу прилога, закуп билборда и банера, остале трошкове видљивости, за које ови медији ангажују трећа правна лица, па чак и на плаћање телефонских рачуна“ (Cenzolovka, 2021b). Додатни проблем представља чињеница да се овим механизмом државне помоћи финансирају медији који често крше етичке и професионалне стандарде, као и они који су чест извор дезинформација.

Област **социјалне укључености** показала је високоризични резултат (74%), односно најлошију



оцену у дигиталном медијском окружењу.

Релативна **невидљивост жена** у традиционалним медијима преноси се на дигиталне информативне платформе: жене су чиниле само 21% субјеката и извора извештавања на информативним веб-сајтовима. И овде су жене биле видљиве у вестима о познатим личностима, медијима и спорту (38% свих субјеката извештавања на ове теме биле су жене) и о неким друштвеним и правним темама (43%), али су биле недовољно заступљене у медијским темама везаним за политику и владу, са само 2% (ГММП, 2020, стр. 127).

Подиндикатор **дигиталне писмености** показао је благи напредак у односу на 2019, када је 46% становништва располагало основним или напредним дигиталним вештинама. Такође, у Србији је 81,2% лица користило интернет, што значи да се број корисника интернета повећао за 7% у односу на 2020. годину. У истом периоду 74,8% лица је користило рачунар, па је број корисника рачунара повећан за више од 2% у односу на 2020. годину (RZS, 2021, стр. 12-20).

Одредбе о **заштити од дезинформација** у онлајн окружењу до сада су биле недовољне. Борба против дезинформација обично се своди на иницијативе појединачних медијских кућа и платформи, без икаквог институционалног приступа. Нетачне и непроверене информације често објављују утицајне јавне личности на друштвеним медијима, а понекад и политичари. Само мали број медијских кућа, са ограниченим утицајем и публиком, проверава њихову тачност. Три платформе које се успешно баве разоткривањем дезинформација су „Истиномер“, „Раскрикавање“ и „FakeNews трагач“.

У Србији постоји солидно развијено законодавство које регулише **говор мржње**<sup>[29]</sup>, али не постоји посебан регулаторни оквир за онлајн окружење. Медиј је дужан да надзире и спречава ширење говора мржње и агресивне комуникације путем својих издања. Говор мржње на порталима и у коментарима на медијске објаве подлеже законима Србије, док друштвене мреже, форуми и друге онлајн платформе не подлежу овим правилима и теже их је уредити и санкционисати (CEPROM, 2020). Већ неколико година статистика Центра за нове медије „Либер“ открива да је говор мржње најраспрострањенији на Твитеру. Због недовољне примене постојећег законског оквира и недостатка регулативе за друштвене медије, дигитални простор у Србији обилује агресивном комуникацијом, претњама и увредама.

## 5. Закључци

У 2021. години, у медијском амбијенту Србије дошло је до благих побољшања у области социјалне укључености, као и до погоршања у области политичке независности. Основни закључак је да прекорачена велика већина рокова за завршетак активности које су биле предвиђене Акционим планом Медијске стратегије за 2021. годину, а да Влада до данас није реализовала активности на измени медијског законодавства, односно није објавила ни коначне нацрте закона. Стога је главна препорука да Влада убрза рефрому и њено спровођење. Пре свега, Влада треба одмах да обезбеди да све мере и активности предвиђене Стратегијом буду спроведене благовремено и доследно у току 2022. године.

У области **Основне заштите** Србија треба да ради на што бољој имплементацији мера Медијске стратегије. У складу са преузетим обавезама усвајањем Акционог плана Медијске стратегије, Министарство за културу и медије треба да спроведе све мере и активности у вези са изменама Закона о јавном информисању и медијима, Закона о електронским медијима, и другим.

*Препоруке:*

- за тужиоце, судове и друге надлежне органе: доследно санкционисати све нападе на новинаре и обезбедити хитно поступање у пракси без изузетка;
- за државу: размотрити измене Кривичног законика и појединих кривичних дела како би се осигурала већа безбедност новинара;
- за регулаторна тела и друге надлежне органе: да спрече и санкционишу говор мржње и вербалне нападе политичких актера на новинаре;
- за представнике власти и друге политичке агенсе: да јасно и недвосмислено осуде сваки случај насиља над новинарима, како би се унапредило окружење у којем новинари могу несметано да обављају свој посао;
- за државу: да законом уведе колективни грански уговор ради побољшања друштвеног и економског положаја бранше;
- за надлежно министарство: да рад на изменама закона буде транспарентан и у складу са Медијском стратегијом;
- за државу: да обезбеди да Закон о јавном информисању и медијима и Закон о облигационим односима буду у потпуности усклађени са међународним стандардима у области слободе изражавања;
- за државу: увести анти-СЛАПП законодавство;
- за државу: да усклади правни оквир за заштиту узбуњивача са новим правним тековинама ЕУ;
- за државу: у циљу обезбеђивања независног и ефикаснијег регулатора треба изменити Закон о електронским медијима у складу са предлозима предвиђеним у Медијској стратегији;
- за државу: да поново уведе асиметрични мандат и потом изврши комплетан избор новог Савета РЕМ-а, како би се успоставио политички независан и ефикасан регулатор;

- за државу: да оптимално усклади Закон о електронским медијима са члановима 8 и 10 Европске конвенције о људским правима, у циљу адекватне заштите података о електронској комуникацији и повећања транспарентности у извештајима оператора;
- за државу: да одмах, законом или другим прописом, успостави орган надлежан за надзор над коришћењем новог информационог система (Мониторинг центар) који омогућава да полицијске и безбедносне службе директно приступају подацима који се налазе у базама података мобилних и интернет оператора;
- за државу: да прецизно дефинише и унапреди концепт неутралности интернета, укључујући обавезе за операторе електронских комуникација и провајдере интернет услуга.

Оцена високог ризика у области **тржишног плуралитета** показује да је медијски плурализам посебно угрожен великим комерцијалним и власничким утицајем на уређивачки садржај, као и високом концентрацијом информативних медија, укључујући и онлајн сферу. Оваква ситуација проузрокује све лошије услове за слободу медија и квалитетно и истраживачко новинарство. Радна група је 2021. године завршила рад на изменама и допунама Закона о јавном информисању и медијима. Међутим, коначни Нацрт закона није објављен у време прикупљања података за овај извештај, а рокови одређени за већину планираних активности су прекорачени (тако да у овој области нисмо забележили значајније промене од претходне године).

#### *Препоруке:*

- за државу: да убрза реформу закона у складу са Медијском стратегијом и њихову примену;
- за државу: да промени постојећу законску регулативу у циљу унапређивања транспарентности власништва над медијима, захтевајући прецизније информације о новчаним токовима, укључујући сва новчана и друга плаћања из јавних прихода, и друге релевантне податке;
- за државу: утврдити јасне надлежности медијских регулаторних тела и јасне критеријуме за брисање медија из Регистра, као и мерљиве критеријуме за одређивање прагова медијске концентрације и ризика по медијски плурализам, поред удела одређеног медија у гледаности, читаности и тиражима;
- за државу: с обзигом на то да је утврђено да постоји висок степен комерцијалног и власничког утицаја на уређивачки садржај, требало би спровести измене Закона о јавном информисању и медијима којима би се гарантовала права уредника и новинара у односу на инструкције власника и менаџмента медија;
- за надлежне институције и медије: прикупити и учинити доступним јавности све податке о власништву над медијима који су предвиђени законом;
- за Агенцију за привредне регистре (АПР): званичне податке о финансијским токовима и трендовима укупних прихода медијске индустрије и тржишта оглашавања треба учинити доступним јавности и ажурним, како би опао константни недостатак транспарентности у погледу финансијских токова на медијском тржишту, и самим тим, како би се умањили ризици за медијски плурализам.



Област **политичке независности** је најугроженија због највиших ризика по медијски плурализам слободу. Власти, политичке странке и државне компаније често користе своју финансијску моћ да утичу на уређивачку политику, док медијима недостаје политичка или финансијска моћ да се одупру притисцима, посебно на локалним медијским тржиштима. Стога је потребно да одговарајућа и ефикасна правна заштита од корупције и клијентелизма буде прецизно прописана законом и да се спроводи у пракси; односно треба прописати ефикасне правне инструменте против директне или индиректне контроле над медијима од стране политичких актера, као и механизме за спречавање сукоба интереса између власника медијских предузећа и политичара, владајућих партија и интересних група. Процеси именовања чланова управних одбора и генералних директора јавних медијских сервиса треба да се одвијају без политичких притисака. Одредбе које би омогућиле да се отклоне препреке за политичку независност ЈМС до сада нису донете, иако се очекивало да буду прописане новим законима до краја 2021. Пошто је Влада прекорачила рок и не знамо који су предлози усвојени, очекује се да Влада објави Нацрт Закона и да уследи јавна расправа. Такође, да би се остварило функционално, одрживо и фер медијско тржиште, заштићено од политичких утицаја, суфинансирање медија државним средствима требало би да се спроводи транспарентно, правично и под јасним критеријумима.

#### *Препоруке:*

- за државу: потребно је свеобухватно дефинисати све аспекте категорије „повезаног правног лица“ које би могло да врши утицаје на послове јавног информисања, при чему треба размотрити утицаје који произилазе из брачних, родбинских или финансијских веза;
- за медијске куће и саморегулаторна тела: увести адекватна саморегулаторна правила која би обезбедила виши ниво самосталности за редакције у односу према управљачким и власничким утицајима;
- за државу: област политичког оглашавања треба да буде регулисана законом, на начин који гарантује једнаку доступност политичког оглашавања свим политичким актерима, под истим условима;
- за државу: да пропише свеобухватне и довољне законске одредбе које гарантују фер представљање политичких странака и њихов приступ времену емитовања у приватним медијима у току изборних кампања;
- за медијска регулаторна тела: користећи прописана овлашћења и надлежности, да обезбеде да јавни медијски сервиси свим политичким актерима пружају равноправан третман у току и након изборних кампања;
- за државу: да правовремено имплементира мере Медијске стратегије у нови Закон о јавним медијским сервисима, како би се смањили ризици по слободу медија, односно како би се обезбедила већа независност ЈМС, већа независност органа ЈМС и њихових чланова, и како би они остваривали улогу коју имају у складу са законом као јавни сервис грађана;
- за државу: да усвоји и спроведе законодавне иницијативе на основу Медијске стратегије, које су покренуте крајем 2020. и почетком 2021. године, у вези са унапређивањем конкурсних процедура за пројектно суфинансирање медија и других облика државне помоћи, као и за унапређивање транспарентности и доступности података о овим процесима.

У области **социјалне укључености** највећи ризици су повезани са подиндикатором Заштита од дезинформација. Такође, приступ мањина медијима, укључујући особе са инвалидитетом и жене, под високим је ризиком. Медијски положај ових група треба да буде побољшан у складу са новим законским одредбама.

*Препоруке:*

- за државу: потребно је унапредити политику извештавања о особама са инвалидитетом;
- за државу: потребно је увести нове правне формулације у Закон о електронским медијима којима ће се прецизирати програмске квоте за јавне медијске сервисе и обавезати комерцијални пружаоци медијских услуга да своје садржаје прилагоде особама са инвалидитетом, како је то било предвиђено Медијском стратегијом;
- за државне институције и медијска регулаторна тела: емитовање програма на језицима мањина потребно је учинити одрживим на РТС-у и националним приватним телевизијама;
- за државу: увести законске гаранције за независност медија заједнице;
- за медијска предузећа: унапредити видљивост жена на позицијама учесница и извора медијског извештавања; нарочито повећати заступљеност експерткиња у информативним програмима;
- за државу: наставити интеграцију медијске писмености у формалне и неформалне образовне програме;
- за државу: увести прописе који ће дефинисати појам дезинформисања у складу са европским стандардима и уредити борбу против дезинформација, без угрожавања слободе изражавања.

Када је у питању **онлајн медијско окружење**, законодавство треба свеобухватно унапредити у складу са европским регулаторним оквиром.

*Препоруке:*

- за државу: првенствено, област дигиталних тржишта треба да буде обухваћена законским одредбама које се баве концентрацијом оглашавања;
- за државу: прописати прецизне законске обавезе за политичке актере да објављују транспарентне и редовне извештаје о трошењу средстава у својим онлајн кампањама;
- за државу: транспоновати Директиву 2019/790 о ауторским и сродним правима на јединственом дигиталном тржишту у правни систем Србије, са циљем да се побољша заштита ауторских права и да се омогући издавачима да остварују накнаду од дигиталних платформи.

## 6. Напомене

- [1] Видети: Устав Републике Србије, Службени гласник РС бр. 98/2006; Закон о јавном информисању и медијима, Службени гласник Републике Србије бр. 83/2014, 58/2015. и 12/2016; Закон о јавним медијским сервисима, Службени гласник бр. 83/2014, 103/2015, 108/2016. и 161/2020; Закон о електронским медијима, Службени гласник Републике Србије бр. 83/2014. и 6/2016.
- [2] Ibidem
- [3] Закон о слободном приступу информацијама од јавног значаја, Службени гласник РС, бр. 120/04, 54/2007, 104/2009, 36/2010. и 105/2021.
- [4] Закон о заштити узбуњивача, Службени гласник бр. 128/2014.
- [5] Закон о електронским комуникацијама, Службени гласник бр. 44/2010, 60/2013, 62/2014. и 95/2018.
- [6] Члан групе експерата (Анекс II).
- [7] Закон о јавном информисању и медијима, Службени гласник Републике Србије бр. 83/2014, 58/2015. и 12/2016; Закон о електронским медијима, Службени гласник Републике Србије бр. 83/2014. и 6/2016; Закон о Централној евиденцији стварних власника, Службени гласник Републике Србије бр. 41/2018. и 91/2019; Закон о заштити конкуренције, Службени гласник Републике Србије бр. 51/2009. и 95/2013; Стратегија развоја система јавног информисања у Републици Србији у периоду 2020–2025 (Медијска стратегија).
- [8] Видети: Закон о јавном информисању и медијима, Службени гласник Републике Србије бр. 83/2014, 58/2015. и 12/2016, Закон о електронским медијима, Службени гласник Републике Србије бр. 83/2014. и 6/2016. и Закон о јавним медијским сервисима, Службени гласник бр. 83/2014, 103/2015, 108/2016 и 161/2020.
- [9] Закон о оглашавању, Службени гласник бр. 6/2016. и 52/2019.
- [10] Видети: Закон о јавном информисању и медијима, Службени гласник Републике Србије бр. 83/2014, 58/2015. и 12/2016 (чл. 4 и 50) и Етички кодекс новинара Србије (поглавља 3 и 4): <https://savetzastampu.rs/en/documents/kodeks-novinara-srbije>.
- [11] Правилник о начину извршавања обавеза јавних медијских сервиса током предизборне кампање (2020) и Препорука комерцијалним пружаоцима медијске услуге о обезбеђивању заступљености без дискриминације у току предизборне кампање регистрованих политичких странака, коалиција и кандидата (2020).
- [12] Видети чланове 16. и 17. Закона о јавним медијским сервисима, Службени гласник бр. 83/2014, 103/2015, 108/2016. и 161/2020.
- [13] Закон о јавним медијским сервисима, Службени гласник бр. 83/2014, 103/2015, 108/2016. и 161/2020, чланови 35-37 и 43.
- [14] Видети: чл. 3 став (1); чл. 7. став (1) тачке (5-6, 9); чл. 8 став (1) тачка (1); чл. 9 став (2); чл. 23 став (1) тачка (10) Закона о јавним медијским сервисима, Службени гласник бр. 83/2014, 103/2015, 108/2016. и 161/2020.
- [15] Члан 24 став (3) Закона о јавном информисању и медијима, Службени гласник Републике Србије бр. 83/2014, 58/2015. и 12/2016.
- [16] Члан 24 став (2) Закона о јавном информисању и медијима, Службени гласник Републике Србије бр. 83/2014, 58/2015. и 12/2016.
- [17] Законом о електронским медијима (ЗЕМ) прописано је: „Пружалац медијске услуге је дужан да, у складу са својим финансијским и техничким могућностима, свој програм и садржај учини доступним особама оштећеног слуха, односно вида“ и да Регулатор треба да подстиче

унапређење доступности медијских услуга особама са инвалидитетом (ЗЕМ, чл. 52 и 22). Закон о јавним медијским сервисима прописује да јавни емитер треба да: „уважава језичке и говорне стандарде, (...) као и језичке и говорне стандарде глувих и наглувих особа“ (чл. 8, став 1, тачка 1). Члан 9 ЗЈМС прописује да је јавни медијски сервис дужан да у „програмима користи српски језик, ћирилично писмо и знаковни језик као облик комуникације глувих и наглувих особа“. Такође, Закон о употреби знаковног језика прописује: „Пружаоци медијских услуга дужни су да сагледају могућности и раде на стварању услова за омогућавање праћења аудио-визуелних медијских услуга путем тумача за знаковни језик или применом техника прихватљивих глувој особи у највећој могућој мери, обезбеђивањем дневног праћења доступног програма и садржаја“ (чл. 17). Закон о јавном информисању и медијима у члану 12 прописује: „У циљу заштите интереса особа са инвалидитетом и обезбеђивања њиховог равноправног уживања права на слободу мишљења и изражавања, Република Србија, ..., предузима мере којима им се омогућава да несметано примају информације намењене јавности, у примереном облику и применом одговарајуће технологије, и обезбеђује део средстава или других услова за рад медија који објављују информације на знаковном језику или Брајевом писму или на други начин омогућавају тим лицима да несметано остварују права у јавном информисању.“

- [18] Закон о електронским медијима, Службени гласник Републике Србије бр. 83/2014 и 6/2016 (чл. 52).
- [19] У току рада Радне групе на изменама и допунама Закона о јавном информисању и медијима, предложене су измене и допуне члана 12, у циљу увођења директних субвенција из надлежних буџета оним медијима који објављују информације на знаковном језику или Брајевом писму, као на друге начине који слепим и слабовидим и глувим и наглувим лицима омогућавају да слободно остваре своја права у јавном информисању. Одређени ниво сагласности је постигнут, међутим, Министарство културе и информисања још није објавило коначну верзију Закона о изменама и допунама Закона о јавном информисању и медијима, тако да још не знамо да ли ће ова предложена измена бити укључена у Нацрт Закона.
- [20] Закон о јавном информисању и медијима, Службени гласник Републике Србије бр. 83/2014, 58/2015. и 12/2016, који уређује пројектно суфинансирање у сектору јавног информисања, у оквиру чланова 17-28, није довољно прецизан у погледу одредаба о: критеријумима стручности чланова комисија, обавезама независних евалуација реализованих пројеката, санкцијама за непоштовање обавеза у вези са суфинансирањем пројеката и др. (Медијска стратегија, 2020, стр. 72-73). Стога је један од главних проблема у пракси потпуно одсуство евалуације, која би требало да одговори на питање колико су реализовани пројекти допринели јавном интересу и какви су њихови конкретни резултати у срединама у којима су реализовани. Нема информација ни о томе да ли су опредељена средства наменски коришћена. Конкурсна процедура, квалитет доступне докуменације, па чак и квалитет одговора по захтеву за слободан приступ информацијама од јавног значаја варира од институције до институције. Такође, не постоје транспарентни подаци о критеријумима за избор чланова комисија за оцењивање пројектних предлога, а понавља се пракса да се у комисије често не бирају чланови најрепрезентативнијих професионалних удружења, већ људи из непознатих или новоформираних удружења. Истраживачки центри ЦИНС, КРИК и БИРН више пута су писали о проблемима који прате процес конкурсног суфинансирања медија. Основна примедба је да су медији блиски власти апсолутни фаворити при добијању средстава на конкурсима, чак и ако крше Кодекс новинара Србије, док су критички медији у позицији аутсајдера када се додељују ова средства (БИРН Србија, 2021а). Правилником о суфинансирању прописано је да комисије за доделу средстава треба да воде рачуна о томе да ли су медији који се пријављују у претходној години прекршили закон и новинарски кодекс, али ова препорука није законом прецизно прописана ни обавезујућа.

- [21] У време писања овог извештаја (пролеће 2022) не знамо када ће Нацрт Закона бити расположив јавности.
- [22] Члан 72 став (6) Закона о електронским медијима, Службени гласник Републике Србије бр. 83/2014. и 6/2016.
- [23] Чланови 37-43 Закона о јавном информисању и медијима, Службени гласник Републике Србије бр. 83/2014, 58/2015. и 12/2016.
- [24] Члан 44. Закона о јавном информисању и медијима, Службени гласник Републике Србије бр. 83/2014, 58/2015. и 12/2016.
- [25] Члан 4 став (2) тачка (19) Закона о електронским медијима, Службени гласник Републике Србије бр. 83/2014. и 6/2016: „електронско издање је уређивачки обликована интернет страница или интернет портал“.
- [26] Закон о заштити конкуренције, Службени гласник бр. 51/2009. и 95/2013.
- [27] Закон о електронским медијима, Службени гласник Републике Србије бр. 83/2014. и 6/2016 (чл. 4 став 2 тачка 17).
- [28] Закон о оглашавању, Службени гласник бр. 6/2016. и 52/2019 (чл. 12 и 13).
- [29] Устав Републике Србије (Службени гласник РС, бр. 98/2006) у члану 49 забрањује изазивање и подстицање расне, националне и верске мржње, а у члану 50 прописује да надлежни суд може спречити ширење информација и идеја путем средстава јавног обавештавања само у посебним случајевима, међу којима је и спречавање заговарања расне, етничке или верске мржње којим се подстиче на дискриминацију, непријатељство или насиље. Закон о јавном информисању и медијима (Сл. гласник РС бр. 83/2014, 58/2015 и 12/2016) у члану 75 прописује забрану говора мржње; Закон о електронским медијима (Сл. гласник РС бр. 83/2014. и 6/2016) забрањује говор мржње у члану 51. Закон о забрани дискриминације (Сл. гласник бр. 22/2009 и 52/2021) прописује: „Забрањено је изражавање идеја, информација и мишљења којима се подстиче дискриминација, мржња или насиље против лица или групе лица због њиховог личног својства, у јавним гласилима и другим публикацијама, на скуповима и местима доступним јавности, исписивањем и приказивањем порука или симбола и на други начин“ (чл. 11). Кривични законик (Службени гласник бр. 85/2005, 88/2005 – испр., 107/2005 – испр., 72/2009, 121/2012, 104/2013, 108/2014, 94/2016. и 94/2016) криминализује дела која суштински представљају говор мржње кроз више кривичних дела. У онлајн простору, кривичноправна заштита је дефинисана Законом о организацији и надлежности државних органа за борбу против високотехнолошког криминала (Службени гласник, бр. 61/2005 и 104/2009).

## 7. Извори

- Акциони план (2020). АКЦИОНИ ПЛАН за спровођење Стратегије развоја система јавног информисања у Републици Србији за период 2020–2025. године, у периоду 2020–2022. Доступно на: <http://www.pravno-informacionisistem.rs/SIGlasnikPortal/eli/rep/sgrs/vlada/drugiakt/2020/148/1>
- Babić (2021a). Media Freedom and Journalists' Safety in Serbia through the Prism of Existing Legal Solutions – How to Reach Better Solutions. Available at: [https://nuns.rs/media/2022/01/publikacija-MK\\_ENG\\_WEB-1.pdf](https://nuns.rs/media/2022/01/publikacija-MK_ENG_WEB-1.pdf)
- Babić (2021b). Medijske slobode u Srbiji – izveštaj u klin, stvarnost u ploču. Alternativni izveštaj o sprovođenju revidiranog akcionog plana za poglavlje 23 Srbije. Dostupno na: [https://nuns.rs/media/2021/12/Medijske-slobode-u-Srbiji-izvestaj-u-klin-stvarnost-u-plocu\\_final\\_2.pdf](https://nuns.rs/media/2021/12/Medijske-slobode-u-Srbiji-izvestaj-u-klin-stvarnost-u-plocu_final_2.pdf)
- BIRN & Reporters Without Borders (2019). Media Ownership Monitor Serbia. Available at: [https://serbia.mom-rsf.org/en/findings/indicators/?\\_escaped\\_fragment\\_=1b8d4b8675e576d13f6353ba0afc8092&cHash=3b708ab81629a484e786ecbf6fb39163](https://serbia.mom-rsf.org/en/findings/indicators/?_escaped_fragment_=1b8d4b8675e576d13f6353ba0afc8092&cHash=3b708ab81629a484e786ecbf6fb39163)
- BIRN i NUNS (2021a). Poslovi 1 na 1 sa državom. Monitoring državnog finansiranja medija putem direktnog ugovaranja. Dostupno na: <https://nuns.rs/media/2021/10/Direktna-ugovaranja.pdf>
- BIRN i NUNS (2021b). Javne nabavke medijskih usluga. Dostupno na: <https://birnsrbija.rs/wp-content/uploads/2021/10/Javne-nabavke-medijskih-usluga.pdf>
- BIRN Srbija (2021). Pregled javne potrošnje u oblasti javnog informisanja, kulture, civilnog društva i omladine u periodu 2019-2021. Dostupno na: <https://birnsrbija.rs/javno-o-javnim-konkursima/>
- BIRODI (2020). Industry of Populism. Available at: <https://www.birodi.rs/wp-content/uploads/2020/08/Industry-of-Populism-Zoran-Gavrilovic.pdf>
- Cenzolovka (2020). Vlast zadržala kontrolu nad RTS. Dostupno na: <https://www.cenzolovka.rs/drzava-i-mediji/vlast-zadrzala-kontrolu-nad-rts/>
- Cenzolovka (2021a). RTS kao Vučićev javni servis. Dostupno na: <https://www.cenzolovka.rs/drzava-i-mediji/rts-kao-vucicev-javni-servis/>
- Cenzolovka (2021b). Zlatno doba propagandnog novinarstva: Za jednu vest opštine spremne da plate i više od hiljadu evra, debelo plaćaju čak i plagijate. Dostupno na: <https://www.cenzolovka.rs/drzava-i-mediji/zlatno-doba-propagandnog-novinarstva-za-jednu-vest-opstine-spremne-da-plate-i-vise-od-hiljadu-evra-debelo-placaju-cak-i-plagijate/>
- CEPROM (2020). Srbiji nedostaju sankcije protiv govora mržnje na društvenim mrežama. Dostupno na: <https://www.ceprom.rs/2020/10/24/srbiji-nedostaju-sankcije-protiv-govora-mrznje-na-drustvenim-mrezama/> (in Serbian)
- CRD (Civil Rights Defenders) (2020). Internet Freedom Report. Available at: [https://crd.org/wp-content/uploads/2020/04/200402\\_GRA\\_InternetFreedoms\\_Narativa\\_A4\\_Spreads.pdf](https://crd.org/wp-content/uploads/2020/04/200402_GRA_InternetFreedoms_Narativa_A4_Spreads.pdf)
- CRTA (2020). Media in Serbia: In Defence of the Existing Situation. Available at: <https://crtars.org/en/media-in-serbia-in-defence-of-the-existing-situation/>



- Đurić (2021). Serbia Indicators on the level of media freedom and journalists' safety 2020. Available at: <https://nuns.rs/media/2021/08/SRB-ENG-2020.pdf>
- EC (European Commission) (2021). Serbia 2021 Report Accompanying the document Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions 2021 Communication on EU Enlargement Policy. Available at: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52021SC0288>
- European Centre for Press and Media Freedom (ECPMF) (2021). Mapping Media Freedom. Serbia. Available at: <https://www.mappingmediafreedom.org/country-profiles/serbia/>
- FPN (Fakultet političkih nauka) (2020). Informisanje u digitalnom okruženju u Srbiji. Istraživački izveštaj. Dostupno na: <https://centarzamedije.fpn.bg.ac.rs/wp-content/uploads/2020/10/informisanje-u-digitalnom-okruzenju-2020.pdf>
- GMMP (2020). Who Makes the News? 6th Global Media Monitoring Project. Available at: [https://whomakesthenews.org/wp-content/uploads/2021/07/GMMP2020.ENG\\_FINAL20210713.pdf](https://whomakesthenews.org/wp-content/uploads/2021/07/GMMP2020.ENG_FINAL20210713.pdf)
- IAB Serbia (2021). Digital AD spend study for 2020. Available at: <https://iab.rs/vesti/predstavljeno-adex-istrazivanje-za-2020-godinu/>
- IJAS (2021). Journalist attack database. Available at: <https://safejournalists.net/>
- Maksić (2020). Mediji i nove politike upravljanja internetom. Sloboda izražavanja I medijske slobode u digitalnom okruženju. Dostupno na: <https://birnsrbija.rs/wp-content/uploads/2020/12/Mediji-i-nove-politike-upravljanja-Internetom-1.pdf>
- Media Freedom Rapid Response (MFRR) (2021). Media Freedom and Safety of Journalists in Serbia. Media Freedom Rapid Response Mission Report. Available at: <https://www.article19.org/wp-content/uploads/2021/04/MFRR-Serbia-mission-report.pdf>
- N1 (2021). United Media i SBB podnele krivičnu prijavu protiv Telekomu i Telenora. Dostupno na: <https://rs.n1info.com/vesti/united-media-i-sbb-podnele-krivicnu-prijavu-protiv-telekoma-i-telenora/>
- Nacionalni konvent o Evropskoj uniji. Vladavina prava kroz poglavlje 8: Politika konkurencije. Dostupno na: [https://uploads-ssl.webflow.com/5e9038a5fc30d378d256622b/5f8d87df5ab9996cd483f819\\_Vladavina-prava-Poglavlje-8-Zastita-konkurencije-final.pdf](https://uploads-ssl.webflow.com/5e9038a5fc30d378d256622b/5f8d87df5ab9996cd483f819_Vladavina-prava-Poglavlje-8-Zastita-konkurencije-final.pdf)
- NNŠ (2021). Pristupačnost medijskih sadržaja i izveštavanje medija o OSI u 2021. godini. Dostupno na: <https://novinarska-skola.org.rs/sr/publication/izvestaj-o-pristupacnosti-medijskih-sadrzaja-i-izvestavanju-medija-o-osi-u-2021-godini>
- ННШ (2021). Истраживање: постојеће методе спровођења медијске и информационе писмености у образовању. Доступно на: [https://medijskapismenost.org.rs/wp-content/uploads/Istrazivanje\\_Postojece-metode-sprovodjenja-MIP-u-obrazovanju.pdf](https://medijskapismenost.org.rs/wp-content/uploads/Istrazivanje_Postojece-metode-sprovodjenja-MIP-u-obrazovanju.pdf)
- ODIHR/OSCE (2020). REPUBLIC OF SERBIA PARLIAMENTARY ELECTIONS 21 JUNE 2020 ODIHR Special Election Assessment Mission Final Report. Available at: <https://www.osce.org/files/f/documents/a/3/466026.pdf>

- Raskrinkavanje (2021). Tanjug deo „evropske redakcije“, Koalicija za slobodu medija protestuje. Dostupno na: <https://www.raskrikavanje.rs/page.php?id=Tanjug-deo-evropske-redakcije-Koalicija-za-slobodu-medija-protestuje-912>
- РАТЕЛ (2021). Преглед тржишта електронских комуникација у Републици Србији – трећи квартал 2021. године. Доступно на: [https://www.ratel.rs/uploads/documents/empire\\_plugin/Pregled%20trzista%20Q3%202021.pdf](https://www.ratel.rs/uploads/documents/empire_plugin/Pregled%20trzista%20Q3%202021.pdf)
- RZS (Statistical Office of the Republic of Serbia) (2011). Population by ethnicity, age and sex. Available at: <https://data.stat.gov.rs/Home/Result/3102010403?languageCode=en-US>
- RZS (Statistical Office of the Republic of Serbia) (2022). Quarterly Gross domestic product of the Republic of Serbia, IV Quarter 2021. Available at: <http://publikacije.stat.gov.rs/G2022/HtmlE/G20221053.html>
- RZS (Statistical Office of the Republic of Serbia) (2021). Usage of Information and Communication Technologies in the Republic of Serbia. Available at: <https://publikacije.stat.gov.rs/G2021/PdfE/G202116016.pdf>
- SHARE Foundation (2021a). Monitoring izveštaj april–jun 2021: Nespretna digitalizacija, fišing i pritisci. Dostupno na: <https://www.sharefoundation.info/sr/monitoring-izvestaj-april-jun-2021-nespretna-digitalizacija-fising-i-pritisci/>
- SHARE Foundation (2021b). Digitalna prava u Srbiji tokom leta: novo curenje podataka i politički pritisci. Dostupno na: <https://www.sharefoundation.info/sr/digitalna-prava-u-srbiji-tokom-leta-novo-curenje-podataka-i-politicki-pritisci/>
- SHARE Foundation (2021c). Baza povreda privatnosti: praćenje kršenja prava građana: <https://www.sharefoundation.info/sr/baza-povreda-privatnosti-pracenje-kršenja-prava-gradana/>
- SINOS (2021). Ekonomska nesigurnost glavna prepreka radu novinara, slede pretnje i pritisci. Dostupno na: <http://www.sinos.rs/srpski/radna-prava/20/2021/12/07/6889/ekonomska-nesigurnost-glavna-prepreka-radu-novinar-a-slede-pretnje-i-pritisci.html>
- Стратегија развоја система јавног информисања Републике Србије за период 2020–2025 (Медијска стратегија) (2020). Доступно на: [https://www.media.srbija.gov.rs/medsrp/dokumenti/medijska\\_strategija210\\_cyr.pdf](https://www.media.srbija.gov.rs/medsrp/dokumenti/medijska_strategija210_cyr.pdf)
- World Bank (2021). The World Bank in Serbia. Available at: <https://www.worldbank.org/en/country/serbia/overview#1>

**Срдечно захваљујемо свим експертима који су интервјуисани за ово издање МПМ-а.**



## ДОДАТАК I. ДРЖАВНИ ТИМ

Име	Презиме	Положај	Институција	МРМ2022 СТ Вођа
<i>Ирина</i>	<i>Милутиновић</i>	<i>Виши научни сарадник</i>	<i>Институт за европске студије Београд</i>	X

## ДОДАТАК II. ГРУПА СТРУЧЊАКА

Група је састављена од експерата са богатим знањем и признатим искуством у области медија. Улога Групе експерата била је да прегледа одговоре националног тима на 16 променљивих од 200 који чине Упитник МРМ2022. Консултовање гледишта признатих стручњака спроведено је у циљу максимизовања објективности одговора на променљиве чија би се оцена могла сматрати субјективном, а самим тим и обезбеђивања тачности коначних резултата МРМ-а. Међутим, важно је нагласити да коначни извештај о земљи не одражава нужно појединачне ставове стручњака који су учествовали. Представља само процене националног тима који је спровео прикупљање података и ауторизовао извештај.

Име	Презиме	Положај	Институција
<i>Бојан</i>	<i>Цвејић</i>	<i>Извршни директор и главни уредник онлајн портала</i>	<i>Данас, дневне информативне новине</i>
<i>Зоран</i>	<i>Секулић</i>	<i>Директор и главни уредник</i>	<i>Новинска агенција ФоНЕТ</i>
<i>Гордана</i>	<i>Новаковић</i>	<i>Генерални секретар</i>	<i>Савет за штампу</i>
<i>Синиша</i>	<i>Атлагић</i>	<i>Ванредни професор</i>	<i>Факултет политичких наука Универзитета у Београду</i>
<i>Слободан</i>	<i>Кремењак</i>	<i>Адвокат</i>	<i>Адвокатска канцеларија „Живковић Самарџић“</i>
<i>Жељко</i>	<i>Бодрожић</i>	<i>Председник</i>	<i>Независно удружење новинара Србије (НУНС)</i>
<i>Слободан</i>	<i>Крајновић</i>	<i>Директор</i>	<i>Радио 021 и Новосадски информативни портал</i>

Извештај о истраживачком пројекту  
Издање -  
Јул 2022

doi:10.2870/288001  
ISBN:978-92-9466-300-9  
QM-07-22-562-SR-N



Publications Office  
of the European Union

