



FONDACIJA
SLAVKO
ČURUVIJA
FOUNDATION

2. Gruz

Implementacija EMFA kroz izmene medijskih zakona



ASOCIJACIJA
ONLAJN
MEDIJA



UJEDINJENI GRANSKI SINDIKATI
NEZAVISNOST

Autor: Miloš Stojković

Slavko Ćuruvija fondacija je dobila podršku Vlade Švajcarske kroz projekat „Zajedno za aktivno građansko društvo – ACT”, koji sprovode Helvetas Srbija i Građanske inicijative. Mišljenje koje je izneto u ovoj publikaciji je mišljenje autora i ne predstavlja nužno i mišljenje Vlade Švajcarske, Helvetasa ili Građanskih inicijativa.

Ovaj materijal/produkcija finansiran je od strane Švedske agencije za međunarodni razvoj i saradnju, Sida. Odgovornost za sadržaj u potpunosti snosi autor. Sida ne mora nužno deliti iznete stavove i tumačenja.

Slavko Ćuruvija fondacija, februar 2026.

I Kontekst

Ministarstvo informisanja i telekomunikacija (MIT) je u novembru 2025. godine uputilo dopise pojedinim novinarskim udruženjima, u vezi sa harmonizacijom sa evropskim zakonodavstvom u oblasti slobode medija i pozvalo da predlože svoje članove za radnu grupu koja će raditi na izmenama i dopunama dva medijska zakona – Zakona o javnom informisanju i medijima (ZJIM) i Zakona o elektronskim medijima (ZEM), koji su poslednji put menjani u junu 2025. godine. Po istom dopisu, cilj radne grupe je usklađivanje ovih propisa sa Evropskim aktom o slobodi medija (European Media Freedom Act¹, dalje u tekstu: EMFA), a što, po mišljenju ministarstva, predstavlja „važan korak ka daljem unapređenju medijskog okvira i usklađivanju sa zakonodavstvom i standardima Evropske unije“. Neposredno nakon inicijalnog dopisa, upućen je i novi poziv koji se tiče delegacije članova u radnu grupu za izradu nove Strategije razvoja sistema javnog informisanja u Republici Srbiji za period 2026-2030. godina.

Dopisi su cirkularnog karaktera, a upućeni su velikom broju javnih entiteta (ministarstva, regulatornih tela i drugih državnih organa i organizacija), kao i određenom broju novinarskih i medijskih udruženja (bez većeg broja relevantnih nezavisnih udruženja sa značajnom ekspertizom u oblasti medijskog zakonodavstva koji su imali ključnu ulogu u prethodnim procesima revizije propisa). Sa druge strane, ministarstvo je uključilo u proces veći broj organizacija bez prethodnih referenci ili rezultata u oblasti slobode medija, što opravdano dovodi u pitanje njihovu nezavisnost, stvarnu aktivnost i kredibilitet², te inkluzivnost procesa od samog starta. Povodom poziva, većina nezavisnih medijskih i novinarskih udruženja je zahtevalo od nadležnog ministarstva da obustavi proces izmene medijskih zakona „*dok se ne obezbede uslovi za transparentan, inkluzivan i stručan rad*“³. Manipulacija, zloupotreba i relativizacija regulatornih procesa putem uključivanja simulovanih udruženja predstavlja akutni problem koji se u medijskoj sferi Republike Srbije javno nedavno manifestovao u postupku izbora članova REM-a, te predstavlja značajnu prepreku za stvarno poboljšanje medijske situacije u državi, što je prepoznato od strane nezavisnih posmatrača.

¹ Regulation (EU) 2024/1083 of the European Parliament and of the Council of 11 April 2024 establishing a common framework for media services in the internal market and amending Directive 2010/13/EU (European Media Freedom Act)

² Navedene organizacije su prepoznate u javnosti kao GONGO organizacije osnovane od predstavnika tabloidnih izdanja prepoznatih kao najučestaliji prekršilaca medijskih propisa i etičkih standarda.

³ NUNS: **Novinarska i medijska udruženja i sindikati traže hitnu obustavu procesa izmena medijskih zakona**, objavljeno dana 28.11.2025. godine, dostupno na: <https://nuns.rs/koalicija-za-slobodu-medija-trazi-hitnu-obustavu-procesa-izmena-medijskih-zakona/>

U pogledu zahteva koji se tiče izmene medijskih zakona u cilju usklađivanja sa EMFA, ovim dokumentom želimo da nadležnom ministarstvu predložimo razloge zbog kojih predloženi pristup za izmenu medijskog zakonodavstva nije adekvatan u trenutnim okolnostima.

II Stanje medijskih sloboda u Srbiji je zabrinjavajuće

Brojni kredibilni domaći i međunarodni izveštaji beleže nastavak nazadovanja Srbije u domenu medijskih sloboda.

NUNS u retrospektivi 2025. godine ocenjuje da su pritisci na novinare u Srbiji prestali da budu izuzeci i postali sistemski obrazac. Zabeležen je 371 slučaj ugrožavanja bezbednosti novinara (naspram 168 u 2024), uključujući 113 fizičkih napada i 165 pretnji. Kao ključni generator atmosfere straha ističe se javno targetiranje novinara od strane visokih državnih funkcionera, uz kontinuirane kampanje delegitimizacije i agresivne poruke. NUNS konstatuje da policija sve češće ne pruža zaštitu novinarima i medijskim radnicima, te da se beleže slučajevi pasivnog posmatranja napada ili čak upotrebe sile prema novinarima, dok raste broj situacija u kojima policija ne postupa po nalogu tužilaštva. Pritisci se, prema NUNS-u, ne svode samo na napade i pretnje, već uključuju i egzistencijalne i pravne mehanizme (otkazi, disciplinske mere, nesigurni radni odnosi), sužavanje medijskog tržišta, SLAPP tužbe i pojavu spyware rizika. Zakonodavne promene nisu donele stabilizaciju i dodatno su pojačale osećaj da se reforme sprovode formalno, bez suštinskih garancija, ukazujući da su izmene tri ključna medijska zakona (ZJIM, ZEM i ZJMS) tokom 2025. dovedene do završnice ubrzano, uz kratke rokove i bez transparentnosti. Dodaju i to da je krajem novembra Ministarstvo ponovo otvorilo novi krug izmena zakona i izradu nove Medijske strategije 2026–2030, i to tako da je uključilo brojne GONGO aktere i marginalizovalo ključna nezavisna udruženja i sindikate. Kao poseban institucionalni problem navode se kriza i blokada REM-a, dok se projektno sufinansiranje i dalje koristi za finansiranje medija koji učestalo krše Kodeks novinara i novinarki Srbije⁴.

Monitoring⁵ verbalnih napada, targetiranja i zastrašivanja nezavisnih novinara i čitavih redakcija od strane najviših državnih zvaničnika, koji od avgusta 2025. godine sprovodi Slavko Ćuruvija fondacija, pokazuje da su kritički novinari sistematski izloženi kriminalizaciji, dehumanizaciji i profesionalnoj diskreditaciji. U poslednjih pet meseci 2025. godine, SCF je zabeležila najmanje 673 verbalna napada koje su istraživačkim i nezavisnim novinarima

⁴ NUNS retrospektiva 2025: Godina u kojoj je pritisak postao sistem, objavljeno 31.12.2025. godine, dostupno na: <https://nuns.rs/nuns-retrospektiva-2025-godina-u-kojoj-je-pritisak-postao-sistem/>.

⁵ <https://www.slavkocuruvijafondacija.rs/na-meti-mocnika/>

uputili predsednik Republike, predsednica parlamenta, narodni poslanici i ministri u Vladi Srbije, uključujući i ministra informisanja.

U izveštaju⁶ o usklađenosti programa nacionalnih televizija sa uslovima iz dozvola za nacionalno emitovanje, Slavko Ćuruvija fondacija ukazuje na brojna sistematska odstupanja. Identifikovana su kontinuirana odstupanja od programskih elaborata koji predstavljaju sastavni deo dozvola za emitovanje, kao i sistemske zloupotrebe televizijskog prostora u svrhu političke mobilizacije i propagande. Javni govor u programima četiri nacionalne televizije je strukturiran tako da delegitimizuje svaku kritičku misao, dehumanizuje na ad hominem nivou sve one koji ne propagiraju narativ vlasti i normalizuje represivne prakse. Jezik koji se aktivno proizvodi moralnu paniku i opravdava institucionalno i vaninstitucionalno nasilje. Pa ipak, izostala je reakcija Regulatornog tela za elektronske medije (REM). Održavanjem privilegovane pozicije četiri nacionalne televizije u etru, bez jasnih sankcija, REM ne samo da urušava medijski pluralizam, već i doprinosi normalizaciji autoritarnih diskurzivnih obrazaca u društvu.

Srbija je na Indeksu slobode medija za 2025. godinu Reportera bez granica (RSF) rangirana na 96. mestu od ukupno 180 država (prošle godine na 98.), uz posebno loše rezultate u političkom indikatoru. RSF daje slične ocene kao NUNS navodeći da je u Srbiji, uprkos postojanju kvalitetnog istraživačkog novinarstva, medijsko okruženje snažno opterećeno propagandom i dezinformacijama. Novinari su izloženi političkim pritiscima, napadi na njih često prolaze bez adekvatnog epiloga, a beleže se i slučajevi hakerskih napada i nezakonitog nadzora telefona novinara. RSF ukazuje da u političkom smislu, u atmosferi polarizacije i protesta, novinari predstavljaju česte mete napada i kampanja diskreditacije, dok institucije – uključujući REM – ne pokazuju dovoljno volje da to saniraju. Evidentna je i zavisnost medija od oglašavanja i netransparentnih državnih davanja. U bezbednosnom smislu, uprkos pojedinim inicijativama za zaštitu novinara, novinari se i dalje ne osećaju sigurno, a kao ozbiljan problem navode se, kao i kontinuitet nekažnjivosti za teške zločine nad novinarima⁷.

Freedom House iznosi slične ocene kao i navedeni izveštaji, s tim da je u izveštaju koji se tiče sloboda na internetu, Srbija po prvi put ocenjena kao delimično slobodna zemlja, što ukazuje na nastavak trenda pada medijskih sloboda⁸.

Najzad, Evropska komisija u svojim izveštajima iznosi najnegativnije ocene o stanju medijskih sloboda u Srbiji konstatujući nazadovanje u ovom segmentu. EK konstatuje da su u Srbiji i

⁶

<https://www.slavkocuruvijafondacija.rs/wp-content/uploads/2025/11/Medijski-pejzaz-Srbije-Analiza-sadrzaja-nacionalnih-televizija-1.pdf>

⁷ RSF: Indeks medijskih sloboda, <https://rsf.org/en/country/serbia>.

⁸ Freedom House, <https://freedomhouse.org/country/serbia>.

dalje prisutni ozbiljni izazovi u pogledu medijskog pluralizma i slobode medija. Iako su usvojeni novi medijski zakoni radi usklađivanja sa EU, proces izmena je ocenjen kao nedovoljno transparentan i inkluzivan, dok zabrinutost u vezi sa stvarnom nezavisnošću regulatora (REM) i dalje ostaje izražena. Izveštaj ukazuje na rizike koji proizlaze iz političkih i ekonomskih pritisaka na medije, netransparentnog finansiranja i koncentracije uticaja na tržištu, kao i na probleme uredničke autonomije i pluralizma, naročito u vezi sa javnim servisima. Posebno se naglašava pogoršana bezbednost novinara kroz pritiske, pretnje i fizičke napade, uz zabrinutost zbog nadzora (upotrebe spajvera) i drugih oblika zastrašivanja⁹.

U prilično izazovnom nacionalnom okruženju u kome se odvijaju medijske slobode, može se konstatovati da je prioritet ne u izmenama postojećeg zakonodavstva radi usklađivanja sa EMFA, nego u doslednoj i sveobuhvatnoj primeni okvira kako bi se izrazito negativno stanje popravilo.

III Šta je EMFA i šta propisuje?

EMFA predstavlja uredbu sa direktnom primenjivosti u državama članicama EU. Ova uredba je usvojena u martu 2024. godine, a većina odredbi se primenjuje od 8. avgusta 2025. godine¹⁰, dok neke počinju sa primenom kasnije, posebno u pogledu prava korisnika¹¹.

Osnovni razlozi za donošenje EMFA leže u neujednačenosti pravnih i institucionalnih okvira za pružanje medijskih usluga u državama članicama, kao i u potrebi da se uspostave zajednički zaštitni mehanizmi radi sprečavanja neprimerenog političkog i ekonomskog uticaja na uređivačku nezavisnost, kako privatnih medija, tako i javnih medijskih servisa, uključujući sledeća ključna pitanja za medijski pluralizam na unutrašnjem tržištu Evropske unije.

Prava korisnika medijskih usluga da pristupaju pluralističkim i urednički nezavisnim medijskim sadržajima, i shodnu obavezu države članice da poštuje to pravo i da obezbedi okvir koji će biti usklađen sa EMFA.

⁹ Evropska komisija, Radni dokument: Izveštaj o vladavini prava za 2025. godinu Poglavlje o stanju vladavine prava u Srbiji, str.11-16.

¹⁰ Napomena: pojedine odredbe su u primeni od ranijeg datuma, uključujući član 4 stav 1 i 2 (koji se tiče prava pružalaca medijskih usluga), član 6 stav 3 (koji se tiče obaveza pružalaca medijskih usluga), član 7 (koji se tiče nacionalnih regulatornih tela), čl. 8-13 (koji uređuju uspostavljanje Evropskog odbora za medijske usluge) i član 28 (koji se tiče izmena i dopuna EU AVMS Direktive – Direktive 2010/13/EU se primenjuju od 08.02.2025. godine. Članovi 14-17 koji uređuju pravila vezana za saradnju regulatora i konvergenciju se primenjuju od 08.05.2025. godine.

¹¹ Član 3 EMFA od 08.11.2024. godine, a konkretno pravo na prilagođavanje medijskog sadržaja od 08.05.2027. godine.

Zaštita medijskih sloboda i uređivačka nezavisnosti, što podrazumeva obavezu države da poštuje stvarnu uređivačku nezavisnost pružalaca medijskih usluga (PMU), a prevashodno **obavezu uzdržavanja države članice** (uključujući tu i nacionalne regulatore i tela) od uticaja na uređivačku politiku i odluke PMU.

Zaštita novinarskih izvora i poverljivosti komunikacije, uključujući posebno:

- aktivnu obavezu države članice da osigura efikasnu zaštitu novinarskih izvora i poverljivosti komunikacije, pasivnu obavezu države **da se uzdrži od bilo kakvih aktivnosti koje bi dovele do povrede prava na zaštitu novinarskog izvora i komunikacije**, što podrazumeva različite zabrane: i) zabranu primoravanja novinara, urednika, PMU, ili lica profesionalno povezanih sa njima da otkriju izvor, ii) zabranu nadziranja i presretanja komunikacije PMU, urednika/novinaru ili lica, pritvaranja ili sankcionisanja, pretresa prostorija i sl., kao i iii) zabranu instaliranja intruzivnog softvera, uz jasno određene izuzetke, koji moraju da zadovoljavaju striktne uslove kod ograničavanja ljudskih prava i sloboda.¹²:

Obezbeđivanje nezavisnog funkcionisanja javnih medijskih servisa, što se svodi na mere za obezbeđivanje funkcionalne i organizacione nezavisnosti javnih medijskih servisa (naročito kod procedura imenovanja upravljačkih organa), potrebu obezbeđivanja uređivačke nezavisnosti JMS i obezbeđivanja stabilnog načina finansiranja, a sve da bi JMS mogli da obavljaju svoju društvenu ulogu nepristrasnog izvora informisanja svih građana.

Obezbeđivanje transparentnosti medijskog vlasništva, što podrazumeva objavljivanje odgovarajućih informacija o krajnjim vlasnicima PMU i poveravanje obaveze nacionalnim regulatornim telima da formiraju evidencije koje sadrže te podatke.

Postojanje nezavisnih regulatornih tela za medijske usluge i formiranje Evropskog odbora za medijske usluge, što podrazumeva funkcionalnu, finansijsku i organizacionu nezavisnost nacionalnih medijskih regulatora, , kao i formiranje medijskog regulatornog tela na evropskom nivou, uz intenziviranje saradnje i koordinacije nacionalnih regulatora.

Uspostavljanje zaštitnih mehanizama protiv neopravdanog uklanjanja online medijskih sadržaja, koji su izrađeni u skladu sa profesionalnim standardima, a nisu operacionalizovani na odgovarajući način u praksi velikih online platformi.

¹² EMFA zahteva a) propisanost zakonom, b) poštovanje suštine priznatog prava, c) srazmernost ograničenja i opravdanost cilju koji želi da postigne, d) ograničenja su neophodna u cilju zadovoljavanja opšteg interesa koji priznaje EU ili radi potrebe zaštite drugih, e) procena od slučaja do slučaja, f) prethodno odobrenje suda g) periodična revizija mera nadzora itd.

Pravo korisnika medijskih usluga na prilagođenu medijsku uslugu, što se svodi na pravo korisnika da promeni da prilagodi predefinisane postavke medijske usluge svojim preferencijama.

Obaveza država članica da obezbede pravila za sprovođenje analize uticaja medijskih koncentracija na uređivačku nezavisnost, što podrazumeva posebne sektorske analize navedenih okolnosti u medijskim koncentracijama.

Obaveze pružalaca usluga medijskih merenja, koje se svode na obaveze transparentnosti metodologije u medijskim merenjima.

Transparentnost u alokaciji (javnog) oglašavanja i drugih pogodnosti, što podrazumeva obaveze objavljivanja podataka o povlasticama koje javni entiteti daju pružaocima medijskih usluga.

Intenziviranje saradnje i koordinacije nacionalnih regulatora, što uključuje i međuregulatorsku saradnju i koordinaciju, ali i koordinaciju mera u odnosu na medijske usluge koje ne potiču iz EU.

Olakšavanje struktuiranog dijaloga, koji se odnosi na dijalog velikih online platformi, PMU i organizacija civilnog društva.

IV Implementacija EMFA u nacionalnom kontekstu

EMFA kao uredba (*regulation*) ne zahteva transpoziciju kroz domaće zakonodavstvo, a države članice imaju obavezu da prilagode svoje institucionalne, proceduralne i regulatorne okvire kako bi se obezbedila njena primena u praksi, ako takvi mehanizmi već ne postoje u nacionalnim zakonodavstvima. Drugim rečima, izmene postojećeg zakona nisu prioritet u implementaciji EMFA, nego je to generalna osposobljenost države da odgovori na predviđene obaveze, a naročito da se uzdržava od uticaja na medijsku nezavisnost. U nastavku ćemo se osvrnuti na primeren način implementacije svake od obaveza, ukazujući na specifični nacionalni kontekst koji je važan za Srbiju i njenu medijsku reformu.

Nezavisnost regulatora je ključni preduslov za implementaciju EMFA

EMFA praktično pretvara nacionalnog regulatora u centralno telo za zaštitu medijskog pluralizma, uključujući koordinaciju na međunarodnom nivou. Po EMFA, nezavisni regulator

ima višestruku funkciju: daje predstavnika za Evropski odbor za medijske usluge, vodi nacionalnu evidenciju vlasništva u medijima, sprovodi monitoring obaveza koje se tiču zaštite uređivačke nezavisnosti, vrši monitoring nad postupanjem velikih platformi u kontekstu uklanjanja sadržaja, vrši nadzor nad obavezama transparentnosti koje se odnose na javno oglašavanje, vrši monitoring u odnosu na obaveze koje se tiču javnih medijskih servisa, nadzire obaveze transparentnosti metodologija medijskih merenja, sarađuje sa regulatorima iz drugih država članica, sprovodi strukturirani dijalog itd. Shodno AVMSD¹³, između ostalog, regulatorno telo već mora da bude pravno odvojeno i funkcionalno nezavisno od vlade, javnih tela i privatnih entiteta, a da bude osposobljeno da obavlja svoje zadatke nepristrasno i transparentno u skladu sa ciljevima te direktive, te neće primati niti tražiti instrukcije od bilo kog drugog tela. EMFA ukazuje da nacionalni regulatori koji dobijaju značajna nova ovlašćenja moraju da podležu propisanim zahtevima nezavisnosti.

U kontekstu Republike Srbije je pitanje nezavisnosti postojećeg regulatornog tela za elektronske medije dugogodišnje i najvažnije pitanje u sprovođenju medijske reforme. Još je Medijska strategija jasno pocrtala brojne probleme u pogledu organizacione, funkcionalne i finansijske nezavisnosti, dok je Regulatorno telo za elektronske medije (REM) često percipiran kao najveći problem medijske scene po brojnim relevantnim domaćim i međunarodnim izveštajima. Tako najnoviji izveštaji Evropske komisije pocrtavaju da REM nije u potpunosti ostvario svoj mandat, a da postoji zabrinutost u pogledu njegove nezavisnosti. Dodatno, konstatuje se da je REM 2024. godine izrekao ograničen broj mera i nije adekvatno sankcionisao učestala kršenja propisa od strane medija sa nacionalnom frekvencijom, da je transparentnost rada REM-a dodatno umanjena, da je izveštaj o nadzoru medija tokom izbora u decembru 2023. objavljen sa znatnim zakašnjenjem, da postupak dodele 5. dozvole za nacionalno pokrivanje još nije okončan, te da je REM odobrio pokretanje programa ruske televizije RT na srpskom jeziku¹⁴. Pored toga EU ukazuje na to da kašnjenja i nedostaci u postupku odabira novog Saveta REM-a podrivaju poverenje javnosti u taj postupak.¹⁵ Reporteri bez granica Srbiju po slobodi medija rangiraju na 96. mesto od ukupno 180, i navode da su u polarizovanoj političkoj klimi novinari često mete napada pripadnika vladajuće elite, koje potom dodatno pojačavaju pojedini nacionalni televizijski kanali, a da ni politički akteri niti državni organi, uključujući REM nisu pokazali spremnost da takvo stanje poprave¹⁶. Specijalna izvestiteljka UN za slobodu izražavanja Irene Kahn je u više navrata kritikovala funkcionisanje REM-a, a između ostalog, izrazila zabrinutost zbog toga što REM nije u stanju da izvršava svoje odgovornosti na nezavisan, efikasan i kompetentan način, što, uz druge

¹³ Directive 2010/13/EU of the European Parliament and of the Council of 10 March 2010 on the coordination of certain provisions laid down by law, regulation or administrative action in Member States concerning the provision of audiovisual media services (Audiovisual Media Services Directive) (codified version) (Text with EEA relevance).

¹⁴ Evropska komisija, Radni dokument: Izveštaj za Srbiju za 2025. godinu, strana 46.

¹⁵ Evropska komisija, Radni dokument: Izveštaj o vladavini prava za 2025. godinu Poglavlje o stanju vladavine prava u Srbiji, strana 12 i 13.

¹⁶ Reporteri bez granica, Serbia: <https://rsf.org/en/country/serbia>.

prakse, predstavlja ozbiljan problem za slobodu izražavanja u Srbiji¹⁷. Iako je Zakon o elektronskim medijima iz 2023. godine uveo poboljšanja u kontekstu nezavisnosti REM-a, on nije primenjen, a ovo telo funkcioniše bez Saveta više od godinu dana.

Ukoliko regulatorno telo za elektronske medije nije konstituisano zakonito, nije nezavisno, ako ne obavlja ni izvorne funkcije na adekvatan način, nisu sazreli uslovi da mu se povere nova, dodatna, ovlašćenja koja predviđa EMFA. Stoga, prethodni preduslov za implementaciju EMFA mora da bude obezbeđivanje pune nezavisnosti i kredibilnog rada REM-a (u prvom koraku izbor članova Saveta REM-a u skladu sa zakonom iz 2023. godine) po standardima koje propisuje evropsko zakonodavstvo.

Zaštita medijskih sloboda i uređivačka nezavisnost

Podrazumeva obavezu države da poštuje stvarnu uređivačku nezavisnost pružalaca medijskih usluga (PMU), a prevashodno **da se uzdrži od bilo koje aktivnosti koja može da predstavlja neprimereni uticaj na uređivačku politiku i odluke PMU**. Međutim, u praksi upravo ovo uzdržavanje predstavlja najveći izazov za nosioce javnih funkcija u Republici Srbiji, što konstatuje i EU u svojim izveštajima, a koji ukazuju na to da učestale izjave visokih zvaničnika o svakodnevnom istraživačkom radu novinara proizvode efekat gušenja slobode izražavanja, te da se novinari suočavaju sa sve većim pritiskom i napadima u kontekstu studentskih i građanskih protesta¹⁸. Isti izveštaji ukazuju da politički i ekonomski uticaj na medije i dalje predstavlja razlog za zabrinutost¹⁹.

U tom smislu, ova obaveza iz EMFA ne može da se primeni pukim prepisivanjem odredaba ovog akta, već isključivo kroz praksu doslednog uzdržavanja od neprimerenog uticaja na uređivačku nezavisnost i stvaranje prethodnih preduslova za implementaciju okvirnih pravila koje EMFA predviđa.

Zaštita novinarskih izvora

Obaveze koje se tiču zaštite novinarskih izvora se prevashodno odnose na uzdržavanje od aktivnosti koje bi mogle da dovedu do otkrivanja novinarskog izvora informacije od strane državnih organa. Ipak, formulisanje i zaštita ovog prava prevazilazi reformu medijskog zakonodavstva, pa samim tim selektivna promena dva medijska zakona ne bi dovela do

¹⁷ A/HRC/56/53/Add.2: Visit to Serbia and Kosovo* - Report of the Special Rapporteur on the promotion and protection of the right to freedom of opinion and expression, Irene Khan, dostupno na: <https://www.ohchr.org/>.

¹⁸ Ibid, strana 13 i 14.

¹⁹ Ibid, strana 14.

implementacije EMFA na način kako ona to predviđa. Kredibilni domaći i međunarodni izvori ukazuju na to da država i njeni organi ne postupaju u skladu sa ovom obavezom uzdržavanja, odnosno, čak suprotno, da su razmere zadiranja u tajnost novinarskog izvora informacije očigledno nesrazmerne. Tako izveštaji renomirane međunarodne organizacije Amnesty International, identifikuju upotrebu čak tri špijunska softvera - spajvera (NoviSpy, Pegasus i Cellebrite) od strane domaćih službi bezbednosti (pre svega policije i bezbednosnih agencija), a sve bez jasnog pravnog osnova. Isti izveštaji ukazuju da je pomenuti softver instaliran u mobilne uređaje novinara i aktivista. Instalacija softvera omogućava pristup najrazličitijem setu podataka koji su u tim uređajima skladišteni²⁰. Osim što se na taj način ugrožava pravo na privatnost i zaštitu ličnih podataka, te druga Ustavom zagarantovana prava novinara, potencijalno se kompromituje i novinarski izvor informacije. Ustav u članu 41 garantuje tajnost komunikacije, propisujući da su odstupanja od ovog prava dozvoljena samo na određeno vreme i na osnovu odluke suda, ako su neophodna radi vođenja krivičnog postupka ili zaštite bezbednosti Republike Srbije, na način predviđen zakonom. Zakon o elektronskim komunikacijama iz 2010. godine (ZEK 2010)²¹ koji je u ovom segmentu i dalje važeći propisuje da presretanje elektronskih komunikacija kojim se otkriva sadržaj komunikacije, kao i pristup zadržanim podacima nije dopušten bez pristanka korisnika, osim na određeno vreme i na osnovu odluke suda, ako je to neophodno radi vođenja krivičnog postupka ili zaštite bezbednosti Republike Srbije, na način predviđen zakonom²². Razmere zadiranja u podatke upotrebom špijuskog softvera, koje omogućavaju pristup kako sadržaju komunikacije novinara, tako i zadržanim podacima ne mogu da ispune ni osnovne uslove koje predviđaju Ustav i propisi iz oblasti elektronskih komunikacija.

Dodatno, Medijska strategija unapređenje mehanizma zaštite tajnosti novinarskih izvora vidi u izmenama medijskog zakonodavstva, propisa iz oblasti elektronskih komunikacija, kao i u izmenama Krivičnog zakonika i Zakonika o krivičnom postupku²³. Ovo tim pre što se oblast zaštite tajnosti komunikacije (što je ključni element ovog prava) vezuje prevashodno za propise iz oblasti elektronskih komunikacija – a ne medijske propise koji se trenutno revidiraju.

Samim tim, pre implementacije EMFA neophodno je da se državni organi, bez odlaganja uzdrže od bilo kakve upotrebe špijuskog softvera sa jedne strane, a, sa druge da primenjuju svoja ovlašćenja u skladu sa postojećim pravnim okvirom. Takođe,

²⁰ Amnesty International: Serbia: Civil society threatened by spyware, objavljeno 28.11.2023. godine, dostupno na: <https://securitylab.amnesty.org/latest/2023/11/serbia-civil-society-threatened-by-spyware/>, Serbia: Authorities using spyware and Cellebrite forensic extraction tools to hack journalists and activists, objavljeno 16.12.2024. godine, dostupno na: <https://www.amnesty.org/en/latest/news/2024/12/serbia-authorities-using-spyware-and-cellebrite-forensic-extraction-tools-to-hack-journalists-and-activists/>, Serbia: BIRN journalists targeted with Pegasus spyware, objavljeno 27.03.2025. godine, dostupno na: <https://www.amnesty.org/en/latest/news/2025/03/serbia-birn-journalists-targeted-with-pegasus-spyware/>.

²¹ Službeni glasnik RS, br. 44/10, 60/13 - odluka US, 62/14, 95/18 - dr. zakon i 35/23 - dr. zakon)

²² ZEK 2010, čl. 126 i 128.

²³ Medijska strategija, strana 50.

implementacija EMFA u pogledu zaštite novinarskih izvora, u nacionalnom kontekstu, podrazumeva multi-sektorske izmene propisa, što nadležno ministarstvo ne predlaže, već insistira na delimičnoj izmeni isključivo medijskih zakona.

Javni medijski servisi

Obaveze koje se tiču javnih medijskih servisa u kontekstu izmena regulative podrazumevaju uspostavljanje adekvatnog okvira koji bi imao za cilj da zaštiti društvenu ulogu koju ima javni medijski servis u sistemu informisanja građana. To se odnosi na garancije funkcionalne i organizacione nezavisnosti, kao i zaštite uređivačke politike od uticaja (političkih) centara moći, te u vezi sa procedurom izbora organa upravljanja i obezbeđivanja stabilnog sistema finansiranja. Iz dopisa ministarstva je vidljivo da Zakon o javnim medijskim servisima (ZJMS) nije u opsegu predloženih izmena i dopuna. Pored toga, sistem uspostavljen Zakonom o javnim medijskim servisima u formalno-pravnom smislu predstavlja osnovu za obezbeđivanje pune nezavisnosti javnih medijskih servisa.

Tako ZJMS i za Upravni odbor i za direktora predviđa imenovanje nakon sprovedenog javnog konkursa, s tim što UO finalno bira regulatorno telo za elektronske medije (koje u Srbiji nije funkcionalno već preko godinu dana), a direktora sam UO, i to kvalifikovanom (dvotrećinskom) većinom. I kandidati za UO i za direktora moraju da ispune određene uslove u pogledu kvalifikovanosti i stručnosti, a propisana su i pravila koja se tiču sukoba interesa. Programski savet kao telo JMS predstavlja korisnike usluga i brine se o adekvatnom ostvarivanju programske funkcije JMS. Dodatno, poslednjim izmenama zakona je uvedena i funkcija Poverenika za zaštitu prava gledalaca, slušalaca i čitalaca, koji štiti interese javnosti u celini, kao i prava i interese građana u pogledu ostvarivanja programske uloge, profesionalnih i etičkih standarda i zakonskih obaveza javnog medijskog servisa. Razlozi za razrešenje lica koja obavljaju neku od navedenih funkcija u organima JMS, su propisani zakonom i svedeni na limitirani broj situacija.

Dalje, izvori finansiranja JMS su načelno diverzifikovani još Zakonom o javnim medijskim servisima iz 2014. godine²⁴, gde je, u skladu sa najboljom evropskom praksom, centralna uloga u finansiranju osnovne delatnosti JMS data taksi za javni medijski servis. Ono što jeste bilo problematično je nedostatak političke volje da inicijalno zamišljeni sistem finansiranja primeni. Tako je u periodu 2015-2024. godine, Narodna skupština na predlog Vlade učestalo donosila Zakon o privremenom uređivanju načina naplate takse za javni medijski servis²⁵, koji je poremetio sistem uspostavljen ZJMS. Ovo konstatuje i Medijska strategija²⁶ koja navodi da

²⁴ Službeni glasnik RS, broj 83/14.

²⁵ 2015, 2016, 2018, 2019, 2020, 2021, 2023 i 2024. godine.

²⁶ Medijska strategija, strana 28.

je ovaj *lex specialis* odredio privremeno finansiranje celokupne delatnosti JMS iz budžeta (a ne samo finansiranje određenih projekata kako predviđa ZJMS), a taksu fiksirao na iznos koji je značajno manji od zakonskog maksimuma (tada 500 dinara). Ovaj zakonski maksimum nije dostignut ni nakon što su 2024. godine donete izmene ZJMS²⁷. Naprotiv, taksa je „preuzeta“ od ranije, i konstatovano je da je njen iznos 349 dinara i naplaćivala se u tom iznosu tokom čitave 2025. godine. Čak i te izmene ZJMS predviđaju mogućnost da se taksa usklađuje jednom godišnje za stopu rasta inflacije ali tako da ne bude niža od 0,6% minimalne zarade u Republici Srbiji utvrđene za tu godinu. Ova zakonska mogućnost daje prostor da se taksa poveća i iznad zakonskog minimuma²⁸. Svakako takvom povećanju bi trebalo da prethodi odgovarajuća analiza koja bi utvrdila koji je iznos dovoljan javnim medijskim servisima da se dostigne finansijska stabilnost na način da taksa bude primarni i dominantni izvor prihoda. Takođe, u EU je nedavno završena javna rasprava povodom revizije pravila o državnoj pomoći javnim medijskim servisima²⁹, a usvajanje izmenjenog okvira na temelju javnih konsultacija je planirano tek za četvrti kvartal 2026³⁰. godine, te je u ovom segmentu bilo kakva izmena okvira radi usklađivanja sa EMFA u najmanju ruku preuranjena.

Dakle, okvir na kome insistira EMFA formalno postoji u odredbama ZJMS. Ono što jeste izazov kod javnih medijskih servisa jeste sama primena tog okvira (što je naročito vidljivo kod pitanja finansiranja javnih medijskih servisa), odnosno nedostatak (političke) volje da se pravni okvir adekvatno primeni. Pored toga, ključni problem medijske scene ostaje nedostatak nezavisnog regulatora u oblasti elektronskih medija, što svakako utiče na kvalitet i nezavisnost samog JMS.

Ovakvo stanovište podržavaju i izveštaji EU koji se tiču Srbije, koji kao osnovni problem funkcionisanja medijskih servisa ne vide izostanak ili nedostatak regulative, već pitanja uređivačke autonomije, ograničenog pluralizma i pristrasnog izveštavanja u korist Vlade³¹, što su prevashodno pitanja prakse u primeni propisa i standarda.

Imajući to u vidu, iako zakonski okvir može da bude dodatno unapređen da bi ojačao formalnu komponentu nezavisnosti JMS, za ostvarivanje ciljeva koje propisuje EMFA je u nacionalnom kontekstu prioritetnija dosledna primena već uspostavljenog okvira, a ne nove izmene zakona koji su pritom već nebrojeno puta menjani od njihovog donošenja. Tim pre što ZJMS i nije obuhvaćen izmenama koje predlaže ministarstvo, te imajući u vidu inicijative koje se odnose na izmene okvira za JMS u samoj EU.

²⁷ Iznos se kretao od 150 do 349 dinara.

²⁸ Trenutni iznos je ispod 0.6% ako se posmatra minimalna zarada za januar koja iznosi 64.554 dinara.

²⁹ Communication from the Commission on the application of State aid rules to public service broadcasting.

³⁰ Evaluation of State aid rules for public service broadcasting – Expert Consultation, dostupno na: https://competition-policy.ec.europa.eu/public-consultations/2025-broadcasting_en.

³¹ Evropska komisija, Radni dokument: Izveštaj o vladavini prava za 2025. godinu Poglavlje o stanju vladavine prava u Srbiji, strana 14.

Transparentnost vlasništva nad medijima

Kao što je već istaknuto, obaveza transparentnosti se svodi na formiranje javno dostupne evidencije podataka o medijskom vlasništvu. U nacionalnom kontekstu takva evidencija postoji, budući da se u Registar medija koji je uspostavljen još ZJIM iz 2014. godine podrazumeva registraciju osnovnih podataka o izdavačima medija, kao i dokumenta koji sadrži podatke o pravnim i fizičkim licima koja neposredno ili posredno imaju više od 5% udela u osnivačkom kapitalu izdavača, podatke o njihovim povezanim licima u smislu zakona kojim se uređuje pravni položaj privrednih društava i podatke o drugim izdavačima u kojima ta lica imaju više od 5% udela u osnivačkom kapitalu. Još je Medijska strategija konstatovala da nije obezbeđen mehanizam da prikupljeni podaci budu ažurni, da budu umreženi sa podacima koji se vode u drugim registrima i da budu lako dostupni i pretraživi korisnicima³². U okviru mera, isti dokument predviđa stvaranje uslova za potpunu funkcionalnost i ažurnost Registra medija, što se, između ostalog ostvaruje dostizanjem tehnički unapređenog okruženja i pretraživanje registra kao i povezanost sa drugim javnim registrima, kroz automatsko preuzimanje³³.

Kako su izmene ZJIM već usvojene krajem 2023. godine, i kako je tim izmenama takođe propisan sveobuhvatni set podataka koji se upisuju u Registar medija (uključujući i podatke o vlasništvu), primarna implementacija EMFA u ovom pogledu se mora odnositi na unapređenje potpunosti **tačnosti, ažurnosti i dostupnosti ovakvih podataka, što je prevashodno pitanje prakse u primeni propisa, a ne izmene zakonodavnog okvira. Zato ni kod ove obaveze koja je predviđena EMFA u nacionalnom kontekstu ne postoji potreba za izmenom medijskog zakonodavstva.**

Javno oglašavanje

Kod obaveza koje se tiču ove oblasti, EMFA prevashodno insistira na obavezi transparentnosti podataka o javnom oglašavanju i drugim povlasticama koje od javnih entiteta dobijaju mediji. U pogledu transparentnosti, dosledna primena obaveza iz ZJIM bi dovela do toga da se dobije sveobuhvatna slika o javnom oglašavanju u medijima. Naime, ZJIM već predviđa obaveznu registraciju podataka o iznosu svih novčanih sredstava koji su izdavači medija i proizvođači medijskog sadržaja dobili od javnih entiteta. Krug javnih entiteta koji imaju obavezu da ove podatke dostavljaju radi registracije obuhvata organe javne vlasti (državni organi, organi

³² Medijska strategija, strana 14.

³³ Ibid, strana 52.

teritorijalne autonomije, organi jedinica lokalne samouprave, organizacije kojima je povereno vršenje javnih ovlašćenja, kao i pravna lica koje osniva ili finansira u celini, država, autonomna pokrajina, ili jedinica lokalne samouprave), kao i privredna društva u kojima država ima značajno učešće u osnovnom kapitalu. Novčana sredstva koja se dodeljuju su takođe sveobuhvatna, i uključuju donacije, poklone, sponzorstva, usluge istraživanja tržišta i ekonomskog istraživanja, usluge ispitivanja javnog mnjenja, usluge kampanje, oglašavanja i marketinga, usluge promovisanja, usluge od medija po osnovu primene propisa iz oblasti javnih nabavki, kao i druge usluge koje pruža medij, valorizaciju besplatne usluge zakupa koju organ javne vlasti pruža izdavaču medija, javno oglašavanje i javno obaveštavanje, kao i sve druga davanja sredstava izdavačima medija od strane ovih lica.

Dakle, u nacionalnom kontekstu, zakonski okvir za transparentnost ne samo javnog oglašavanja, nego i svih drugih vidova novčanih davanja od javnih entiteta ka medijima postoji. Sa druge strane, kreiranje okvira za ravnopravnu i nediskriminatornu alokaciju javnih sredstava prema medijima predstavlja pitanje koje prevazilazi izmene medijskih propisa. U tom smislu za ispunjenje ove obaveze koja je propisana EMFA, takođe nisu nužne izmene zakona, već dosledna primena obaveze transparentnosti u praksi. Kreiranje takvog okvira stoga nije moguće isključivo izmenama medijskih propisa – naprotiv, angažuje javne resurse i učesnike na tržištu u smeru dodatne pravne nesigurnosti, umesto implementacije postojećih pravila, pa ni u tom smislu predloženi format rada radne grupe nije adekvatan.

Medijska koncentracija, medijska merenja i obaveze velikih internet platformi

Procena uticaja medijskih koncentracija na medijski pluralizam, transparentnost medijskih merenja i regulatorni nadzor u tom smislu, jesu oblasti koje bi trebalo da se urede kroz izmene medijskih propisa, a prevashodno izmene ZEM koji propisuje ustrojstvo, položaj i ovlašćenja regulatornog tela za elektronske medije. U odnosu na obaveze velikih online platformi primereniji mehanizmi kojima se one uspostavljaju su samoregulacija i eventualno koregulacija. Za sve tri teme zajedničko je da je neophodno postojanje istinski nezavisnog i efikasnog regulatora.

U kontekstu primene novih obaveza koje se tiču medijske koncentracije, na EU nivou je neophodno donošenje smernica koje se odnose na elemente očekivanog uticaja koncentracije na medijskom tržištu, mere za zaštitu uređivačke nezavisnosti, ekonomska održivost u odsustvu koncentracije. Ove smernice po EMFA donosi Evropska komisija uz

podršku Evropskog odbora za medijske usluge³⁴. Sa druge strane, Medijska strategija predviđa ispunjavanje mere koja se odnosi na utvrđivanje merljivih kriterijuma za određivanje pragova dozvoljene medijske koncentracije i rizika po medijski pluralizam. Između ostalog, navodi da se ova mera ostvaruje putem i) utvrđivanja funkcionalnosti, uslova i stanja konkurencije na medijskom i povezanim tržištima (tržište distribucije medijskih sadržaja, tržište oglašavanja itd.), a naročito u pogledu utvrđivanja opasnosti od nedozvoljene medijske koncentracije, opasnosti po medijski pluralizam, te da li postoje strukturni i ekonomski pritisci na medije koji ugrožavaju njihov integritet i nezavisnost, ii) utvrđivanje kriterijuma i dinamike praćenja različitih elemenata raznolikosti medijskog sadržaja, kao i u preko iii) izrade analize relevantnog medijskog tržišta na nacionalnom, regionalnom i lokalnom nivou.³⁵ Ovakve analize ne mogu da se sprovedu bez učešća sektorskih regulatora u punom kapacitetu. Svakako, bez pomenutih analiza nije jasan ni opseg problema koji bi se adresirao eventualnim izmenama regulatornog okvira.

Što se tiče obaveza vezanih za transparentnost medijskih merenja, Medijska strategija i ovde predviđa ispunjenje određenih zadataka, pa navodi da je neophodno obezbediti kvalitetne i verifikovane podatke o preferencijama medijske publike kroz podršku projektima unapređenja postojećih sistema merenja. Ovaj zadatak podrazumeva pre svega dijalog sa predstavnicima industrije kako bi bio jasniji opseg u kome se medijska merenja sprovedu, što je preduslov za eventualnu promenu regulative u ovom segmentu i uvođenje novih ovlašćenja za sektorskog regulatora.

Najzad, velike platforme, ali ni relevantna tela EU (Evropska komisija) u ovom trenutku ne percipiraju Srbiju, kao deo jedinstvenog digitalnog prostora, što ukazuje na to da je implementacija EMFA u pogledu obaveza velikih platformi i struktuiranog dijaloga u Srbiji u najmanju ruku preuranjena.

Imajući to u vidu prioritet bi trebalo da bude na sprovođenju pomenutih analiza u skladu sa Medijskom strategijom, kao i na dijalogu sa pružaocima usluga medijskih merenja. Da bi se to uradilo, neophodno je i a potom i uspostavljanje nezavisnog regulatora u punom kapacitetu - pre izmena zakona koji bi trebalo da dodaju nova ovlašćenja regulatoru bi trebalo uspostaviti regulatorno telo po principima i pravilima koje propisuje ZEM iz 2023. godine. Dodatno, ni predloženi format radne grupe nije adekvatan da se pokriju kompleksna pitanja medijske koncentracije, medijskog merenja, kao i obaveza online platformi te bi radna grupa morala da bude znatno inkluzivnija od radne grupe koja je predložena od strane ministarstva.

³⁴ EMFA, član 22.

³⁵ Medijska strategija, str. 53 i 54.

V Implementacija EMFA u EU nije ujednačena i završena

Pored toga što je evidentna nespremnost za implementaciju EMFA u nacionalnom kontekstu Republike Srbije, i ni na nivou EU, niti u većini država članica, još uvek nije došlo do njene pune i efektivne implementacije.

Razlog za to pre svega leži u samoj strukturi EMFA, koja, pored neposredne primene, podrazumeva i **značajne institucionalne, proceduralne i organizacione kapacitete** na nacionalnom nivou, kao i razvoj prateće prakse i sekundarnih instrumenata.

Kao što smo već istakli, većina materijalnih odredaba EMFA primenjuje se u Evropskoj uniji tek od 8. avgusta 2025. godine (dakle ne duže od 4 meseca), dok su pojedine odredbe, poput prava korisnika na prilagođavanje medijskih usluga, dodatno odložene do maja 2027. godine. Zato se može sa pravom istaći da se i države članice EU tek pripremaju za punu implementaciju EMFA, pri čemu se postavlja legitimno pitanje brzine implementacije istih u državi sa strukturnim problemima u sprovođenju medijskih propisa, stalnim izmenama istih i slabosti u institucionalnom kapacitetu poput Republike Srbije.

Dalje, iako je uspostavljanje Evropskog odbora za medijske usluge započelo ranije, njegova uloga je za sada pretežno pripremna i koordinaciona, dok se ključni zadaci koji se odnose na davanje mišljenja, izradu smernica i koordinaciju prekograničnih slučajeva očekuju tek u narednom periodu. Posebno je značajno to što Evropska komisija tek treba da donese smernice u oblastima kao što su procena uticaja medijskih koncentracija na pluralizam i uređivačku nezavisnost, čime će se tek definisati standardi za primenu pojedinih ključnih instituta EMFA.

Na nacionalnom nivou, praksa država članica pokazuje da je implementacija EMFA neravnomerna i u ranoj fazi. Većina država se nalazi u procesu preispitivanja postojećih institucionalnih aranžmana, naročito u pogledu nezavisnosti i kapaciteta regulatornih tela, transparentnosti vlasništva nad medijima, režima državnog oglašavanja i odnosa sa velikim onlajn platformama. U tom kontekstu, čak i u državama članicama sa razvijenim regulatornim sistemima, implementacija EMFA se ne svodi na tehničke izmene propisa, već zahteva redefinisanje uloga regulatora, dodatne resurse i promenu prakse. Nedavno uporedno istraživanje u 12 država članica pokazuje da su one pokrenule inicijative ili utvrdile nacрте pravila za implementaciju EMFA, ali da su taj proces okončale svega dve države (Danska i Finska), a čak je u slučaju Danske neophodno doneti dodatna specifična pravila³⁶.

³⁶ Izvor: Cullen International Benchmark.

Posebno je važno naglasiti da Evropska komisija i relevantna stručna javnost EMFA ne posmatraju kao instrument koji se može „implementirati odjednom“, već kao proces koji će se razvijati kroz praksu, sudsku kontrolu i postupke nadzora na nivou EU. U tom smislu, očekivano je da će puna primena EMFA biti predmet daljeg normativnog i institucionalnog razvoja, kao i postupnog usklađivanja u državama članicama.

Imajući u vidu navedeno, jasno je da ni u samoj Evropskoj uniji još nije došlo do pune implementacije EMFA, te da se većina aktivnosti trenutno nalazi u fazi pripreme i institucionalnog prilagođavanja. To dodatno potvrđuje stav da insistiranje na neposrednoj i formalnoj „implementaciji EMFA“ u nacionalnim kontekstima, posebno u državama koje se suočavaju sa strukturnim problemima u oblasti medijskih sloboda i regulatorne nezavisnosti, ne odgovara realnom stanju stvari ni na nivou EU. Umesto toga, EMFA treba posmatrati kao srednjoročni regulatorni projekat, čija će stvarna efikasnost zavisiti od kvaliteta institucionalnih reformi i dosledne primene standarda, a ne od brzine formalnog usklađivanja.

VI Zaključak

Dosadašnji pristup nadležnog ministarstva u cilju „implementacije“ EMFA je konceptualno pogrešan, vremenski preuranjen i institucionalno neadekvatan u nacionalnom kontekstu Republike Srbije. EMFA, kao uredba Evropske unije, ne zahteva formalnu transpoziciju u domaće zakonodavstvo, već pretpostavlja postojanje funkcionalnih, nezavisnih i kredibilnih institucija, kao i doslednu primenu već postojećih propisa i standarda, naročito u pogledu zaštite medijskih sloboda i uređivačke nezavisnosti. Upravo ti preduslovi u Srbiji trenutno nisu ispunjeni, niti postoje neophodni preduslovi za implementaciju odredaba EMFA.

Detaljna razrada pojedinačnih obaveza koje EMFA predviđa pokazuje da u većini ključnih oblasti — uključujući nezavisnost regulatornog tela, zaštitu uređivačke nezavisnosti, zaštitu novinarskih izvora, funkcionisanje javnih medijskih servisa, transparentnost vlasništva nad medijima i javnog oglašavanja — problem ne leži u odsustvu normativnog okvira, već u njegovoj nedoslednoj, selektivnoj ili politički instrumentalizovanoj primeni u praksi. Posebno, nepostojanje istinski nezavisnog i efikasnog regulatornog tela za elektronske medije predstavlja sistemsku prepreku, a potencijalno čak i značajan rizik od zloupotrebe, za poveravanje novih, složenih i koordinacionih ovlašćenja koja EMFA predviđa, i čini svaku raspravu o njoj implementaciji u punom obimu pravno i institucionalno neodrživom.

Dodatno, ni na nivou Evropske unije još uvek nije došlo do pune i ujednačene implementacije EMFA. Većina materijalnih odredaba počele su da se primenjuju tek od avgusta 2025. godine, pojedine i kasnije, dok ključni sekundarni instrumenti i smernice Evropske komisije tek treba

da budu doneti. Praksa država članica pokazuje da se EMFA sprovodi postepeno, kroz pripremne institucionalne reforme i usklađeno sa međunarodnim standardima, jačanje regulatornih kapaciteta i razvoj prakse, a ne kroz brze i parcijalne zakonodavne intervencije.

U tom kontekstu, insistiranje na hitnim izmenama dva medijska zakona u Srbiji, uz istovremeno zanemarivanje pitanja institucionalne nezavisnosti, primene postojećih propisa i inkluzivnosti reformskog procesa, ne doprinosi ostvarivanju ciljeva EMFA, već nosi rizik njihove formalizacije bez stvarnog efekta, kao i dalje erozije poverenja u medijski regulatorni okvir i praksu. Stoga se kao racionalan i održiv pristup nameće prioritarno obezbeđivanje pune nezavisnosti regulatornog tela, dosledna primena važećih zakona i standarda, te inkluzivan i stručno vođen dijalog o budućim reformama, dok se normativne intervencije radi formalnog usaglašavanja sa EMFA mogu smatrati opravdanim tek u srednjeročnom periodu, nakon što se ovi osnovni preduslovi ispune.