



Analiza procesa usvajanja zakona u Republici Srbiji

Proces izmena Zakona o javnom informisanju i medijima

u periodu jun 2021. – jul 2023. godine

Autorka analize: Nataša Jovanović, Slavko Ćuruvija fondacija

Analiza procesa usvajanja zakona u Republici Srbiji

Proces izmena Zakona o javnom informisanju i medijima

u periodu jun 2021. – jul 2023. godine

Autorka analize: Nataša Jovanović, Slavko Ćuruvija fondacija

CRTA:

FONDACIJA
S L A V K O
Ć U R U V I J A
FOUNDATION



 PARTNERI
SRBIJA



#EY
ZA TEBE

Ova publikacija je objavljena uz finansijsku pomoć Evropske unije. Za sadržinu ove publikacije isključivo je odgovorna Crta sa partnerima Slavko Ćuruvija fondacijom i Partnerima za demokratske promene Srbija i ta sadržina nužno ne odražava zvanične stavove Evropske unije.

● Uvod

Izmene seta medijskih zakona predviđene su Strategijom razvoja sistema javnog informisanja u Republici Srbiji za period 2020-2025. godina¹ i pratećim Akcionim planom za period 2020-2022. godine.²

U pogledu Zakona o javnom informisanju i medijima³, kao krovnom zakonu kojim se uređuje oblast javnog informisanja i medija, Akcionim planom su predviđene njegove izmene u poslednjem kvartalu 2021. godine. Predviđeno je ukupno 36 mera za izmene ovog zakona.

Kako priprema Nacrta zakona o izmenama i dopunama zakona o javnom informisanju i medijima traje već pune dve godine, a da predlog zakona još nije upućen na javnu raspravu, fokus analize je na dosadašnjem toku procesa izmena zakona.

Zakonom o javnom informisanju i medijima uređuje se način ostvarivanja slobode javnog informisanja koja posebno obuhvata slobodu prikupljanja, objavljivanja i primanja informacija, slobodu formiranja i izražavanja ideja i mišljenja, slobodu štampanja i distribucije novina i slobodu proizvodnje, pružanja i objavljivanja audio i audio-vizuelnih medijskih usluga, slobodu širenja informacija i ideja preko interneta i drugih platformi, kao i slobodu izdavanja medija i obavljanja delatnosti javnog informisanja.⁴

Ovim zakonom uređuju se i načela javnog informisanja, javni interes u javnom informisanju, obezbeđivanje i raspodela sredstava za ostvarivanje javnog interesa, impresum, skraćeni impresum i identifikacija, javnost podataka o medijima i Registar, zaštita medijskog pluralizma, položaj urednika, novinara i predstavnika stranih medija, distribucija medija, privremeno čuvanje i uvid u medijski zapis, posebna prava i obaveze u javnom informisanju, informacije o личности, sredstva i postupci pravne zaštite, nadzor nad primenom odredaba zakona, kao i kaznene odredbe.

U skladu sa Zakonom o planskom sistemu Republike Srbije,⁵ nadležni predlagač zakona, u ovom slučaju Ministarstvo informisanja i telekomunikacija (prethodno Ministarstvo kulture i informisanja) ima obavezu da predstavi nalaze i podatke o obimu i metodama sprovedene ex-ante analize efekata javne politike i rezultatima ex-post analize efekata već sprovedenih javnih politika u okviru samog dokumenta javne politike, kako bi nadležni donosilac imao relevantne podatke za donošenje odluke po tom pitanju i kako bi javnost bila upoznata sa razlozima donošenja tog dokumenta.⁶

Kako Nacrt zakona još uvek nije ušao u fazu javne rasprave, nije poznato da li je pre početka rada na zakonu obavljena ex-ante analiza efekata javne politike u skladu sa zakonom. Svakako postoji očekivanje javnosti da nalaze sprovedene analize efekata, zajedno sa predlogom zakona, nadležni predlagač objavi na svojoj internet stranici u integralnom obliku najkasnije na dan otpočinjanja javne rasprave kako to predviđa član 33 Zakona o planskom sistemu.

Takođe u skladu sa zakonom, isto očekivanje postoji i u odnosu na ažurirani predlog zakona i nalaza analiza po završetku javne rasprave, i objavljivanje ažuriranog dokumenta na internet stranici predlagača, kao i na portalu e-Uprave i to najkasnije sedmog radnog dana pre podnošenja nadležnom donosiocu na razmatranje i usvajanje.

● Konsultacije sa zainteresovanim stranama

Proces izmena ZJIM započeo je tokom juna 2021. godine. Javnost je o otpočinjanju procesa obavestena 24. juna 2021. godine preko internet portala Ministarstva za kulturu i informisanje⁷ na čijem je čelu u tom sazivu Vlade Srbije bila Maja Gojković. Objavljenom informacijom su pozvane organizacije civilnog društva kao i državnih organa i institucija da doprinesu radu radne grupe za izmene i dopune Zakona o javnom informisanju i medijima. Najavljeno je da će radna grupa imati veći broj članova i sve organizacije kojima je upućen poziv ministarstva pozvane da predlože osobe koje dobro poznaju stanje u medijima i imaju iskustvo u pisanju zakonskih normi. Nije poznato da li je informacija objavljena i na portalu E-uprave u skladu sa članom 32 Zakona o planskom sistemu.

1 Usvojena 30. januara 2020. godine; 05 broj: 345-746/2020, dostupna na <https://www.srbija.gov.rs/dokument/441801/medijska-strategija.php>

2 Usvojena, 3. decembra 2020. godine, 05 broj: 021-9988/2020, dostupan na <https://www.kultura.gov.rs/tekst/sr/5745/akcioni-plan-za-sprovođenje-strategije-razvoja-sistema-javnog-informisanja-u-republici-srbiji-za-period-2020-2025-godina.php>

3 Zakon o javnom informisanju i medijima, "Sl. glasnik RS", br. 83/2014, 58/2015 i 12/2016 - autentično tumačenje

4 Član 3 Zakona o javnom informisanju i medijima

5 Zakon o planskom sistemu Republike Srbije, "Sl. glasnik RS", br. 30/2018

6 Član 33 Zakona o planskom sistemu Republike Srbije

7 <https://www.kultura.gov.rs/vest/7117/poziv-organizacijama-civilnog-sektora-i-drzavnim-organima-i-institucijama-da-doprinesu-rad-radne-grupe-za-izmene-i-dopune-zakona-o-javnom-informisanju-i-medijima.php>

Radna grupa za izradu radne verzije Nacrta zakona o izmenama zakona o javnom informisanju i medijima je formirana Odlukom Ministarstva kulture i informisanja od 30. juna 2021. godine.⁸

Odlukom je imenovano 34 člana radne grupe, predstavnika državnih organa, institucija i novinarskih i medijskih udruženja, od čega 13 predstavnika državne uprave, 17 predstavnika medijskih udruženja i organizacija civilnog društva (OCD), dva predstavnika Koordinacije saveta nacionalnih manjina i po jedan predstavnik Univerziteta i Privredne komore Srbije.

Na prvi pogled bi se moglo reći da su predstavnici udruženja brojniji u odnosu na predstavnike institucija, te da je pozivanjem svih zainteresovanih strana, Ministarstvo u potpunosti primenilo odredbu člana 34 Zakona o planskom sistemu koji predviđa da je nadležni predlagač dužan da omogući učešće svih zainteresovanih strana i ciljnih grupa u procesu konsultacija koje sprovodi tokom izrade dokumenta javnih politika, kao i da može doneti odluku da u radnu grupu za izradu tog dokumenta uključi reprezentativne predstavnike zainteresovanih strana i ciljnih grupa.

Međutim, od 17 medijskih i udruženja građana, devet je onih čije je učešće, pored toga što su bliske režimu, sporno i sa stanovišta njihove reprezentativnosti (tzv. Gongo organizacije⁹).

Nakon imenovanja članova radne grupe, a pre prvog sastanka i početka rada na izradi Nacrta zakona, 8. jula 2021. godine, medijska udruženja (Koalicija za slobodu medija¹⁰, UNS i ANEM) upozorila su nadležnog predlagača na činjenicu da se u radnoj grupi nalaze i predstavnici udruženja koja pod tim nazivom ne postoje, nemaju kontakt podatke, aktivne veb sajtove, da ne mogu da kažu koliko članova imaju odnosno koje organizacije ulaze u sastav udruženja, kao i da se isti ljudi kao funkcioneri u jednim organizacijama, pojavljuju i u drugim. Pored toga, predstavnici ovih organizacija su najbrojniji u komisijama za raspodelu budžetskog novca, naročito na lokalnom nivou, dok u javnosti i praksi nisu prepoznate u zaštiti novinarskih i medijskih prava i sloboda.¹¹

Istog dana, kao odgovor na saopštenje medijskih udruženja, Ministarstvo je izdalo saopštenje da je "prilikom izrade odluke o obrazovanju Radne grupe Ministarstvo kulture i informisanja imalo u vidu odredbe Zakona o planskom sistemu Republike Srbije, da je uputilo poziv državnim organima, institucijama, novinarskim i medijskim udruženjima, kao i organizacijama civilnog sektora za koje je smatralo da mogu da doprinesu izradi Nacrta zakona o izmenama i dopunama Zakona o javnom informisanju i medijima". Kako je u saopštenju navedeno, "poziv je najpre upućen državnim organima i institucijama u čijoj se nadležnosti nalaze pojedini delovi zakona na kojim će radna grupa raditi dok su Ministarstvu novinarska i medijska udruženja uputila inicijativu za učešćem u radu Radne grupe za izradu Nacrta zakona. U skladu sa tim, Ministarstvo je prihvatilo njihovu inicijativu i pored toga, samoinicijativno pozvalo Fondaciju Slavko Ćuruvija, Fond za otvoreno društvo i Transparentnost Srbije da uzmu učešće u radu, od kojih je samo organizacija Transparentnost Srbije dostavila svoj predlog".¹²

● Proces rada na Nacrtu zakona o izmenama i dopunama ZJIM

Radnom grupom je, na osnovu Odluke ministarke, rukovodila pomoćnica Ministra u Sektoru za informisanje i medije Slavica Trifunović. Odlukom je, takođe, predviđeno da će posao izrade Nacrta biti završen za tri meseca - do kraja septembra 2021. Predviđeno je i da radna verzija Nacrta zakona može po nekim pitanjima da sadrži alternativna rešenja i da Nacrt zakona utvrđuje Ministarstvo koje upućuje predlog na javnu raspravu.

Prvi sastanak radne grupe održan je 9. jula 2021. godine,¹³ na kome je uspostavljena dinamika susretanja jednom nedeljno (svakog četvrtka, što je u četvrtoj nedelji procesa pomerenom za petak). Takođe je dogovoreno da se obrađuje po jedno poglavlje Zakona nedeljno i to tako što svi članovi do ponedeljka u podne (kasnije srede) šalju svoje predloge na propisanom obrascu, a predlozi koji stignu posle određenog roka se ne uzimaju u obzir. Dogovoreno je usvajanje predloga konsenzusom.

Ovako uspostavljenom dinamikom rada, bili bi ispoštovani rokovi predviđeni Akcionim planom (usvajanje zakona u IV kvartalu, tj. do kraja 2021. godine). Kako je u navedenom momentu, zbog neučešća opozicije na izborima 2020. godine, zasedao jednostranački parlament, nije bilo nikakvih prepreka da zakon bude i usvojen u predviđenom roku.

⁸ Odluka Ministarstva kulture i informisanja br. 119-01-259/2021-04 od 30. juna 2021. godine.

⁹ GONGO - Government-organized non-governmental organization

¹⁰ Koaliciju za slobodu medija čine Asocijacija medija, Asocijacija onlajn medija NUNS, NDNV, PU Lokal Pres i Slavko Ćuruvija fondacija.

¹¹ <https://www.uns.org.rs/saopštenja/119091/uns-koalicija-za-slobodu-medija-i-anem-u-radnoj-grupi-za-izradu-medijskog-zakona-i-organizacije-koje-krse-pravo-na-slobodu-udruzivanja-novinara.html>

¹² <https://www.kultura.gov.rs/vest/7193/odgovor-mki-povodom-zajednickog-saopštenja-uns-a-koalicije-za-slobodu-medija-i-anem-a.php>

¹³ <https://www.kultura.gov.rs/vest/7200/odrzan-prvi-sastanak-radne-grupe-za-izradu-radne-verzije-nacrta-zakona-o-izmenama-i-dopunama-zakona-o-javnom-informisanju-i-medijima.php>

Ipak, pokazalo se da uspostavljena dinamika nije realna i to ne samo zbog letnjeg perioda za rad na njegovim izmenama i predstojećih godišnjih odmora, već i zbog nepomirljivih stavova dve struje unutar radne grupe i opstrukcija koje su, kako se pokazalo, najčešće dolazile od strane Gongo organizacija, čijim učešćem se proces samo odugovlačio.

Članovi Radne grupe ispred novinarskih i medijskih udruženja redom su ukazivali na kratke rokove za razmatranje svih pristiglih predloga. Od dana kada pristignu svi predlozi (sreda) do dana održavanja sastanka (petak) očekivalo se da se svi upoznaju sa predlozima ostalih članova i da spremne komentare na njih. Na samim sastancima se, pored komentarisanja, tražilo i glasanje za ili protiv pristiglih predloga, njihovo usvajanje ili formulacija zakonskih predloga oko kojih nije postojala saglasnost.

Prema rečima članova radne grupe ispred novinarskih i medijskih udruženja, kratki rokovi za komentare po poglavljima i upoznavanje sa svim pristiglim predlozima i usaglašavanje na nedeljnom nivou, gubljenje vremena oko upoznavanja sa predlozima koji su bili slične sadržine zbog neusaglašenosti aktera, insistiranje na brzini procesa, a ne na suštini izmena, onemogućili su kvalitetnu diskusiju članova radne grupe o pitanjima koja su suštinska za medijsku zajednicu.

Opšti utisak članova radne grupe ispred medijskih udruženja je da su sva pitanja koja su se pojavila kao sporna i oko kojih nije postojala saglasnost odlagana („naknadno ćemo“) za neke buduće sastanke ili su ostavljena kao potpuno suprotna alternativna rešenja. Glavne tačke spoticanja su se pre svega odnosile na pitanja konkursa za projektno sufinansiranje medijskih sadržaja, prihvatanje nadležnosti Saveta za štampu, uređenje profesionalnih standarda, sukoba interesa, analize potreba za nedostajućim medijskim sadržajima pre raspisivanja konkursa.

Okolo ovih tema su Gongo organizacije pokazale naročitu zainteresovanost, s obzirom na njihovo učešće u komisijama za dodelu budžetskih sredstava za medijske sadržaje po konkursima. Sistematski su se odbijala predložena rešenja medijskih udruženja koja su se odnosila na kontrolu i evaluaciju odobrenih projekata na konkursima (sa argumentima da nema sredstava ni resursa, te da finansijsku kontrolu radi Državna revizorska institucija (DRI), iako su u nadležnosti DRI isključivo državne institucije, a ne organizacije). Nedostatkom kapaciteta je pravdano i protivljenje za sistematskim istraživanjem potreba za nedostajućim medijskim sadržajima pre raspisivanja medijskih konkursa.

U procesu predlaganja izmena, primećeno je da Gongo organizacije nisu imale konkretne predloge, osim kozmetičkih izmena Zakona i da su odustajali od svojih predloga ukoliko su isti bili u koliziji sa predlozima ministarstva. Sa druge strane, sve predloge ministarstva su bezrezervo podržavali.

Nepomirljive stavove unutar dve struje u radnoj grupi, predsednica radne grupe je, krajem jula meseca 2021. godine, pokušala da prevaziđe zakazivanjem individualnih sastanaka sa pojedinim udruženjima na, kako su sami istakli, netransparentan način.

Već početkom septembra 2021. godine postalo je jasno da se medijska udruženja sistematski preglasavaju, te da je veliki broj alternativnih rešenja predloženih od strane ministarstva u potpunoj suprotnosti sa Medijskom strategijom, zbog čega su novinarska i medijska udruženja odlučila da se obrate nadležnim institucijama i javnosti.¹⁴

● Sadržina spornih izmena

U dopisima koji su poslani na adrese kabineta Premijerke u Vladi Srbije i Ministarke za kulturu i informisanje navedeno je da određena rešenja koja radna grupa razmatra odstupaju ne samo od Medijske strategije, već i od ustavom zajemčenih prava, a posebno prava na slobodu izražavanja ili su u sukobu sa važećim međunarodnim standardima u ovoj oblasti.

Sporni elementi predloženih izmena izneti su u sedam ključnih tačaka:

Propisivanje „prethodne zabrane širenja lažnih vesti“, suprotno praksi Evropskog suda za ljudska prava. Umesto dosledne primene zakona, veštački se kreira institut lažnih vesti.

Uvođenje direktnog subvencionisanja odnosno državne pomoći izdavačima medija za informisanje osoba sa invaliditetom, čime se akcenat sa proizvodnje kvalitetnog sadržaja premešta na neprihvatljivo formiranje novih javnih medija.

¹⁴ [7. septembar 2021. - Medijska i novinarska udruženja: Pojedini predlozi izmena Zakona o javnom informisanju odstupaju od Medijske strategije i prava na slobodu izražavanja \(cenzolovka.rs\)](#)

Protivljenje uvođenju analize potreba za nedostajućim medijskim sadržajima prilikom medijskih konkursa (uz argumente da analiza ni do sada nije sprovedena, da je nema u praksi i da zahteva vreme koje nemamo).

Pokušaj izbegavanja prihvatanja nadležnosti Saveta za štampu, kao uslova za učešće na konkursima za projektno sufinansiranje za štampane i onlajn medije (i moguće kreiranje novog ili novih samo-regulatornih tela);

Relativizacija zabrane da izdavači medija budu u javnoj svojini kroz alternativna rešenja što je u suprotnosti i sa važećim Zakonom o javnom informisanju i medijima, koji je propisao izlazak organa javnih vlasti iz vlasničke strukture medija. Ministarstvo informisanja je imalo predlog da pravno lice u kojem država nema pretežan udeo može biti izdavač medija, što je pokušaj vraćanja države u vlasničku strukturu medija.

Insistiranje na zakonskoj definiciji pojma novinar, umesto prihvatanja činjenice da se krug medijskih aktera promenio i da je širi u odnosu na shvatanje novinara u tradicionalnom kontekstu, čime bi se čitav niz lica čiji je rad od značaja za informisanje javnosti izuzeo od zakonske zaštite.

Pokušaj ograničavanja slobode prijema i reemitovanja prekograničnih kanala, što je predmet regulisanja Zakona o elektronskim medijima.

U dopisima Vladi Republike Srbije i Ministarstvu kulture i informisanja, ukazano je da opisana alternativna rešenja u nacrtu ovako važnog Zakona nisu prihvatljiva praksa u zakonodavnom radu, a od predsednice Radne grupe je zahtevano da predloge koji su u sukobu sa ustavom zajemčenim pravima, pravom na slobodu izražavanja, ili važećim međunarodnim standardima i Medijskom strategijom, uopšte ne stavlja na dnevni red Radne grupe.

Članice potpisnice saopštenja i dopisa¹⁵ su upozorile da neće potpisati i svojim autoritetom stati iza predloga za izmene i dopune krovnog medijskog zakona ukoliko se na bilo koji način odstupi od ciljeva Strategije i mera predviđenih Akcionim planom.

Ubrzo nakon saopštenja i dopisa oglasila se premijerka koja je izjavila da predlog novog zakona mora biti u skladu sa usvojenom Medijskom strategijom, oko čega nema kompromisa (najavila je i lično uključivanje u rad radne grupe), dok je ministarka za kulturu i informisanje sa predstavnicima novinarskih i medijskih udruženja zakazala sastanak za 14. septembar 2021. godine.¹⁶

Usled nepomirljivih stavova unutar preglomazne i polarizovane radne grupe, postalo je jasno da rad radne grupe na izmenama zakona neće biti završen do kraja septembra kako je prvobitno planirano, a do kraja oktobra je vladalo uverenje da će Predlog zakona ići na javnu raspravu sa alternativnim rešenjima, često dijametralno suprotnim u odnosu na isto pitanje.¹⁷

● Paralelni proces Koalicije za slobodu medija

Tokom procesa rada na izmenama i dopunama ZJIM u okviru Radne grupe, članice Koalicije za slobodu medija su imali intenzivne susrete kako bi se zauzeli jedinstveni stavovi u odnosu na pitanja koja su se pojavljivala kao sporna. Članice Koalicije su zauzele jedinstven stav da se neće praviti kompromisi kada je u pitanju prihvatanje Kodeksa novinara Srbije i uloge Saveta za štampu; sprečavanje mogućnosti zloupotrebe projektnog sufinansiranja, kroz evaluaciju i kontrolu projekata, raspodele i trošenja sredstava odobrenih na konkursima, kao i za dosledno regulisanje sukoba interesa.

Doneta je zajednička odluka da se krene u paralelni proces izrade Nacrta zakona o javnom informisanju i medijima u senci, koji bi u potpunosti pratio zahteve postavljene Medijskom strategijom, kao i da se taj dokument predstavi Radnoj grupi, relevantnim ministarstvima, kao i međunarodnim i domaćim telima i organizacijama posvećenim medijima i slobodi izražavanja.

¹⁵ Asocijacija medija, Asocijacija nezavisnih elektronskih medija (ANEM), Asocijacija onlajn medija (AOM), Nezavisno društvo novinara Vojvodine (NDNV), Nezavisno udruženje novinara Srbije (NUNS), Poslovno udruženje Asocijacija lokalnih i nezavisnih medija Lokal pres, Transparentnost Srbija i Udruženje novinara Srbije (UNS)

¹⁶ 8. septembar 2021. [Igre predloga: Zašto u Radnoj grupi za izradu novog zakona o javnom informisanju Medijska strategija nije za sve obavezujući dokument? \(cenzolovka.rs\)](#)

¹⁷ 25. oktobar 2021 - [Igre predloga 2: Bez konsenzusa unutar Radne grupe za novi zakon o javnom informisanju, na javnu raspravu ide tekst sa alternativnim rešenjima \(cenzolovka.rs\)](#)

19. oktobar 2021 - [Radna grupa za povratak u prošlost - NUNS](#)

Nacrt je završen do kraja 2021. godine i 17. januara 2022. godine ponuđen državnim institucijama¹⁸ kao predlog rešenja Koalicije za slobodu medija za unapređenje sistema javnog informisanja i položaja medija i novinara u Srbiji.

Ponuđeno rešenje, na kvalitetan način i u skladu sa Medijskom strategijom, rešava pitanja javnog informisanja, medijskog pluralizma, položaj manjinskih medija, tržišnih uslova i druge oblasti. Koalicija je ponudila Nacrt zakona¹⁹ uverena da će na osnovu njega i kvalitetne javne rasprave, koja je neophodna i treba da bude u potpunosti transparentna, Srbija može da dobije dobar Zakon o javnom informisanju i medijima.

● Izbori i zaustavljanje svih procesa

Nakon nekoliko najava nastavka rada na Nacrtu zakona Radne grupe u užem sastavu,²⁰ izbori najavljavani krajem 2021. godine, raspisani su 15. februara 2022, kada su zaustavljeni svi procesi u zemlji (osim izbornih). Nakon održanih izbora, 3. aprila 2022, nova vlada je formirana tek 26. oktobra 2023. godine do kada su svi procesi rada na Nacrtu zakona zaustavljeni, što je trajalo čak osam meseci. Za sve to vreme, javnost nije dobila nikakvo obrazloženje u vezi sa zaustavljanjem procesa izrade Nacrta zakona.

● Novo ministarstvo - Novi ministar - Drugi pokušaj izmena ZJIM (novembar 2022. – april 2023.)

U okviru nove Vlade, formirane krajem oktobra 2022. godine, nadležnost za pitanje informisanja je pripala novoformiranom Ministarstvu informisanja i telekomunikacija, a za ministra je postavljen Mihailo Jovanović koji se svega par dana nakon imenovanja sastao sa predstavnicima medijskih udruženja i međunarodnih organizacija.²¹ Na sastanku je ministar istakao da je prioritet ministarstva rad na izradi Izmena i dopuna Zakona o javnom informisanju i medijima i Zakona o elektronskim medijima. Predlog Ministarstva je bio da na ovim zakonima rade predstavnici medijskih i novinarskih udruženja koja su učestvovala u izradi Medijske strategije i Akcionog plana.

U drugom pokušaju izmena ZJIM, na osnovu Odluke novog ministra od 18.11.2022. godine²², koja nije javno objavljena na sajtu ministarstva, kao što nije objavljena ni na portalu E-uprave (bar o tome nema dostupnih podataka) ponovo je formirana nova radna grupa za izradu radne verzije Nacrta zakona o izmenama i dopunama Zakona o javnom informisanju i medijima. Ovog puta, radna grupa je sastavljena od 20 članova od kojih je 11 predstavnika države i resornih ministarstava i devet predstavnika medijskih i novinarskih udruženja koja su učestvovala u izradi Medijske strategije.

Odlukom je ponovo predviđeno da nacrt zakona koji izradi Radna grupa može sadržati alternativna rešenja. Za predsednika radne grupe je imenovan Dejan Stojanović, predstavnik Ministarstva informisanja i telekomunikacija.

Iako smanjen sastav radne grupe sa 34 na 20, i donekle izmenjen u smislu da GONGO organizacije nisu uključene, kao i da predstavnici državne uprave nisu ista lica, veći broj predstavnika institucija je i dalje omogućavao preglasavanje članova iz medijskih i novinarskih udruženja.

Radna grupa je započela sa radom posle nekoliko dana od imenovanja – 23. novembra 2022. godine²³, sa zadatkom da do 30. decembra 2022. godine dostavi Ministarstvu tekst radne verzije Nacrta zakona, koje tekst utvrđuje i upućuje na javnu raspravu.

Na konstitutivnoj sednici je dogovoreno da će se raditi dva puta nedeljno (ponedeljkom i četvrtkom), po četiri sata, te da će se odlučivati konsenzusom, a ukoliko to ne bude moguće – glasanjem. Takođe, dogovoreno je da će se paralelno raditi na prethodnim nacrtima zakona do kojih se došlo u ranijem procesu – prvom usaglašenom predlogu, drugom koji nije bio usaglašen, te na nacrtu koji je izradila Koalicija za slobodu medija.²⁴

18 <https://www.slavkocuruvijafondacija.rs/koalicija-za-slobodu-medija-vladi-srbije-i-ministarstvu-informisanja-urucen-predlog-nacrta-zakona-o-javnom-informisanju-i-medijima/>

19 <https://www.slavkocuruvijafondacija.rs/wp-content/uploads/2022/01/Nacrt-zakona-o-javnom-informisanju-i-medijima-SRB-KZSM-2022.pdf>

20 <https://www.cenzolovka.rs/drzava-i-mediji/nastavlja-se-rad-na-izradi-novog-zakona-o-javnom-informisanju-koalicija-za-slobodu-medija-predstavila-svoj-predlog-nacrta-zakona/>

21 <https://mit.gov.rs/vest/sr/54/jovanovic-se-sastao-danas-sa-predstavnicima-medijskih-i-novinarskih-udruzenja-.php>

22 Odluka Br. 119-01-10/2022-05 od 18.11.2022.

23 4. novembar 2022. godine - <https://mit.gov.rs/vest/245/odrzan-prvi-sastanak-radne-grupe-za-izradu-radne-verzije-nacrta-zakona-o-izmenama-i-dopunama-zakona-o-javnom-informisanju-i-medijima.php>

24 Novembar 23, 2022 <https://www.cenzolovka.rs/drzava-i-mediji/kasnjenje-s-izmenama-medijskih-zakona-novi-ministar-nove-radne-grupe/>

Suštinski se novi proces sveo na rad na verziji Nacrta zakona koji je izradila Koalicija za slobodu medija koju su sada predstavnici državnih organa imali priliku da kritikuju.

Iako ovog puta GONGO organizacije nisu bile uključene, proces nije završen do kraja decembra kako je to Odlukom predviđeno, već se razvlačio sve do kraja aprila 2023. godine. Na velikom broju sastanaka radne grupe nije bilo kvoruma za odlučivanje, tako da su prisutni članovi iznova prolazili kroz usaglašene ili delimično usaglašene članove zakona, bez mogućnosti da suštinski odlučuju o istim.

Pred samu finalizaciju izrade Nacrta zakona, krajem aprila 2023. godine, iz kabineta Ministarstva za informisanje i telekomunikacije stigao je novi predlog za izmene člana 32 ZJIM. Prema tumačenju novinarskih i medijskih udruženja i medijskih stručnjaka, ovim predlogom je omogućeno da država ima posrednu ulogu u izdavanju medija, što je u suprotnosti ne samo sa Medijskom strategijom, već i sa važećim zakonom.²⁵

Prema važećem zakonu, članom 32 je propisano da izdavač može biti svako fizičko i pravno lice koje je registrovano kod nadležnog organa Republike Srbije za obavljanje delatnosti.

Stavom 3 ovog člana je propisano da pravno lice iz stava 1. ovog člana ne mogu, neposredno ili posredno, osnovati Republika, autonomna pokrajina i jedinica lokalne samouprave, kao ni ustanova, preduzeće i drugo pravno lice koje je u celini ili delu u državnoj svojini, odnosno koje se u celini ili delom finansira iz javnih prihoda, osim u slučajevima predviđenim članom 16. stav 1. tačke 1)-3) ovog zakona.²⁶

Novi predlog Ministarstva naizgled razrađuje poslednji stav važećeg zakona i predviđa da:

„Pravno lice iz stava 1. ovog člana ne mogu, neposredno ili posredno, osnovati Republika, autonomna pokrajina i jedinica lokalne samouprave, kao ni ustanova ili pravno lice koje:

- 1) je u celini ili delu u javnoj svojini, i
- 2) korisnik je državne pomoći, u smislu zakona koji reguliše kontrolu državne pomoći, i
- 3) obavlja delatnost od opšteg interesa u smislu zakona kojima se uređuje pravni položaj oblika organizovanja koji obavljaju delatnost od opšteg interesa, osim u slučajevima predviđenim članom 16. stav 1. tačke 1)-3) ovog zakona.“

Za razliku od trenutno važećeg zakona koji uslove za ustanove preduzeća i druga pravna lica postavlja alternativno, u predloženom izmenjenom stavu uslovi su postavljeni kumulativno, te bi se jezičkim tumačenjem pravne norme moglo doći u situaciju da ustanova ili pravno lice koje ne ispunjava bar jedan od ovih uslova, može biti izdavač medija. Sa druge strane, teško je i zamisliti koja su to pravna lica koja ispunjavanju sva tri uslova kumulativno.

Krajem aprila 2023, na poslednjem sastanku, na kome su se pojavili svi članovi Radne grupe, a koji u prethodnom periodu nisu redovno učestvovali, predstavnici državnih organa su preglasali novinarska i medijska udruženja sa 13 glasova ZA usvajanje ovog predloga, šest glasova protiv i jednim uzdržanim u odnosu na ovaj sporni član. Nakon preglasavanja, status Nacrta zakona nije bio poznat tri meseca.

Prva informacija o nastavku rada na zakonu se pojavila 26. jula 2023. godine²⁷ kada se premijerka sastala sa šefom Misije OEBS-a u Srbiji, ambasadorom Janom Bratuom. Premijerka je na ovom sastanku istakla da joj je bilo važno da se sastane sa ambasadorom pre početka javne rasprave o medijskim zakonima, da su radne grupe u potpunosti završile posao na izradi predloga medijskih zakona i najavila javnu raspravu narednog meseca (u avgustu 2023. godine) u trajanju od nekoliko nedelja.

Posredstvom Misije OEBS u Srbiji, 2. avgusta 2023. godine, održan je sastanak medijskih i novinarskih udruženja sa premijerkom i ministrom za informisanje i telekomunikacije. Kako se ispostavilo, Nacrti zakona nisu u potpunosti usaglašeni. Poslednje verzije Nacrta oba medijska zakona su dostavljena udruženjima da daju svoje predloge u roku od 10 dana, kada će, nakon novog sastanka za usaglašavanje, oba medijska zakona ući u javnu raspravu.

Kako je procesu zamereno to što javna rasprava za ovako važne zakone počinje u avgustu u sezoni godišnjih odmora, premijerka je najavila da će rasprava trajati najmanje mesec dana i da će se odvijati do polovine septembra.

25 28.04.2023. <https://novimagazin.rs/vesti/294964-beta-ministarstvo-informisanja-trazi-da-drzava-ponovo-bude-izdavac-medija>

26 Član 32 Zakona o javnom informisanju i medijima "Sl. glasnik RS", br. 83/2014, 58/2015 i 12/2016 - autentično tumačenje

27 <https://www.srbija.gov.rs/vest/721581/podraska-oebs-a-jacanju-nezavisnosti-medija-kroz-donosenje-kvalitetnih-zakona.php>

● Zaključak

Izmene Zakona o javnom informisanju i medijima, kao krovnog zakona u medijskoj oblasti, postavljene su kao prioritet Vlade Republike Srbije do kraja 2021. godine Akcionim planom za sprovođenje Medijske strategije. Međutim, proces izmena koji traje već pune dve godine (jun 2021 – jul 2023. godine) još uvek nije završen.

Posle rada dve radne grupe Ministarstva, paralelnog procesa Koalicije za slobodu medija, prekida u radu uslovljenih izbornim procesima, ali i odugovlačenja izazvanih opstrukcijama članova radne grupe, tek krajem aprila 2023. godine Radna grupa je završila sa radom. Nacrt zakona je završen, ali na kraju nije i usaglašen budući da je izmenama u poslednjoj fazi rada radne grupe i preglasavanjem, uvedeno novo rešenje po kojem se državi posredno omogućava da učestvuje u izdavanju medija. Sa stanovišta države, sporne su i odredbe o priznavanju nadležnosti Saveta za štampu.

S obzirom na to da Nacrt zakona tek treba da prođe javnu raspravu, ocenu Evropske komisije, na kraju i skupštinsku proceduru, teško je pretpostaviti kada bi zakon mogao biti usvojen. U međuvremenu se konkursi za sufinansiranje projekata u oblasti medija i imenovanje članova komisija za dodelu državnih sredstava odvijaju po trenutno važećem zakonu.

Sa stanovišta participativnosti procesa, činjenica je da je prva radna grupa uključivala veliki broj aktera i zainteresovanih strana, kao i da su pozvana relevantna novinarska i medijska udruženja i medijski eksperti. Ovako velika radna grupa je samo usporavala celokupni proces. Sa druge strane, uključivanje velikog broja GONGO organizacija je imalo svoju svrhu u vidu obezbeđivanja podrške državi da prođu i ona rešenja koja su u suprotnosti sa Medijskom strategijom. O brojnosti prilikom formiranja druge radne grupe se takođe vodilo računa jer je odnos snaga u svakom trenutku omogućavao da predstavnici institucija preglasaju predloge medijskih udruženja.

Novinarska i medijska udruženja su (pro)aktivno delovala u celokupnom procesu. Kroz zajedničke usaglašene stavove i upornost u okviru radne grupe, najveći broj predloga medijske zajednice je ušao u Nacrt zakona.

Ipak, prema oceni medijskih stručnjaka, izmene medijskih zakona predstavljaju „simulaciju procesa“, bez suštinske političke volje, kako za doslednu primenu postojećeg zakonskog okvira, tako i za istinsko uređivanje ove oblasti.²⁸ Očigledno odugovlačenje sa usvajanjem zakonskih izmena u medijskoj oblasti samo pokazuje da aktuelnom režimu status quo najviše odgovara.

Beograd, 4. avgust 2023. godine