

Srbija, usklađenost sa Aktom o slobodi medija kroz tri medijska zakona: Zakon o informisanju i medijima, Zakon o elektronskim medijima i Zakon o javnim medijskim servisima

KOALICIJA
ZA SLOBODU MEDIJAASOCIJACIJA
ONLAJN
MEDIJAUJEDINJENI GRANSKI SINDIKATI
NEZAVISNOST

Autor Tijana Blagojev

Pravna recenzja: Miloš Stojković

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

Ovaj dokument ima za cilj da utvrdi koliko su tri medijska zakona (Zakon o javnom informisanju i medijima¹, Zakon o elektronskim medijima² i Zakon o javnim medijskim servisima³) u Srbiji usklađena sa Evropskim aktom o slobodi medija⁴ (u daljem tekstu EMFA). Oblasti koje su predmet analize su one po kojima se prati napredak implementacije EMFA-e u zemljama članicama Evropske unije (EU).⁵ EMFA je uredba koja je direktno primjenjiva u EU i većina članova se implementira od 8. avgusta 2025. godine. Ovaj akt propisuje minimum obaveza i standarda, pružajući mogućnost državama članicama da u određenim oblastima primene stroža pravila ukoliko ona ne ugrožavaju zaštitu medijskog pluralizma ili uređivačku nezavisnost (recital 8, EMFA).

Glavni zaključak ove analize je da tri medijska zakona delimično sadrže odredbe u skladu sa EMFA-om, a da zapravo glavni problem predstavlja implementacija ovih zakona, odnosno njihova adekvatna primena u praksi. Ukoliko implementacija ne prati slovo zakona, onda je pravo pitanje šta se postiže novom izmenom medijskog zakonodavstva. Takođe bi trebalo istaći da se, prema javno dostupnim informacijama, u ovom trenutku ne planira izmena Zakona o javnim medijskim servisima, iako EMFA u značajnom segmentu uređuje i njihovu nezavisnost. Konačno, neki članovi EMFA-e zahtevaju ozbiljnu međusektorsku radnu grupu za izmenu drugih propisa koji prevazilaze promene medijskog zakonodavstva, a čini se da zakonodavac to nije uzeo u obzir. Validna ekspertiza, kao i istinska politička volja da se medijski zakoni usklade sa EMFA-om i adekvatno primenjuju, ključni su da bi ovaj proces zaista bio uspešan. U nastavku teksta data je identifikacija normativnih rešenja za koja bi se moglo reći da odgovaraju ciljevima koje EMFA pokriva (formalna usklađenost), kao i ocena implementacije, odnosno primene propisanih rešenja u praksi (faktička usklađenost).

	Zaštita novinarskih izvora i komunikacije	Nezavisno funkcionisanje javnih medijskih servisa	Obaveze pružalaca medijskih usluga	Nacionalna regulatorna tela ili druge institucije	Sadržaj pružalaca medijskih usluga na VLOPs	Procena medijske koncentracije	Usluge merenja publike	Državno oglašavanje
Formalna usklađenost	U velikoj meri usklađeno	Delimično usklađeno	Delimično usklađeno	Delimično usklađeno	Neusklađeno	Delimično usklađeno	Neusklađeno	Delimično usklađeno
Faktička usklađenost	Neusklađeno	Neusklađeno	Delimično usklađeno	Neusklađeno	Neusklađeno	Neusklađeno	Nema sistematičnih podataka	Neusklađeno

1. Tabela usklađenosti tri medijska zakona sa EMFA-om

1.1 Zaštita novinarskih izvora i komunikacije (čl. 4. EMFA)

Formalno: U velikoj meri usklađeno

¹ Zakon o javnom informisanju i medijima,

https://www.paragraf.rs/propisi/zakon_o_javnom_informisanju_i_medijima.html

² Zakon o elektronskim medijima, https://www.paragraf.rs/propisi/zakon_o_elektronskim_medijima.html

³ Zakon o javnim medijskim servisima, https://www.paragraf.rs/propisi/zakon_o_javnim_medijskim_servisima.html

⁴ Evropski akt o slobodi medija, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A32024R1083>

⁵ Javno slušanje Evropskog parlamenta, Komitet za kulturu i obrazovanje,

https://multimedia.europarl.europa.eu/en/webstreaming/cult-committee-meeting_20251202-1430-COMMITTEE-CULT

Faktički: Neusklađeno

Član 4. EMFA-e uspostavlja jake mere zaštite novinarskih izvora osim u posebnim slučajevima sa strogim nadzorom. Intruzivni softver za praćenje (ISS)⁶ je zabranjen, ali može se koristiti pod striktnim kriterijumima. Iako EMFA postavlja dobru osnovu, izuzeci od zabrane mogu kreirati probleme u implementaciji.⁷

Zaštita novinarskih izvora nalazi se u Zakonu o javnom informisanju i medijima (čl. 58), u delu novinarska tajna, gde se zabranjuje otkrivanje novinarskih izvora osim ako je u pitanju krivično delo sa zaprećenom kaznom od najmanje pet godina i ukoliko se ne može na drugi način doći do potrebnih informacija.

U Zakonu ne postoje mere kojima bi se osigurala zabrana korišćenja intruzivnih tehnologija u strogo postavljenim uslovima sa adekvatnim nadzorom, što propisuje EMFA. Korišćenje špijunskog softvera potpada pod delokug drugih zakona koji nisu predmet ove analize. Na primer, Zakon o elektronskim komunikacijama zabranjuje presretanje komunikacije, kao i pristup tzv. zadržanim podacima (podaci o komunikaciji koji ne otkrivaju sadržaj komunikacije) bez pristanka korisnika, osim na određeni period i na osnovu odluke suda „ako je to neophodno radi vođenja krivičnog postupka ili zaštite bezbednosti Republike Srbije, na način predviđen zakonom“ (čl. 126. i 128, stav 2). Takođe, postoji i zaštita novinarskih izvora u Krivičnom zakoniku (čl. 41). Međutim, uprkos postojanju ovakvog zakonodavstva, postoje dokazi da se špijunski softver već koristi za praćenje novinara u Srbiji od strane državnih organa.⁸ Za implementaciju ovog člana EMFA-e neophodna je međusektorska izmena propisa. Od izuzetnog značaja je potpuna primena već propisanih pravila, a potom izmena medijskih i drugih propisa.

Izazov:

Prema nacrtu analize Centra za medijski pluralizam i medijske slobode, treba voditi računa o par pokazatelja prilikom implementacije ovog člana. Prvo, postoji mogućnost nekonzistentne primene Okvirne odluke 2002/584/JHA (koja može indirektno da dovede novinara u situaciju da bude praćen ugrožavajući mu privatnost), kao i upotrebe termina „ozbiljan zločin“, koji nije dovoljno precizan.⁹ Ovo može potencijalno otvoriti put zloupotrebama prilikom korišćenja ovog softvera. Drugo, ovaj član treba primenjivati i na posrednike koji su angažovani od strane države da primene ovu vrstu softvera. U pet posmatranih zemalja, jedino Finska ima zadovoljavajući zakonodavni okvir, Hrvatska je u procesu konsultacija, Mađarska i Italija nisu ništa uradile do

⁶ „Intruzivni softver za praćenje“ je svaki proizvod sa digitalnim elementima koji je posebno dizajniran da iskorištava ranjivost u drugim proizvodima sa digitalnim elementima i koji omogućava prikriveni nadzor fizičkih ili pravnih lica praćenjem, izvlačenjem, prikupljanjem ili analizom podataka iz takvih proizvoda ili od fizičkih ili pravnih lica koja koriste te proizvode, uključujući i na nediskriminatoran način“ (čl. 2, st. 20, EMFA).

⁷ Kermer J. E. (2025). How far does Article 4 of the European Media Freedom Act go in banning state surveillance of journalists? <https://cmpf.eui.eu/emfa-and-state-surveillance-of-journalists/>

⁸ Amnesty International (2024). Serbia: Authorities using spyware and Cellebrite forensic extraction tools to hack journalists and activists, <https://www.amnesty.org/en/latest/news/2024/12/serbia-authorities-using-spyware-and-cellebrite-forensic-extraction-tools-to-hack-journalists-and-activists/>

⁹ Brogi E., Borges D., Bleyer-Simon K., Carlini R., Kermer J., Nenadić I., Palmer M., Trevisan M. & Verza S. (Upcoming) Draft study, Implementation of the European Media Freedom Act, str. 16.

sada, a u Holandiji trenutno zakonodavstvo nije na zadovoljavajućem nivou.¹⁰ Prema nekim analizama, postoje bojazni da ovaj član daje previše slobode državama da primene ovaj softver.¹¹

1.2 Zaštitne mere za nezavisno funkcionisanje javnih medijskih servisa (čl. 5. EMFA)

Formalno: Delimično usklađeno

Faktički: Neusklađeno

EMFA se u članu 5. fokusira na dva aspekta obezbeđivanja nezavisnog funkcionisanja javnih medijskih servisa. Jedan se odnosi na postupke imenovanja i razrešenja rukovodećih struktura, a drugi na stabilno finansiranje sa krajnjim ciljem zaštite uređivačke politike. Zakon o javnim medijskim servisima (ZJMS) reguliše oba ova aspekta.

Kada je u pitanju izbor rukovodstva (Upravnog odbora i Generalnog direktora), ispunjeni su uslovi da se obezbedi njihova nezavisnost, makar kada se gleda formalno-pravni aspekt. Prema ovom zakonu, Generalni direktor i Upravni odbor biraju se na javnom konkursu (čl. 17. i čl. 24, ZJMS). Upravne odbore Radio-televizije Srbije (RTS) i Radio-televizije Vojvodine (RZV), koji se sastoje od devet članova, imenuje Savet Regulatornog tela za elektronske medije (REM). Kandidati za rukovodeća tela moraju ispunjavati definisane uslove u pogledu kvalifikacija i kompetentnosti, a važe i pravila o sukobu interesa. Amandmani iz 2025. godine su zapravo doneli konkretnije kriterijume koji bi trebalo da obezbede izbor adekvatnih stručnjaka na mestu Generalnog direktora i Upravnog odbora (čl. 17. i čl. 25, ZJMS).

Međutim, sistem po kome Upravni odbor ultimativno bira Regulator, koji, po relevantnim izveštajima, nije dostigao organizacionu, funkcionalnu i finansijsku nezavisnost, može posredno da dovede do neprimerenog uticaja na tako izabrani Upravni odbor, ali i posredno na direktora.¹² Generalni direktor je takođe dobio šira ovlašćenja amandmanima iz 2025. godine tj. da direktno postavlja i razrešava glavne i odgovorne urednike, direktore medija i direktore programa (čl. 24), što ukazuje na veću koncentraciju moći. Ovo se može smatrati udaljavanjem od principa i standarda EMFA-e. Naime, prethodno rešenje za ovakve odluke bilo je više usklađeno sa opštim principima EMFA-e: da postoji podela ovlašćenja između Upravnog odbora i Generalnog direktora kod donošenja odluka o rukovodećim pozicijama u programskom delu.

Javni medijski servisi finansiraju se kroz kombinaciju pretplate, izdvajanja iz državnog budžeta, neto koristi od komercijalne eksploatacije proizvedenog sadržaja i prihoda od oglašavanja (čl. 36,

¹⁰ Network of Centers. (2025). Implementation of the Media Freedom Act: Elda Brogi presents preliminary findings of study, <https://networkofcenters.net/news/implementation-media-freedom-act-elda-brogi-presents-preliminary-findings-study>

¹¹ Kermer J. E. (2024). Article 4 of the European Media Freedom Act: A Missed Opportunity? Assessing Its Shortcomings in Protecting Journalistic Sources, <https://cadmus.eui.eu/server/api/core/bitstreams/88a04e9e-60cc-5d21-97b2-f7283429d28b/content>

¹² Media Freedom Rapid Response. (2025). Serbia: Media Freedom in a State of Emergency, <https://www.mfrr.eu/wp-content/uploads/2025/05/MFRR-Serbia-Mission-Report-May-2025-1.pdf>

ZJMS). Prema radnoj analizi primene Akta o slobodi medija koju je uradio Centar za medijski pluralizam i medijske slobode za potrebe Evropskog parlamenta, preporučuje se da se budžeti za javne medijske servise odobravaju na period od više godina.¹³ Takođe, ističe se da budžetsko finansiranje predstavlja često negativan uticaj na nezavisnost javnih medijskih servisa, jer finansije mogu da im se odlože ili smanje ukoliko vlasti nisu zadovoljne izveštavanjem.

Od 2015. godine, oba javna servisa finansirala su se iz kombinacije pretplate i bužeta kroz Zakon o privremenom uređivanju¹⁴, koji se obnavljao iz godine u godinu do 2024. godine. Ovaj zakon je zapravo urušio sistem koji je inicijalno postojao u osnovnom ZJMS i doprineo većoj zavisnosti javnih medijskih servisa od državnih struktura.¹⁵ Drugi problem je visina takse (pretplate), koja se smatra izuzetno niskom za potrebe funkcionisanja javnih medijskih servisa, kao i nedostatak političke volje države da ispuni obaveze iz Medijske strategije.¹⁶ Medijska strategija predviđela je opasnost budžetskog finansiranja i dala je prednost taksi/pretplati kao u praksi dokazanom stabilnom izvoru prihoda oslobođenog od direktnog uticaja države. Stoga, smanjivanje takse zapravo marginalizuje izvor finansiranja koji bi trebalo da bude primarni. Izmene zakona iz 2025. godine nisu dovele do kvalitativnog pomaka, budući da je taksa fiksirana na iznos od 349 dinara, uz mogućnost (ne i obavezu) godišnjeg usklađivanja za stopu rasta inflacije, i to tako da njen iznos ne bude niži od 0,6% minimalne zarade (trenutni iznos fiksiran zakonom ne zadovoljava ovaj kriterijum).¹⁷ Takođe, nejasan je čl. 43, st. 3. ZJMS, jer ostavlja slobodu za arbitrarnu dodelu budžetskih sredstava, kao i član 62d, gde se finansiranje iz budžeta produžava za RTV do decembra 2026. godine. Ovo je suprotno EMFA-i, gde finansiranje mora da bude „adekvatno, održivo i predvidivo”, kao i sa transparentnim i objektivnim kriterijumima koje ovaj evropski akt propisuje.

Ono što bi moglo biti rešenje i što nije ispunjeno prema EMFA-i je čl. 5, st. 4, koji kaže da su države članice u obavezi da uspostave ili mehanizme ili nezavisna tela koja će pratiti upravljanje i finansiranje javnih medijskih servisa i da će rezultati tog praćenja biti javni. Takav nezavistan mehanizam ili nezavisno telo nije predviđeno u ZJMS koji je na snazi, a REM ne može da preuzme ovu ulogu jer već učestvuje u procesu izbora članova upravnog odbora oba medijska servisa. Pored toga, to telo nije u potpunosti konstituisano jer Savet REM-a nije izabran ni godinu i po dana od dana kada je to po Zakonu o elektronskim medijima trebalo da bude.

1.3 Obaveze pružalaca medijskih usluga (čl. 6. EMFA)

¹³ Brogi E., Borges D., Bleyer-Simon K., Carlini R., Kermer J., Nenadić I., Palmer M., Trevisan M. & Verza S. (Upcoming) Draft study, Implementation of the European Media Freedom Act, str. 25.

¹⁴ Zakon o privremenom uređivanju načina naplate takse za javni medijski servis, https://www.paragraf.rs/propisi_download/zakon-o-privremenom-uredivanju-nacina-naplate-takse-za-javni-medijski-servis.pdf

¹⁵ Đurić R. (2025). Serbia Indicators on the Level of Media Freedom and Journalists' Safety Index 2024, <https://safejournalists.net/wp-content/uploads/2025/08/index-SRB-ENG-2025-1.pdf>

¹⁶ Strategija razvoja sistema javnog informisanja u Republici Srbiji za period 2020–2025. godine, <https://www.srbija.gov.rs/dokument/441801/medijska-strategija.php>

¹⁷ Asmedi (2025). Novi zakon ne omogućava nezavisnost javnih servisa: Predstavnicima medija nezadovoljni postupcima države, <https://nuns.rs/novi-zakon-ne-omogucava-nezavisnost-javnih-servisa-predstavnicima-medija-nezadovoljni-postupcima-drzave/>;

Filipović Stevanović T. & Đurić R., (2025). Shadow report, https://en.nuns.rs/media/2025/04/IZVESTAJ_ENG_02.pdf

Formalno: Delimično usklađeno

Faktički: Delimično usklađeno

Ovaj član propisuje obaveze svih pružalaca medijskih usluga (štampa, audiovizuelne ili onlajn) koje se odnose na transparentnost medijskog vlasništva (kako bi se znalo ko je vlasnik medija i ko ga kontroliše), kao i na obaveze koje se odnose na uređivačku nezavisnost.

Transparentnost vlasništva

Što se tiče transparentnosti medijskog vlasništva, prema EMFA-i pružaoci medijskih usluga dužni su da objave u elektronskom formatu: pravno ime i kontakt podatke, imena neposrednih ili posrednih vlasnika koji imaju vlasničke udele koji im omogućavaju da ostvaruju uticaj na poslovanje i donošenje strateških odluka (uključuje i državno/javno vlasništvo), imena stvarnih vlasnika, godišnje iznose javnih sredstava dobijenih za državno oglašavanje i ukupne godišnje iznose prihoda od oglašavanja (javnih organa/entiteta iz trećih zemalja) (čl. 6, st. 1).

U Srbiji podaci o medijima su javni (čl. 7. Zakona o javnom informisanju i medijima) i mediji imaju obavezu da prema čl. 42. ovog zakona objavljuju bazične podatke o mediju, a u čl. 43. i 44. stoje koje su tačno informacije koje se objavljuju i na koji način. Takođe, propisane su i kazne za nepoštovanje čl. 42-44. za pravno lice od 100.000 do milion dinara, ali i za odgovorno lice izdavača i za preduzetnika-izdavača. Čl. 62. Zakona o elektronskim medijima (ZEM) navodi primenu odredbi iz Zakona o javnom informisanju i medijima (ZJIM) u vezi sa identifikacijom medija. Međutim, u ZJIM nedostaju svi podaci koje EMFA (čl. 6, st. 1) propisuje, a koje pružaoci medijskih usluga treba javno da objavljuju.

Drugi stav člana 6. EMFA-e nalaže državama članicama da odrede telo/organ koji će razviti nacionalne baze podataka o medijskom vlasništvu. Jedna objedinjena baza sa svim informacijama koje su potrebne da ispune ovaj stav EMFA-e trenutno ne postoji u Srbiji.

Postoje tri baze koju vode državni organi: [Registar medija](#) i [Evidencija proizvođača medijskih sadržaja](#) koju vodi Agencija za privredne registre (APR) (čl. 45-52, Zakon o javnom informisanju i medijima) i [Registar medijskih usluga](#) koju vodi Regulatorno telo za elektronske medije (čl. 7, st. 8, Zakon o elektronskim medijima). Ono što je propisano za prva dva registra, a što je relevantno za ovaj član EMFA-e je da mediji treba da podnesu „dokument 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“. Ovo je niži prag od praga propisanog EMFA-om (25%). Takođe ovaj registar sadrži i podatke po različitim vrstama davanja. gde su uključene i donacije, pokloni, 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, dinarska protivvrednost besplatne usluge zakupa koju organ javne vlasti pruža izdavaču medija obračunata u skladu sa poreskim propisima, javno oglašavanje i javno obaveštavanje, kao i sva

druga davanja sredstava izdavačima medija od strane ovih lica. (čl. 47, st.10, ZJIM). Propisane su i kazne od 100.000 dinara do milion dinara za izdavača ukoliko u roku od 15 dana ne prijavi promene podataka koji se vode u Registru i Evidenciji (čl. 148, st. 2, ZJIM). Dokumentacija za treći registar koji vodi REM takođe sadrži podatke o vlasnistvu (čl. 93, st. 10, ZEM). REM-ov registar sadrži podatke o direktoru (odgovornom licu) (čl. 97, st. 5, ZEM) ali, recimo, ovo nije predviđeno u Registru medija.

Međutim, nedostaju sistematizovani podaci o stvarnim vlasnicima¹⁸ prema definiciji iz Direktive (EU) 2015/849¹⁹, sistematizovani podaci o izdavanjima za državno oglašavanje, kao i ukupni iznosi prihoda koje su mediji dobili od javnih entiteta iz trećih zemalja, što EMFA propisuje. APR pruža sistematizovane podatke o stvarnom vlasnistvu kao uslugu koja se plaća i to za sva privredna društva, ne samo za izdavače medija, po osnovu Zakona o centralnoj evidenciji stvarnih vlasnika.²⁰ Drugi problem je neredovno ažuriranje podataka u medijskim registrima. Na primer, podatke o novčanim davanjima po drugim osnovama (čl. 47, st. 10, ZJIM) organi javne vlasti ne dostavljaju, a Registrator ne zavodi.²¹ I na kraju, problem je i loša pretraživost podataka koji se već nalaze u registrima i nepovezanost registara. Na primer, Registar medija u APR-u daje mogućnost pretrage samo po nazivu medija ili registarskom broju, a ne, recimo, po vlasniku medija. Pretraga prema vlasniku nije opcija ni u Registru medijskih usluga koji vodi REM. Takođe, Registar medija ne daje mogućnost da se pregledaju svi podaci i da se skinu u otvorenom formatu. Kritike da podaci treba da su transparentni, sveobuhvatni i lako pretraživi već postoji u izveštaju Evropske komisije.²² Nesistematizovani podaci, neredovno ažuriranje i loša pretraživost nisu u skladu sa članom 6. EMFA-e, koji kaže da informacije moraju da budu ažurne, lako i direktno dostupne korisnicima.

Uređivačka nezavisnost

Pružaoци medijskih usluga (čl. 6, st. 3, EMFA) treba da usvoje interne zaštitne mehanizme kako bi garantovali nezavisnost uređivačkih odluka, u skladu sa svojom veličinom, strukturom i potrebama. Oni treba takođe da obezbede da se svi stvarni ili potencijalni sukobi interesa koji bi mogli uticati na pružanje informativnih i aktuelnih sadržaja objave (učine javno dostupnim). Neki od primera internih zaštitnih mehanizama su: interna pravila, kodeksi, uređivačke smernice koja regulišu sprečavanje i saopštavanje konflikta interesa, politike ispravki i žalbi, pravila o razdvajanju komercijalnih i uređivačkih aktivnosti, mehanizmi za prijavu pritisaka.²³

¹⁸ Milutinović I.(2025). Media Pluralism Monitor, Report for Serbia, str. 21,

<https://cadmus.eui.eu/entities/publication/e176c784-969b-4b57-bbad-829df1e44cbe>

¹⁹ Directive (EU) 2015/849, (čl.3, st.6), <https://eur-lex.europa.eu/eli/dir/2015/849/oj/eng>

²⁰ Zakon o evidenciji stvarnih vlasnika, <https://www.paragraf.rs/propisi/zakon-o-centralnoj-evidenciji-stvarnih-vlasnika.html>

²¹ Danas. (2026). Koalicija za slobodu medija: Zašto baza medija APR-a još uvek nije usklađena sa zakonom? <https://www.danas.rs/vesti/drustvo/koalicija-za-slobodu-medija-zasto-baza-medija-apr-a-jos-uvek-nije-usklađena-sa-zakonom/>

²² EU Commission. (2025). Rule of Law Report 2025, Serbia, str 12, https://commission.europa.eu/document/download/298f86d5-723b-4d3e-90b4-98ea24d9c885_en?filename=2025%20Rule%20of%20Law%20Report%20-%20Country%20Chapter%20Serbia_0.pdf

²³ Commission Recommendation (EU) 2022/1634, <https://eur-lex.europa.eu/eli/reco/2022/1634/oj/eng>

Postoje izvesne mere koje regulišu zaštitu uređivačke autonomije u medijskim zakonima u Srbiji. Naime, čl. 4. Zakona o javnom informisanju i medijima propisuje da se uređivačka autonomija ne sme ugroziti vršenjem pritiska, pretnjom, ucenom urednika, novinara ili izvora informacija. Takođe, prema čl. 56. novinar se ne sme dovesti u poziciju da bude u nepovoljnijem položaju zato što je „objavio istinitu tvrdnju ili izneo mišljenje, kao ni zbog toga što je svoje mišljenje izneo van medija kao lični stav”, niti mu može „prestati radni odnos, umanjiti se zarada, ni pogoršati položaj u redakciji zbog odbijanja da izvrši nalog kojim bi kršio pravna i etička pravila novinarske profesije”. Konkretnije, u čl. 16, gde se govori o ostvarivanju javnog interesa, podvlači se da je neophodno da mediji rade slobodno i bez pritiska, a prema st. 10. istog člana, javni servisi i ustanove i privredna društva nacionalnih manjina imaju obavezu da obezbede punu uređivačku nezavisnost i autonomiju medija u svom aktu o osnivanju ustanove. Takođe, društvo kapitala koje obavlja delatnost elektronskih komunikacija (na primer, Telekom) takođe je u obavezi „da sačini i objavi dokument kojim su predviđene mere i procedure za zaštitu uređivačke politike, kao i da objave izveštaj o sprovođenju internog etičkog kodeksa na svojoj internet prezentaciji“ (član 39a, ZJIM).

Interni etički kodeksi su takođe dokumenta koja se traže prilikom registracije medija u Registru medija koji vodi APR (čl 47 st. 11-14, ZJIM) i to: dokument kojim su predviđene interne mere i procedure za postizanje rodne ravnopravnosti; dokument kojim su predviđene mere i procedure za zaštitu uređivačke politike; dokument kojim su predviđene mere i procedure za zapošljavanje osoba sa invaliditetom i dokument kojim su predviđene mere i procedure za obezbeđivanje sigurnog radnog okruženja za novinare i medijske radnike. Međutim, Koalicija za slobodu medija primetila je, pregledajući bazu APR-a, da je vrlo mali broj medija ispunio ovu zakonsku obavezu.²⁴ Jedan od razloga je i činjenica da nisu propisane kaznene mere za neispunjavanje ove obaveze.²⁵

Izazov:

Preporuka radne studije o primeni EMFA-e je da nacionalne baze o transparentnosti vlasništva treba da sadrže ujednačene i harmonizovane podatke koji mogu biti lako pretraživi između država članica. Dobro bi bilo da se pretraživost vrši i prema tipovima medija, kao i prema nacionalnoj/regionalnoj ili lokalnoj pokrivenosti. Da bi se to desilo, preporučuje se da Evropska komisija i Evropski odbor za medijske usluge izdaju smernice koje bi definisale proceduralne i tehničke mere za izradu ovih baza.²⁶ Tih smernica još uvek nema. Hrvatska je napravila svoju bazu [Vlasništvo i načini finansiranja medija](#), koju vodi Agencija za elektroničke medije.

1.4 Nacionalna regulatorna tela ili druge institucije (čl. 7 EMFA)

Formalno: Delimično usklađeno

Faktički: Neusklađeno

²⁴Danas. (2026). Koalicija za slobodu medija: Zašto baza medija APR-a još uvek nije usklađena sa zakonom? <https://www.danas.rs/vesti/drustvo/koalicija-za-slobodu-medija-zasto-baza-medija-apr-a-jos-uvek-nije-usklađena-sa-zakonom/>

²⁵ Milutinović I. (2025). Media Pluralism Monitor, Report for Serbia, 2025, str. 21, <https://cadmus.eui.eu/entities/publication/e176c784-969b-4b57-bbad-829df1e44cbe>

²⁶ Brogi E., Borges D., Bleyer-Simon K., Carlini R., Kermer J., Nenadić I., Palmer M., Trevisan M. & Verza S. (Upcoming) Draft study, Implementation of the European Media Freedom Act. str. 29.

Prema članu 7. EMFA-e, države članice EU treba da odrede nacionalna regulatorna tela ili druge institucije koje su zadužene da ispunjavaju obaveze koje im se dodeljuju prema ovom aktu. To telo treba da:

- razvija nacionalnu bazu podataka o medijskom vlasništvu;
- prati ispunjavanje obaveza koja se tiču javnih medijskih servisa;
- bude konsultovano u slučaju da je veoma velikim onlajn platformama potrebna potvrda za samodeklaraciju pružalaca medijskih usluga;
- bude odgovorno za sprovođenje procene medijske koncentracije ili suštinski uključeno u postupak ove procene;
- podstiče da pružaoci usluga za merenje publike izrade ili poštuju kodekse ponašanja u vezi sa medijskim merenjima publike;
- nadgleda i jednom godišnje izveštava o raspodeli potrošnje za državno oglašavanje i ti izveštaji treba da budu javni i lako dostupni;
- Učestvuje u radu Evropskog odbora za medijske usluge (predstavnik Srbije kao zemlje kandidata za članstvo u EU bio bi prisutan samo kao posmatrač (recital 38, EMFA)

Shodno drugom stavu ovog člana EMFA-e i AVMSD direktivi²⁷, regulatorno telo mora da bude nezavisno, nepristrasno i transparentno. Prema Zakonu o elektronskim medijima (poglavlje II), u postupku izbora Saveta REM-a (predlaganje od ovlašćenih predlagača), postoje visoki kriterijumi za kandidate, kao i pravila o sukobu interesa, a razrešenje je moguće samo u taksativno navedenim slučajevima. Takođe, postoje pravila o transparentnosti rada Regulatora, ovlašćenja su izlistana, mandat članova Saveta je asimetričan, na zaposlene u stručnoj službi ne primenjuju se ograničenja za zaposlene u državnoj upravi, postoji svojevrsna „podela vlasti“ na Savet i direktora. Potencijalna problematika u zakonu je obavljanje poslova kao poverenih poslova državne uprave (čl. 7, st. 24, ZEM), što primećuje i Medijska strategija.

Iz prakse zemalja članica koje su počele usklađivanje, regulator koji je već postojao u oblasti medija preuzimao bi dodatne obaveze (na primer: Trafikom u Finskoj, Agencija za elektroničke medije u Hrvatskoj, Savet za medijske usluge RpMS u Slovačkoj).

Ovo bi značilo da bi najverovatnije REM trebalo da dobije nova ovlašćenja u Zakonu o elektronskim medijima, kao i APR kada je u pitanju baza transparentnosti vlasništva i prikupljanje podataka u vezi sa sredstvima za državno oglašavanje (Poglavlje VI, ZJIM). Već je pomenuto da baze koje trenutno vode državni organi ne ispunjavaju uslove iz EMFA-e, a u drugim oblastima u okviru ovog dokumenta objašnjeno je stanje sa ostalim obavezama koje bi regulator u Srbiji trebalo da ima. Kada se govori o nezavisnosti, nepristrasnosti i transparentnosti rada REM-a, kritike su već navedene u Izveštaju Evropske komisije o vladavini prava, koje pokazuju upravo suprotnu situaciju rada ovog tela.²⁸

²⁷ Directive 2010/13/EU, <https://eur-lex.europa.eu/eli/dir/2010/13/oj/eng>

²⁸ EU Commission. (2025). Rule of Law Report 2025, Serbia, str 10-11, https://commission.europa.eu/document/download/298f86d5-723b-4d3e-90b4-98ea24d9c885_en?filename=2025%20Rule%20of%20Law%20Report%20-%20Country%20Chapter%20Serbia_0.pdf

U okviru člana 7, stav 3. EMFA, država takođe treba da obezbedi dodatna ljudska, finansijska i tehnička sredstva za dodatne zadatke kako bi se adekvatno primenjivale odredbe ovog zakona. Finansiranje REM-a regulisano je Zakonom o elektronskim medijima (čl. 46-50). Međutim, primećeno je da regulator ima problema sa finansiranjem i prilikom trenutnog ispunjavanja obaveza.²⁹ Takođe, finansiranje isključivo iz jednog izvora (naknada koje plaćaju pružaoci medijske usluge), može regulatora učiniti podložnim uticaju samih pružalaca medijskih usluga (čl. 37, ZEM).

Izazov:

U Evropskoj uniji, iako su pomenute države već povećale obaveze regulatorima u skladu sa EMFA-om, izazov je, na primer, u Finskoj gde dodatna sredstva nisu obezbeđena Trafikumu za dodatne obaveze,³⁰ dok se u Hrvatskoj³¹ i Slovačkoj³² poteže pitanje kapaciteta i nezavisnosti njihovih regulatora.

1.5 Sadržaj pružalaca medijskih usluga na veoma velikim onlajn platformama (čl. 18. EMFA)

Formalno: Neusklađeno

Faktički: Neusklađeno

Prema čl. 18 EMFA-e, veoma velike onlajn platforme treba da omoguće pružaocima medijskih usluga poseban status zbog njihove uloge u ispunjavanju javnog interesa.³³ Primena ovog člana se u najvećem delu odvija na nivou Evropske unije.

Ovde je zapravo regulisan odnos između pružalaca medijskih usluga i veoma velikih onlajn platformi (VLOPs), gde pružaoci popunjavaju i podnose takozvanu samodeklaraciju (izjašnjavaju se da su pružaoci medijske usluge). Glavni cilj ovog člana je da se uvede bolja komunikacija između veoma velikih onlajn platformi i medija u vezi sa uklanjanjem sadržaja koje mediji proizvode, kao i veća transparentost moderacije tih sadržaja na onlajn platformama.

Ovaj član bi trebalo posmatrati zajedno sa primenom Akta o digitalnim uslugama (DSA)³⁴, sa kojim srpsko zakonodavstvo takođe nije usklađeno. Međutim, postoje izvesne bojazni u vezi sa implementacijom oba ova zakona u Srbiji. Naime, ukoliko bi, na primer, ulogu koordinatora digitalnih usluga (DSA) preuzeo REM, to bi potencijalno moglo da dovede do ozbiljnih problema

²⁹ IJAS & OBCT. (2024). The Rule of Law and Media Freedom in Serbia. str. 7, https://en.nuns.rs/media/2024/07/Shadow-Report_-_Rule-of-Law-and-Media-Freedom-in-Serbia-1.pdf

³⁰ Ylikoski. M. & Ala-Fossi M. (2025). Media Pluralism Monitor, Report for Finland. str. 20, <https://cadmus.eui.eu/entities/publication/757013a7-8532-40d5-8313-7258f5a3f35a>

³¹ Bilić P. (2025). Media Pluralism Monitor, Report for Croatia, str. 16, <https://cadmus.eui.eu/entities/publication/3765ae01-b7e5-48a1-9d4d-8cefe2c9abd4>

³² IPI. (2025). Media Capture Monitoring Report Slovakia. str. 10. <https://ipi.media/wp-content/uploads/2025/12/SLOVAKIA-Media-Capture-Monitoring-Report-2025-Final.pdf>

³³ Brogi E., Borges D., Bleyer-Simon K., Carlini R., Kermer J., Nenadić I., Palmer M., Trevisan M. & Verza S. (Upcoming) Draft study, Implementation of the European Media Freedom Act. str. 30.

³⁴ Regulation (EU) 2022/2065, <https://eur-lex.europa.eu/eli/reg/2022/2065/oj/eng>

za slobodu izražavanja i medijski pluralizam.³⁵ U situaciji kada je ovo telo podložno pritiscima, moguće je da mehanizam iz EMFA-e bude upotrebljen potpuno suprotno svojoj svrsi (umesto da štiti javnost od nezakonitih sadržaja, može da postane još jedan alat za uspostavljanje cenzure).³⁶

Zakon o elektronskim medijima (poglavlje VI) reguliše platforme za razmenu video sadržaja u nadležnosti Republike Srbije, koje su uvedene kako bi se zakonodavstvo uskladilo sa izmenama Direktive o audiovizuelnim medijskim uslugama (AVMSD) iz 2018. godine.³⁷ Ovaj zakon definiše da platforma za razmenu video sadržaja ne snosi uređivačku odgovornost, ali vrši organizaciju tih sadržaja, naročito njihovim prikazivanjem, označavanjem i određivanjem redosleda, koristeći između ostalog automatska sredstva ili algoritme (čl. 4 ,st. 32, ZEM). Dodatno su regulisane i mere koje ove platforme treba da primenjuju kroz Pravilnik.³⁸ Suština je da po srpskom zakonodavstvu, platforme i dalje nisu u obavezi da izveštavaju o načinu moderacije sadržaja niti da prave izveštaje. Na kraju, definicija veoma velikih onlajn platformi³⁹ (na pr. Fejsbuk, Instagram, X) koja proizilazi iz Akta o digitalnim uslugama i smernica Evropske komisije za primenu člana 18. EMFA-e ne postoji u medijskim zakonima.

Izazov:

Na nivou Evropske unije, prvi izazov je to što se već uveliko kasni sa implementacijom ovog člana. Smernice za član 18.⁴⁰ su kasnile i objavljene su tek 6. februara. One sadrže informacije o tome koje su platforme deo ovog procesa, ko sve može da koristi mogućnost da se samoizjasni, kako bi alat za prijavu trebalo da izgleda, postojanje direktnog kontakta sa veoma velikim onlajn platformama itd. Prema ekspertima ostalo je još nejasnoća kako će se ovo primenjivati i vreme će pokazati njihovu efikasnost. Važno je zajedničko delovanje svih aktera u ovom procesu: medija, organizacija civilnog društva, predstavnika akademske zajednice i drugih. Jedan od najvećih izazova biće reakcija samih veoma velikih onlajn platformi (da li će i kako uspostaviti ovaj sistem). Neke platforme su se povukle i rešile da, na primer, nemaju političko oglašavanje jer su smatrale da su EU pravila isuviše komplikovana da bi ih ispunjavali.⁴¹ Takođe, i sam Akt o digitalnim uslugama na nivou Evropske unije ima svoje izazove kao što je, na primer, ocena

³⁵ Vujić M. (2024). Implementing the Digital Services Act in the Western Balkans, str 14, <https://www.partners-serbia.org/public/news/implementing-dsa-wb.pdf>

³⁶ Toskić Cvetinović A., Tošić M. & Wright E. (2025). How Serbia could use EU Digital Services Act for state censorship, <https://euobserver.com/34722/how-serbia-could-use-eu-digital-services-act-for-state-censorship/>

³⁷ Directive (EU) 2018/1808, <https://eur-lex.europa.eu/eli/dir/2018/1808/oj/eng>

³⁸ Pravilnik o obavezanim merama pružalaca usluga platformi za razmenu video sadržaja, <https://www.paragraf.rs/propisi/pravilnik-o-obavezanim-merama-pruzalaca-usluga-platformi-za-razmenu-video-sadrzaja.html>

³⁹ Prema smernicama koje je Evropska komisija objavila, ovaj član EMFA-e odnosi se na veoma velike onlajn platforme koje omogućavaju pristup medijskom sadržaju, odnosno one koji skladište i prenose javnosti informacije koje obuhvataju programe ili novinarske publikacije koje proizvode pružaoci medijskih usluga u skladu sa uredničkim i profesionalnim standardima (st. 10, C/2026/594).

⁴⁰ European Commission. (2026). Guidelines under Article 18 of the European Media Freedom Act (EMFA), <https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/library/guidelines-under-article-18-european-media-freedom-act-emfa>

⁴¹ Meta. (2025). Ending Political, Electoral and Social Issue Advertising in the EU in Response to Incoming European Regulation, <https://about.fb.com/news/2025/07/ending-political-electoral-and-social-issue-advertising-in-the-eu/>

sistemskih rizika za koju su zadužene same platforme (čl. 34, DSA)⁴² i već je primetna njihova netransparentnost.⁴³

1.6 Procena medijske koncentracije (čl. 21-23. EMFA)

Formalno: Delimično usklađeno

Faktički: Neusklađeno

Kada je u pitanju medijska koncentracija i EMFA, tri člana EMFA-e posmatraju se u sinergiji. Član 21. je jedna vrsta opšte odredbe koja utvrđuje sveobuhvatne standarde⁴⁴ i proceduralne zahteve sa kojima nacionalne mere koje mogu uticati na medijski pluralizam moraju biti usklađene (treba da budu razumne, transparentne, objektivne i nediskriminatorne). Ukoliko se postojeće ili planirane nacionalne mere, koje potencijalno imaju negativan uticaj na pružaoce medijskih usluga, ocene kao neusaglašene sa ovim testom proporcionalnosti, države članice mogu biti u obavezi da izmene ili ukinu planirane mere kako bi obezbedile usklađenost sa članom 21.⁴⁵ Član 23. predviđa ulogu Odbora za medijske usluge da daje mišljenje na medijske koncentracije. Dakle, od suštinske važnosti za ovu analizu je zapravo čl. 22. EMFA-e.

Prema tom članu, zaštita pluralizma ne svodi se samo na pitanje koncentracije vlasništva u izdavačima medija, pa se uvodi takozvani test medijskog pluralizma. Procena se gleda i kroz uticaj na raznovrsnost medijskih usluga i na formiranje javnog mnjenja, interese strana koje učestvuju u ne-medijskim oblastima, postojanje mera zaštite uređivačke nezavisnosti, kao i održivost medijskih kuća koje učestvuju u koncentraciji. Neophodno je da pravila budu transparentna, objektivna, proporcionalna i nediskriminatorna i da su rokovi za procenu unapred poznati. Ova procena treba da obuhvati sve sektore (audiovizuelni, radio, štampu, digitalni), ali i onlajn platforme.

Zaštita medijskog pluralizma i zabrana monopola postoji u Zakonu o javnom informisanju i medijima, ali odredbe u vezi nedozvoljene koncentracije postoje i u Zakonu o elektronskim medijima. Opšta načela koja osiguravaju medijski pluralizam nalaze se u Zakonu o javnom informisanju i medijima (čl. 6, ZJIM). Međutim, odredbe koje uređuju koncentraciju svode se na pitanje utvrđivanja vlasničkog udela u izdavačima medija i tržišnog udela takvih izdavača (posmatrano kroz parametre gledanosti, slušanosti i čitanosti), i to shodnom primenom pravila konkurencije. Stoga se sam zakon operativno zapravo i ne bavi koncentracijom iz aspekta zaštite medijskog pluralizma (pluralizma medijskih sadržaja) na način kako je to predviđeno EMFA-om.

⁴² Nenadić I. (2024). The Power remains with platforms? <https://cmpf.eui.eu/digital-services-act-and-european-media-freedom-act/>

⁴³ The Humboldt Institute for Internet and Society.(2025). Counting without accountability? An analysis of the DSA's transparency reports, <https://www.hiig.de/en/analysis-of-the-dsas-transparency-reports/>

⁴⁴ Kermer, J.E. (2025). The delicate balancing between media pluralism and market freedom: Analysing the procedural safeguards for the media under Article 21 of the EMFA, <https://www.rivistaitalianadiinformaticadiritto.it/index.php/RIID/article/view/333/267>

⁴⁵ Brogi E., Borges D., Bleyer-Simon K., Carlini R., Kermer J. , Nenadić I., Palmer M., Trevisan M.& Verza S. (Upcoming) Draft study, Implementation of the European Media Freedom Act. str. 35.

Zakon o javnom informisanju i medijima propisuje sledeća ograničenja koncentracije i vertikalne integracije: i) zabranu sticanja vlasništva u izdavačima štampanih medija ukoliko bi zbirni realizovani tiraž tih medija prelazio 50% realizovanog tiraža na relevantnom tržištu; ii) zabranu sticanja vlasništva nad više pružalaca medijske usluge iste vrste (radio ili televizija) ukoliko njihov zajednički udeo u gledanosti/slušanosti prelazi 35% u istoj zoni pokrivanja; iii) zabranu da pružalac medijske usluge televizije ili radija stekne više od 50% udela u izdavaču dnevnog štampanog medija čiji prosečni realizovani tiraž prelazi 50.000 primeraka godišnje; iv) obavezu distributera medija da delatnost medija vrši preko povezanog lica (čl. 53 i 54).

Kroz više od deset godina primene ovih ograničenja, može se problematizovati adekvatnost postavljenih limita, odnosno da li su oni postavljeni previsoko. Ovo su takođe isključivo kvantitativni limiti,⁴⁶ a aspekti koji se zahtevaju u okviru testa medijskog pluralizma nisu predviđeni ovim zakonima. Zapravo, Medijska strategija jeste propisala da treba uvesti jasne i merljive kriterijume za procenu medijske koncentracije (Mera 2.2) uz prateću detaljnu analizu medijskog i povezanih tržišta, ali, nažalost, to nije urađeno do danas. Digitalni (onlajn) mediji nisu prepoznati kroz navedene zakonske odredbe. Naime, ZJIM propisuje pravila za izdavače štampanih medija, televizije i radija, kao i parametre tiraža, gledanosti i slušanosti. Zato ovi mediji i nisu u opsegu pravila medijske koncentracije.

Telo koje prati ugrožavanje medijskog pluralizma i medijske koncentracije u štampanim medijima je Ministarstvo informisanja i telekomunikacija, a ukoliko učestvuje bar jedan elektronski medij REM (čl. 55, ZJIM). Član 22. EMFA-e takođe ne propisuje sankcije koje bi trebalo uvesti na nacionalnom nivou. U Zakonu o elektronskim medijima Regulator može oduzeti dozvolu ukoliko utvrdi da objedinjavanjem vlasništva dolazi do narušavanja medijskog pluralizma, a pružalac medijske usluge ne postupi po upozorenju tog tela, odnosno ako ne okonča stanje narušavanja medijskog pluralizma (čl.119). S druge strane, jedina sankcija za štampani medij je da se briše iz Registra, ako ne postupi po upozorenju ministarstva kojim je utvrđeno da je narušen medijski pluralizam.

Takođe, postoji ozbiljan nedostatak podataka u vezi sa parametrima po kojima se utvrđuje da su pragovi koncentracije dostignuti. Naime, realizovani tiraž utvrđuje se na osnovu podataka samih izdavača bez nezavisne verifikacije, a gledanost/slušanost na osnovu podataka privatnih agencija - u praksi češće izjavom samih pružalaca medijskih usluga, opet, bez nezavisne verifikacije. Prema podacima merenja publike iz 2023, smatra se da je televizijsko i onlajn tržište visoko koncentrisano, dok je radijsko i štampano tržište umereno koncentrisano.⁴⁷

Usklađenost srpskog zakonodavstva sa ovim članovima EMFA-e takođe treba posmatrati uz druge zakone poput Zakona o oglašavanju i zakonodavstva koje se tiče zaštite konkurencije. Dakle, izmene iziskuju ozbiljnu međusektorsku saradnju.

Izazov

⁴⁶ Ovde treba dodati da član 22. EMFA-e ne propisuje numeričke limite pružajući fleksibilniju definiciju.

⁴⁷ Birn (2023). Indicators of Risks to Media Pluralism, <https://serbia.mom-gmr.org/en/findings/findings/#19fed61067e34232006ff7dcd0ed479d0>

Da bi se ova procena medijske koncentracije primenila kako treba na evropskom nivou, neophodno je da Evropska komisija izda smernice. Međutim, one još nisu objavljene a navedeni kriterijumi za test medijskog pluralizma su prilično opšti i ne ukazuju na kvantitativne pragove niti na metode.⁴⁸ Države članice nemaju obavezu da primenjuju član 22. EMFA-e na lokalne ili regionalne koncentracije medija, a dešava se vrlo često da tu postoji ozbiljno ugrožavanje medijskog pluralizma u lokalnim zajednicama.⁴⁹ Ovaj član se takođe odnosi na buduće slučajeve, a ne na trenutnu situaciju u medijskom sektoru.

1.7 Usluge merenja publike (čl. 24. EMFA)

Formalno: Neusklađeno

Faktički: Nema sistematičnih podataka

Ovaj član EMFA-e ima za cilj da reguliše sisteme merenja publike propisujući obaveze za pružaoce usluga merenja publike i obavezu regulatora koji treba da pomogne u izradi ili da prati poštovanje kodekse ponašanja u ovoj oblasti. Ovde su uključeni i podaci koje imaju onlajn platforme. Podaci od pružalaca usluga merenja publike relevantni su i za primenu člana 22. EMFA-e koji se odnosi na procenu medijske koncentracije. Pružaoци usluga merenja publike dužni su da obezbede da su njihovi sistemi za merenje publike i metodologija koju koriste u skladu sa principima transparentnosti, nepristrasnosti, inkluzivnosti, proporcionalnosti, nediskriminacije, uporedivosti i proverljivosti (čl. 24, st. 1, EMFA).

Prema Zakonu o elektronskim medijima, Regulator „vrši analize relevantnog medijskog tržišta, u saradnji sa telom nadležnim za zaštitu konkurencije, u skladu sa metodologijom propisanom aktom koji donosi Regulator” (čl. 7, st.14). Međutim, Regulator ne objavljuje podatke o publici. Ova tri zakona ne propisuju ni metode za verifikaciju podataka o preferencama medijske publike.⁵⁰ Na kraju, kako je i navedeno u Medijskoj strategiji: „Podaci o preferencijama medijskih konzumenata u postupku utvrđivanja medijske koncentracije dobijaju se kroz izjave izdavača medija, bez dalje provere tačnosti tih podataka”. Ono što je još istakla Medijska strategija je da se za određivanje medijskog potencijala medija koriste komercijalna merenja u kojima ne učestvuju svi mediji, što negativno utiče na manje lokalne medije. Dakle, ova oblast je većim delom neusklađena.

Izazov

Trenutno je preuranjeno govoriti o stepenu usklađenosti pružalaca usluga merenja publike na nivou Evropske unije, već pre o primerima dobre prakse koji postoje (na primer Finska ili

⁴⁸ Brogi E., Borges D., Bleyer-Simon K., Carlini R., Kermer J., Nenadić I., Palmer M., Trevisan M. & Verza S. (Upcoming) Draft study, Implementation of the European Media Freedom Act. str. 34.

⁴⁹ Verza, S., Blagojev T., Da Costa Leite Borges, D., Kermer J.E., Trevisan M. & Reviglio U. (2025). Uncovering news deserts in Europe : risks and opportunities for local and community media in the EU, str. 206, <https://cadmus.eui.eu/entities/publication/35b0b836-0f98-5600-9ae9-a909a68acc0c>

⁵⁰ Milutinović I. (2025). Media Pluralism Monitor, Report for Serbia, str. 22, 2025, <https://cadmus.eui.eu/entities/publication/e176c784-969b-4b57-bbad-829df1e44cbe>

Holandija) i o inicijativama koje preduzimaju nacionalna regulatorna tela i Odbor kako bi se primenila samo-regulacija i promovisala ko-regulacija u ovom sektoru.⁵¹

1.8 Raspodela javnih sredstava za državno oglašavanje i ugovore o nabavci roba ili pružanju usluga (čl. 25)

Formalno: Delimično usklađeno

Faktički: Neusklađeno

Član 25. EMFA-e fokusira se na državno oglašavanje i obaveze javnih organa da jednom godišnje, elektronski i na korisnicima lako dostupan način, objavljuju informacije o potrošnji za državno oglašavanje i to tačno kome su sredstva data (i pružaocima medijskih usluga i onlajn platformama), ukupan godišnji iznos potrošenih sredstava i godišnje iznose potrošene po pojedinačnom pružaocu ili onlajn platformi. Nacionalno telo ima ulogu da nadgleda i na godišnjem nivou izveštava o raspodeli ove potrošnje, a ti izveštaji treba da budu javni i lako dostupni.

Ovaj član se, dakle, ne odnosi na projektno sufinansiranje i njegove odredbe u Zakonu o javnom informisanju i medijima (državna pomoć), već na sva druga davanja koja prema definiciji iz EMFA-e predstavljaju „plasiranje, promociju, objavljivanje ili distribuiranje promotivne ili samopromotivne poruke, javnog saopštenja ili informativne kampanje u bilo kojoj medijskoj usluzi ili na onlajn platformi, obično uz nadoknadu ili neku drugu vrstu protivusluge, od strane, za račun ili u ime javnog organa ili entiteta” (čl. 2, st. 19, EMFA).

Jedini deo koji se odnosi na objavljivanje ovih podataka u medijskim zakonima nalazi se u Zakonu o javnom informisanju i medijima (čl. 47, st. 10), gde se navodi da u Registru medija treba da budu i sva ostala javna davanja. Jedan nedostatak je taj što ova javna davanja nisu jasno odvojena od drugih koja ne potpadaju pod definiciju državnog oglašavanja u skladu sa EMFA-om (na primer, donacije, pokloni), a drugi je da APR zapravo ne unosi ove podatke u Registar niti te podatke prijavljuju mediji ili organi javne uprave.⁵² Dalje, prema poslednjem istraživanju koje Lokal pres trenutno sprovodi,⁵³ u osam lokalnih samouprava, praksa samouprava i njihovih javnih preduzeća/ustanova je vrlo netransparentna u velikom broju slučajeva. Kriterijumi transparentnosti, objektivnosti, nediskriminacije, raznovrsnosti uglavnom ne postoje, i bira se najniža ponuda. Davanja za državno oglašavanje se takođe vrlo često izuzimaju kroz član 12. i član 27. Zakona o javnim nabavkama⁵⁴, koji su u suprotnosti sa EMFA standardima u ovoj oblasti. Ova dva izuzetka omogućavaju javnim entitetima da ne prolaze kroz kompletan proces javne nabavke ukoliko je iznos manji od million dinara (član 27, st. 1, Zakon o javnim nabavkama) i čak „za kupovinu vremena za televizijsko, odnosno radijsko emitovanje, odnosno vremena za emitovanje programskih sadržaja, od pružaoca medijskih usluga” (čl. 12, st. 2, Zakon o javnim

⁵¹ Brogi E., Borges D., Bleyer-Simon K., Carlini R., Kermer J., Nenadić I., Palmer M., Trevisan M. & Verza S. (Upcoming) Draft study, Implementation of the European Media Freedom Act. str. 41.

⁵² Danas. (2026). Koalicija za slobodu medija: Zašto baza medija APR-a još uvek nije usklađena sa zakonom? <https://www.danas.rs/vesti/drustvo/koalicija-za-slobodu-medija-zasto-baza-medija-apr-a-jos-uvek-nije-uskladena-sa-zakonom/>

⁵³ Lokal pres, projekat „Prakse državnog oglašavanja na lokalni pod lupom javnog interesa”.

⁵⁴ Zakon o javnim nabavkama, <https://www.paragraf.rs/propisi/zakon-o-javnim-nabavkama.html>

nabavkama). Kroz ove izuzetke kao i kroz direktne ugovore, sredstva se dodeljuju u netransparentnim procedurama, bez javnog poziva, nema javno dostupnih dokumenata i ne postoje javno dostupni izveštaji o realizaciji.⁵⁵ Podataka o oglašavanju na onlajn platformama nema. Konačno, u procesu dodele sredstava specijalizovanim posrednicima (marketiškim agencijama, na primer) gubi se svaki trag da li su i kojim medijima sredstva otišla, što ponovo predstavlja neusklađenost sa EMFA-om (recital 73), koja uključuje i ove aktere u kriterijume transparentnosti, objektivnosti, raznovrsnosti i nediskriminacije. Konačno, REM prati i povredu propisa kojima se uređuje oglašavanje u oblasti pružanja medijskih usluga (čl. 40, st. 14, Zakon o elektronskim medijima), ali Zakon o oglašavanju⁵⁶ ne pokriva državno oglašavanje ni posle brojnih inicijativa i zahteva udruženja da se ono reguliše.⁵⁷

Ono što radna studija Centra za medijski pluralizam i medijske slobode⁵⁸ predlaže u ovom delu je da kriterijumi za dodelu treba da uključe i kvalitet uređivačkih standarda i uređivačke nezavisnosti samih medija (na primer, da imaju interne etičke kodekse, ne krše Kodeks novinara Srbije), da sredstva ne treba davati medijima gde javni organi imaju direktni ili indirektni uticaj i da nikako ne treba bazirati odluku isključivo na osnovu najniže cene.

Nadzor potrošnje sredstava minimalno prati Državna revizorska institucija (DRI), ali u njihovim izveštajima ako se i pominju problemi u vezi sa potrošenim sredstvima na promocije, marketing i oglašavanje, oni su deo mnogo veće analize i teško razumljivi prosečnom korisniku. Niti DRI to prati na godišnjem nivou za svaki javni organ (kako propisuje EMFA), niti DRI kao institucija ima kapaciteta da razume specifičnu vezu između uticaja državnog oglašavanja na rad medija.

Dakle, ovaj deo treba gledati šire od medijskih zakona, uključiti, na primer, Zakon o javnim nabavkama, Zakon o oglašavanju, Zakon o državnoj revizorskoj instituciji⁵⁹, i za to je međusektorska saradnja ključna.

⁵⁵ Birn.(2021).Poslovi jedan na jedan sa državom, <https://birnsrbija.rs/wp-content/uploads/2021/10/Direktna-ugovaranja.pdf>

⁵⁶ Zakon o oglašavanju, https://www.paragraf.rs/propisi/zakon_o_oglasavanju.html

⁵⁷ Marković R (2024). Medijska udruženja: Novi Zakon o oglašavanju ne rešava pitanje državnog oglašavanja, <https://www.cenzolovka.rs/drzava-i-mediji/medijska-udruzenja-novi-zakon-o-oglasavanju-ne-resava-pitanje-drzavnog-oglasavanja/>

⁵⁸ Brogi E., Borges D., Bleyer-Simon K., Carlini R., Kermer J. , Nenadić I., Palmer M., Trevisan M.& Verza S. (Upcoming) Draft study, Implementation of the European Media Freedom Act. str. 41-42.

⁵⁹ Zakon o državnoj revizorskoj instituciji, https://www.paragraf.rs/propisi/zakon_o_drzavnoj_revizorskoj_instituciji.html