

SLOBODA IZRAŽAVANJA I MEDIJSKI PLURALIZAM

2021/2022

**ALTERNATIVNI IZVEŠTAJ O SPROVOĐENJU
REVIDIRANOG AKCIONOG PLANA
ZA POGLAVLJE 23 SRBIJE**

Naslov izveštaja:

SLOBODA IZRAŽAVANJA I MEDIJSKI PLURALIZAM 2021/2022

- ALTERNATIVNI IZVEŠTAJ O SPROVOĐENJU
REVIDIRANOG AKCIONOG PLANA
ZA POGLAVLJE 23 SRBIJE

Izdavač:

Nezavisno udruženje novinara Srbije
Beograd, 2022.



Autorka:

Marija Babić

Urednica:

Tamara Filipović Stevanović

Lektorka:

Nataša Polić

Grafički dizajn:

Miloš Sinđelić

Ova publikacija je nastala u okviru projekta „Civilno društvo za unapređenje pristupanja Srbije Evropskoj uniji“ koji Nezavisno udruženje novinara Srbije realizuje u partnerstvu sa Beogradskom otvorenom školom i uz podršku Švedske. Stavovi i mišljenja autora izneti u ovoj publikaciji ne predstavljaju nužno i mišljenje partnera i donatora.

SADRŽAJ

UVOD I METODOLOGIJA.....	4
ZAŠTITA NOVINARA.....	5
ŠTA JE SVE PREDUZETO DA BI SE REZULTAT POSTIGAO?.....	8
INSTITUCIONALNI OKVIR ZA FUNKCIONISANJE MEDIJA.....	16
ŠTA JE SVE PREDUZETO DA BI SE REZULTAT POSTIGAO?.....	17
TABELARNI PRIKAZ.....	25
PREPORUKE.....	26

UVOD I METODOLOGIJA

Ovaj izveštaj predstavlja alternativni izveštaj o sprovođenju Akcionog plana za Poglavlje 23 u delu koji se tiče zaštite novinara i medijskog zakonodavstva, a sve u okviru poglavlja 3.3. Sloboda izražavanja i medijski pluralizam. Izveštaj je zasnovan na monitoringu sprovođenja ukupno 13 aktivnosti koje je neophodno da realizuju nadležna tela kako bi bili postignuti krajnji rezultati:

- obezbeđena efikasnija zaštita novinara od pretnji nasiljem kroz unapređenje sistema preventivnih mera koje se preduzimaju u cilju zaštite novinara i uvođenje prioriternog postupanja u istragama pretnji i nasilja nad novinarima u cilju efikasnog sankcionisanja izvršenih napada;
- ostvaren veći nivo saradnje između novinarskih udruženja, policije i javnih tužilaca u vezi sa zaštitom bezbednosti novinara;
- unapređen pravni i institucionalni okvir za zaštitu slobode medija;
- postignuto puno povlačenje državnog vlasništva iz medija;
- odsustvo neovlašćenog saopštavanja informacija medijima o tekućim ili planiranim krivičnim istragama.

Ovim izveštajem ćemo analizirati pojedine aktivnosti predviđene Revidiranim Akcionim planom za Poglavlje 23 i Izveštaj o sprovođenju Revidiranog Akcionog plana za Poglavlje 23, kako bismo ocenili šta je sve postignuto u najznačajnijim oblastima. Metode koje su korišćene za prikupljanje informacija za izveštaj su:

- analiza relevantnih nacionalnih i međunarodnih izveštaja o medijskim slobodama i bezbednosti novinara;
- analiza medijskih članaka i prikupljanje izjava nacionalnih i međunarodnih zvaničnika o medijskim slobodama i bezbednosti novinara;
- analiza zakonskih akata i drugih zvaničnih dokumenata u vezi sa bezbednošću novinara i medijskim politikama;
- sprovođenje intervjua sa relevantnim ličnostima na temu unapređenja bezbednosti novinara;
- slanje dopisa za informacije od javnog značaja relevantnim institucijama nadležnim za unapređenje zaštite bezbednosti novinara i medijskim politikama.

Analizom Izveštaja o sprovođenju Revidiranog Akcionog plana za Poglavlje 23 (2/2022) uočeno je da izveštaji nisu objedinjeni, da se u izveštaj samo unose kvartalni izveštaji institucija, bez analize i objedinjenih pokazatelja, te u nekim aktivnostima imamo ponavljanje identičnih delova. U Izveštaju o sprovođenju ne postoji ujednačenost po pitanju perioda izveštavanja, pa se u nekim aktivnostima nalaze izveštaji za prva dva kvartala 2022. godine, dok ostale obuhvataju i kvartale iz 2021. godine. Obrazloženja u pojedinim aktivnostima nisu uvek direktno vezana za pokazatelje rezultata.

Koordinaciono telo za sprovođenje Akcionog plana za Poglavlje 23, na sednici održanoj 26. jula, nakon analize relevantnih izveštaja i diskusije članova, dalo je preporuke nosiocima aktivnosti u Akcionom planu. Te preporuke se pre svega odnose na ulaganje napora da se ispune aktivnosti sa kojima se kasni. Međutim, ponovljene su preporuke da izveštaji institucija budu jasni i vezani za indikator rezultata, da se izbegavaju formulacije poput „nije bilo aktivnosti“ jer onemogućavaju ocenu ispunjenosti, da je prilikom navođenja obrazloženja kašnjenja potrebno detaljnije navesti jasne razloge i dr.

ZAŠTITA NOVINARA

Prelazno merilo

3.3.1. Srbija u potpunosti poštuje nezavisnost medija, primenjujući nulti stepen tolerancije kada se radi o pretnjama i napadima na novinare, i stavlja prioritet na krivične istrage kad god se desi takav slučaj. Srbija obezbeđuje inicijalnu evidenciju napretka u radu Komisije za razmatranje činjenica do kojih se došlo u istragama koje su vođene povodom ubistava novinara, uključujući dodatne istrage, efikasno gonjenje i preventivne sankcije za učinioce.

Rezultat sprovođenja merila

Efikasnija zaštita novinara od pretnji nasiljem, osigurana kroz unapređenje sistema preventivnih mera koje se preduzimaju u cilju zaštite novinara i uvođenje prioriternog postupanja u istragama pretnji i nasilja nad novinarima u cilju efikasnog sankcionisanja izvršenih napada.

Postignut veći nivo saradnje između novinarskih udruženja, policije i javnih tužilaca u vezi sa zaštitom bezbednosti novinara.

Indikatori uticaja

1. Godišnji izveštaj Evropske komisije o napretku Srbije konstatuje napredak u delu koji se odnosi na veći stepen zaštite novinara od pretnji i nasilja.

U poslednjem izveštaju Evropske komisije¹ stoji, kao i prethodne godine, da je Srbija ostvarila izvestan nivo pripremljenosti u vezi sa slobodom izražavanja, ali da u izveštajnom periodu nije postignut napredak u pogledu preporuka iz prethodne godine. U izveštaju se navodi da su slučajevi pretnji, uznemiravanja i napada na novinare i dalje izvor zabrinutosti i da se nastavilo sa verbalnim napadima i kampanjama blaćenja medija i novinara. Ističe se da stalne izjave visokih državnih zvaničnika o svakodnevnom i istraživačkom radu novinara onemogućavaju stvaranje ambijenta u kojem se sloboda izražavanja može nesmetano ostvarivati. Zatim, ističe se rad dve radne grupe, Stalne radne grupe i Vladine radne grupe za zaštitu i bezbednost novinara, kao i da su u određenim slučajevima policija i tužilaštvo brzo reagovali uz koordinaciju ove dve radne grupe. Međutim, i u podacima tužilaštva koji se navode u izveštaju vidi se veliki broj nerešenih slučajeva, a mali broj rešenih slučajeva sa kaznama za počinioce.

Prema izveštaju, jedan od prioriteta kojima Srbija treba da se bavi u narednom periodu jeste jačanje zaštite i bezbednosti novinara, posebno da se visoki zvaničnici uzdrže od etiketiranja i verbalnih napada na novinare i da se slučajevi pretnji i fizičkih i verbalnih napada javno osude, istraže i krivično gone.

S obzirom na to da država Srbija već duži niz godina nije ostvarila napredak u ovoj oblasti, posebno imajući u vidu poslednji izveštaj, te i pored izvesnih napredaka i aktivnosti preduzetih u ovoj oblasti, moramo da zaključimo da ovaj indikator uspeha nije postignut.

¹ Evropska komisija, „Republika Srbija, Izveštaj za 2022. godinu“, Brisel, 2022, str. 38 i 39. <file:///C:/Users/NUNS-101/Downloads/Serbia%20Report%202022.pdf>

2. Godišnji izveštaj Zaštitnika građana konstatuje napredak u delu koji se odnosi na veći stepen zaštite novinara od pretnji i nasilja.

Zaštitnik građana u godišnjem izveštaju² navodi da su novinari i mediji u 2021. godini i dalje radili pod pritiscima i da su često bili izloženi verbalnim a u određenim slučajevima i fizičkim napadima. Verbalni napadi su bili najčešće u formi pretnji, zastrašivanja i uvreda, bili su česti u javnom prostoru a posebno na društvenim mrežama i u najvećem broju slučajeva nisu imali zakonsku sankciju, prevashodno zbog toga što interakcije u internet sferi još uvek nisu normativno uređene u našoj zemlji. U izveštaju se navodi da su novinari u 2021. godini najviše bili izloženi ekonomskim pritiscima (ekonomskoj neizvesnosti uzrokovanoj niskim mesečnim primanjima i neregulisanim radnim statusom) i da su oni dodatno bili pojačani SLAPP tužbama. Istaknuto je da problem predstavlja to što u zakonodavstvu Republike Srbije SLAPP tužbe nisu prepoznate.

U izveštaju su istaknute i aktivnosti Zaštitnika građana u ovoj oblasti. Zaštitnik građana je inicirao izmene i dopune Zakona o javnom redu i miru, kojima bi se vređanja i napadi na novinare na društvenim mrežama prekršajno sankcionisali jer je smatrao da treba obezbediti dodatnu zaštitu pošto brojni pritisci i napadi na novinare ne spadaju u domen krivičnih dela.

Takođe, u izveštaju za 2021. godinu istaknuto je da je skoro okončana izrada jedinstvene baze podataka o napadima i pritiscima na novinare koja je formirana u maju 2020. godine u okviru Sporazuma o uspostavljanju Platforme za evidenciju slučajeva ugrožavanja bezbednosti i pritisaka na novinare i ostale medijske aktere, a koju je pokrenuo Zaštitnik građana sa sedam medijskih udruženja i asocijacija i tri novinarska sindikata. Kako se navodi, cilj formiranja baze jeste stvaranje jedinstvene platforme koja bi omogućila bržu i efikasniju reakciju Zaštitnika građana na postupanje nadležnih organa po prijavljenim slučajevima kršenja slobode medija i slobode izražavanja. Podaci o preduzetim merama bi u svakom trenutku bili javno dostupni, dok bi na osnovu analize postojećih podataka mogle biti utvrđene potrebe za izmenom i unapređenjem normativnog okvira, čije donošenje ili izmenu može inicirati Zaštitnik građana.

Kako se u izveštaju za 2020. godinu navodi da nije zabeležen napredak i da se u poslednjem izveštaju ističe da su novinari i mediji i dalje u 2021. godini radili pod pritiscima i da su često bili izloženi verbalnim i fizičkim napadima, možemo zaključiti da ovaj indikator uspeha nije postignut.

I pored aktivnosti Zaštitnika građana koje su navedene u izveštaju, ne možemo da kažemo da su postignuti određeni pomaci niti da je jedinstvena baza doprinela cilju zbog kojeg je i formirana. Naime, iako je Zaštitnik kao cilj formiranja baze naveo stvaranje jedinstvene platforme koja bi omogućila bržu i efikasniju reakciju Zaštitnika građana na postupanje nadležnih organa po prijavljenim slučajevima kršenja slobode medija i slobode izražavanja, u prethodnom periodu nismo zabeležili značajne reakcije i posebne mere preduzete od strane Zaštitnika u slučajevima ugrožavanja bezbednosti novinara, kao i drugih pritisaka na novinare.

3. Povećan broj radnji koje je Tužilaštvo preduzelo u cilju osiguranja zaštite novinara, kao i krivičnog gonjenja učinilaca krivičnih dela na štetu novinara.

U prethodnih godinu dana Republičko javno tužilaštvo je aktivno učestvovalo u radu radnih grupa koje se bave bezbednošću novinara (Stalna radna grupa za bezbednost novinara i Radna grupa za zaštitu i sigurnost novinara).

U decembru 2020. godine Republičko javno tužilaštvo je donelo obavezno uputstvo kojim je detaljnije regulisalo hitno postupanje tužilaštava i kontakt tačaka u slučajevima napada na novinare. Tužilaštva

² Zaštitnik građana, „Redovan godišnji izveštaj Zaštitnika građana za 2021. godinu“, Beograd, 2022, str. 21 – 23. <https://www.ombudsman.rs/attachments/article/7369/Redovan%20Godisnji%20izvestaj%20Zastitnika%20gradjana%20za%202021.%20godinu.pdf>

u velikoj meri poštuju uputstvo u tom prvom inicijalnom reagovanju kada se slučaj prijavi, međutim i dalje predstavljaju problem kasnije faze postupka i jako mali broj rešenih predmeta. Evidencije napada na novinare se ažuriraju i dostavljaju predstavnicima udruženja u Stalnoj radnoj grupi.

Prema poslednjim podacima dobijenim od RJT-a, do kraja juna 2022. godine u tužilaštvima je formiran 41 predmet na štetu lica koja obavljaju poslove od javnog značaja u oblasti javnog informisanja, od čega je u 8 predmeta ili doneto rešenje o odbačaju krivične prijave ili službena beleška da nema mesta pokretanju krivičnog postupka. U 2021. godini formirano je 87 predmeta, od kojih je u 31 predmetu doneto rešenje o odbačaju krivične prijave ili službena beleška da nema mesta pokretanju krivičnog postupka. U 7 slučajeva doneta je osuđujuća presuda, a u jednom slučaju doneta je oslobađajuća. U 2020. godini doneto je četiri osuđujuće presude a u četiri predmeta primenjen je oportunitet i jedna oslobađajuća presuda. U 25 predmeta doneto je rešenje o odbačaju krivične prijave ili službena beleška da nema mesta pokretanju krivičnog postupka.

I pored preduzetih radnji od strane tužilaštva i aktivnog učešća predstavnika tužilaštva u radnim grupama, i dalje gonjenje počinilaca nije na zadovoljavajućem nivou, postupci dugo traju, veliki je broj slučajeva sa nepoznatim počiniocem, malo slučajeva sa sudskim epilogom i broj izrečenih kazni. Zbog svega navedenog možemo zaključiti da indikator uspeha nije postignut.

4. Finalizacija istrage u tri slučaja ubistava novinara kroz rad Komisije za razmatranje činjenica do kojih se došlo u istragama koje su vođene povodom ubistava novinara.

I dalje nema većih pomaka u slučajevima ubistava novinara. U prethodnom periodu doneta je po drugi put prvostepena presuda u slučaju ubistva Slavka Ćuruvije, dok u slučajevima ubistva Radislave Dade Vujasinović i Milana Pantića nisu napravljani pomaci, slučajevi se i dalje nalaze u predistražnom postupku.

S obzirom na postavljeni indikator i činjenicu da u dva slučaja istrage nisu završene, možemo da zaključimo da ovaj indikator uspeha i dalje nije postignut.

5. Značajno unapređenje pozicije Srbije na različitim međunarodno priznatim indeksima slobode medija.

Određene pomake pokazuju pojedini izveštaji međunarodnih organizacija. Indeks Reportera bez granica pokazuje napredak, pa je Srbija sa 93. mesta došla na 79.³ Neophodno je naglasiti da je ova organizacija ove godine primenila novu metodologiju rangiranja zemalja. Međutim, u izveštaju se navodi da i pored napora za poboljšanje bezbednosti i borbe protiv nekažnjivosti (dve radne grupe i uvođenje SOS telefona), daleko od toga da se novinari u Srbiji osećaju zaštićeno.

Prema izveštaju organizacije Freedom house, Srbija se i dalje nalazi u grupi „delimično slobodnih“ zemalja, sa indeksom 2 u delu koji se odnosi na slobodu izražavanja i slobodu i nezavisnost medija.⁴ U izveštaju se navodi da su nezavisne istraživačke grupe sve više izložene uznemiravanju, zastrašivanju i nasilju od strane vlasti i provladinih grupa i generalno da se novinari suočavaju sa fizičkim napadima i kampanjama blaćenja.

Da situacija nije dobra pokazuje i Indeks bezbednosti novinara zemalja Zapadnog Balkana⁵, koji je razvila regionalna „SafeJournalists“ mreža. Srbija je u 2021. godini zabeležila manji pad u odnosu na 2020. godinu, sa indeksom 2.91 (na skali od 1. do 7.). Kao i 2020. godine Srbija je najlošije ocene dobila za oblast stvarne bezbednosti (indeks 2,44), dok je najbolja situacija kod prevencije, sa indeksom 3,52.

³ Sajt organizacije Reporteri bez granica: <https://rsf.org/en/country/serbia>

⁴ Sajt organizacije Freedom house: <https://freedomhouse.org/country/serbia/freedom-world/2022>

⁵ SafeJournalists mreža, "Indeks bezbednosti novinara zemalja Zapadnog Balkana, Izveštaj za Srbiju za 2021. godinu". Beograd, 2022.

U izveštaju Indikatori za nivo slobode medija i bezbednosti novinara za 2021. godinu⁶ ističe se da institucije prepoznaju napade na novinare, ali da i dalje nema pune efikasnosti prema svim slučajevima napada. Navodi se da predstavnici vlasti neretko sami iniciraju oštre napade na novinare kroz targetiranje i da na taj način daju osnove za druge teže napade. Takođe se ističe da se istrage pokreću brzo, međutim u zavisnosti od slučaja do slučaja, u narednim fazama postupaka značajno se usporavaju i nema efikasnosti u rešavanju.

Iako pojedini izveštaji pokazuju određeni stepen poboljšanja situacije kada je u pitanju bezbednost novinara i slobode medija, stvarna situacija se nije popravila, a novinari su i dalje izloženi velikom broju pretnji i napada, zastrašivanju, meta su targetiranja, posebno od strane javnih funkcionera. I pored različitih mehanizama i radnih grupa, okruženje u kojem novinari rade nije se promenilo a njihov osećaj nezaštićenosti je još uvek prisutan u velikoj meri.

Šta je sve preduzeto da bi se rezultat postigao?

3.3.1.1. Analizirati relevantne odredbe Krivičnog zakonika kako bi se procenila potencijalna potreba za izmenama i dopunama koje bi dovele do većeg nivoa zaštite novinara od pretnji nasiljem, uzimajući u obzir rezultate TAIEX „Stručne misije za zaštitu novinara u Krivičnom zakoniku JHA IND/ EXP 63971“.

Nosilac aktivnosti: Republičko javno tužilaštvo u saradnji sa Stalnom radnom grupom koja nadgleda sprovođenje Sporazuma o saradnji i merama za unapređenje bezbednosti novinara.

Rok: do IV kvartala 2020.

Pokazatelj rezultata:

- analiza Krivičnog zakonika sprovedena, uključujući preporuke za uspostavljanje efikasnije zaštite novinara od pretnji i nasilja;

- zaključci koji proizlaze iz analiza vezanih za potencijalnu potrebu za izmenama i dopunama Krivičnog zakonika dostavljeni su Ministarstvu pravde na razmatranje.

Oцена iz Izveštaja o sprovođenju: Aktivnost je u potpunosti realizovana.

U Izveštaju o sprovođenju navode se aktivnosti Radne podgrupe za analizu Krivičnog zakonika, formirane u skladu sa Sporazumom o saradnji i merama za podizanje nivoa bezbednosti novinara⁷ koji je zaključen u decembru 2016. godine. U okviru sporazuma su formirane Stalna radna grupa za bezbednost novinara i dve podgrupe (za analizu KZ-a i otvorenost institucija). Podgrupa za analizu KZ-a, koju su činili predstavnici strana potpisnica, analizirala je članove Krivičnog zakonika i utvrdila 35 krivičnih dela koja se mogu izvršiti na štetu novinara u vezi sa poslovima koje obavljaju, na osnovu čega je donet zaključak u aprilu 2019. U decembru 2020. godine Republičko javno tužilaštvo donelo je obavezno uputstvo u kojem, pored ostalih stvari, navode tih 35 krivičnih dela koja se mogu izvršiti na štetu novinara, a na koja tužioci treba da obrate pažnju kada su u pitanju slučajevi učinjeni na štetu novinara, radi postizanja zakonitosti, delotvornosti i jednoobraznosti u postupanju.

U prethodnom periodu bilo je predloga za izmene Krivičnog zakona. Na inicijativu Stalne radne grupe i OEBS-a, profesor Krivičnog prava Zoran Stojanović je dao mišljenje o izmenama i dopunama KZ-a u cilju šire krivičnopravne zaštite novinara. Profesor je sačinio mišljenje na osnovu konsultacije sa novinarskim i medijskim udruženjima, članicama Stalne radne grupe. Nakon toga, Ministarstvo pravde je osnovalo Radnu grupu za izmene Krivičnog zakonika, u okviru koje su predlozi prihvaćeni i otvorena javna rasprava. Međutim, usled brojnih kritika novinara,

⁶ Nezavisno udruženje novinara Srbije, „Indikatori za nivo slobode medija i bezbednosti novinara 2021. – Srbija“, Beograd, 2021. godine, str. 38. <https://nuns.rs/media/2022/06/SRB-SRB-2021.pdf>

⁷ Sporazumom o saradnji i merama za podizanje nivoa bezbednosti novinara: <http://www.rjt.gov.rs/sr/bezbednost-novinara>

pravnih stručnjaka i predstavnika civilnog društva, odlučeno je da se u tom trenutku odustane od predloga i da se o izmenama u ovom delu KZ-a razmatra kada se bude radilo na izmenama celog KZ-a, koje su predviđene za 2022. godinu. Radna grupa za izmenu KZ-a je formirana, uskoro će završiti sa radom, ali prema informacijama dobijenim na okruglom stolu održanom povodom izmena Krivičnog zakonika izmene zakona u delu koji se odnosi na novinare nisu razmatrane*.

Ocena NUNS-a: Aktivnost je u potpunosti realizovana.

S obzirom na postavljene pokazatelje rezultata, možemo zaključiti da je ova aktivnost u potpunosti realizovana, imajući u vidu aktivnosti Podgrupe za analizu Krivičnog zakonika, mišljenje i predloge za izmene i dopune Krivičnog zakonika. Međutim, mora se imati u vidu da i eventualne izmene KZ-a same po sebi neće doprineti poboljšanju situacije, već da se mora raditi na prevenciji i na efikasnijem postupanju u konkretnim slučajevima, a u krajnjoj liniji na kažnjavanju počinitelja kako bi se prenela jasna poruka da je takvo ponašanje nedopustivo. Takođe, neophodno je stvaranje povoljnijeg okruženja za rad novinara i promena negativne retorike javnih funkcionera prema novinarima.

3.3.1.2. Nastavak rada Komisije za razmatranje činjenica do kojih se došlo u istragama koje su vođene povodom ubistava novinara i redovno izveštavanje.

Nosilac aktivnosti: Vlada Republike Srbije, Komisija za razmatranje činjenica do kojih se došlo u istragama koje su vođene povodom ubistava novinara.

Rok: Kontinuirano

Pokazatelj rezultata:

- podnose se godišnji izveštaji o radu Komisije;
- nadležni organi redovno prate preporuke Komisije putem istraga i krivičnog gonjenja.

Ocena iz Izveštaja o sprovođenju: Aktivnost se uspešno realizuje.

Komisija za razmatranje činjenica do kojih se došlo u istragama vođenim povodom ubistava novinara osnovana je 2013. godine od strane Vlade Republike Srbije, a nadležnost je proširena 2018. godine i na slučajeve ubistava i nestanaka novinara na Kosovu i Metohiji u periodu od 1998. do 2001. godine i ubistava novinara u sukobima u SFRJ u periodu od 1991. do 1995. godine.

U Izveštaju za sprovođenje navodi se da je Komisija nastavila sa radom, da je ostala bez dva veoma važna člana zbog odlaska u penziju i da će predsednik pripremiti predloge za rekonstrukciju ovog tela. Prema rečima predsednika Komisije Verana Matića, Komisija je nastavila da podnosi izveštaje koji se prosleđuju Ministarstvu pravde, a koji nisu dostupni javnosti. Istakao je problem odlaska dva člana u penziju i nemogućnost izbora novih članova dok se ne formira nova vlada. U 2022. godine održali su jedan sastanak.

Takođe, prema njegovim rečima, nadležni organi u najvećoj meri prate preporuke Komisije u vezi sa istragama i krivičnim gonjenjem i komuniciraju sa Komisijom o konkretnim aktivnostima, osim u slučaju ubistva Milana Pantića, gde Komisija insistira na preuzimanju nadležnosti od strane Tužilaštva za organizovani kriminal, što se još uvek ne dešava.

U izveštajnom periodu jedini napredak je načinjen u slučaju ubistva Slavka Ćuruvije, gde je prvostepeni sud ponovo izrekao istovetnu osuđujuću presudu, sa istim obrazloženjem. Žalbe su podnete od strane advokata optuženih i tužioca. Čeka sa odluka drugostepenog suda.

* Zapisnik sa okruglog stola "Zaštita bezbednosti novinara kroz izmene Krivičnog zakonika – možemo li do konsenzusa?", organizovanog od strane Slavko Ćuruvija fondacije (SĀF) i Koalicije za slobodu medija (Asocijacija medija, Asocijacija onlajn medija (AOM), Nezavisno društvo novinara Vojvodine (NDNV), Nezavisno udruženje novinara Srbije (NUNS), Poslovno udruženje Asocijacija lokalnih i nezavisnih medija „Lokal Pres“ i Slavko Ćuruvija Fondacija)

U druga dva slučaja nema napretka i nalaze se u predistražnom postupku. Kako se navodi u Izveštaju o sprovođenju, u slučaju smrti Radoslave Dade Vujasinović, nakon sprovedenog superveštačenja u Holandiji, Komisija nije mogla da precizira uzrok smrti, već je jedini zaključak da je moguće da je i samoubistvo, ubistvo i slučajno opaljenje. U slučaju ubistva Milana Pantića situacija je ista, nadležno tužilaštvo i dalje nije preduzelo naredne korake nakon što je Komisija još 2017. godine podnela izveštaj u kojem se navodi da su preduzete radnje pokazale da su rasvetljeni motivi nalogodavaca i da je ubijen zbog svog novinarskog rada i istraživačkih tekstova o korupciji i kriminalu. Komisija i dalje insistira da ovaj slučaj preuzme Tužilaštvo za organizovani kriminal.

Ocena NUNS-a: Aktivnost se delimično realizuje.

S obzirom na postavljene pokazatelje rezultata, posebno da nadležni organi treba redovno da prate preporuke Komisije putem istraga i krivičnog gonjenja, a imajući u vidu da je Komisija dala preporuke za slučaj ubistva Milana Pantića još 2017. godine i da tužilaštvo do danas nije postupilo po tim preporukama i nije preduzelo naredne korake, može se smatrati da se ova aktivnost delimično realizuje.

3.3.1.3. Redovno ažuriranje posebnih evidencija u apelacionim, višim i osnovnim javnim tužilaštvima u odnosu na krivična dela učinjena na štetu lica koja obavljaju poslove od javnog značaja u oblasti informisanja, u vezi sa poslovima koje obavljaju i napada na internet stranice medija, u kojim predmetima je potrebno hitno postupanje.

Nosilac aktivnosti: Republičko javno tužilaštvo.

Rok: Kontinuirano

Pokazatelj rezultata:

- usvojene instruktivne smernice za formiranje zasebne evidencije u odnosu na krivična dela učinjena na štetu novinara i napada na medijske internet stranice, kao i određivanje prioriteta u postupanju po tim krivičnim delima;
- posebne evidencije navedene u ovoj aktivnosti se redovno ažuriraju.

Ocena iz Izveštaja o sprovođenju: Aktivnost se uspešno realizuje.

Posebne evidencije krivičnih dela učinjenih na štetu lica koja obavljaju poslove od javnog značaja u oblasti javnog informisanja predviđene su najpre obaveznim uputstvom koje je Republičko javno tužilaštvo donelo u decembru 2016. godine, a detaljnije je regulisano uputstvom iz 2020. godine. U skladu sa uputstvom, evidencijama u svakom javnom tužilaštvu rukovodi zamenik javnog tužioca određen za kontakt osobu, a zamenik javnog tužioca i javni tužilac su odgovorni za tačnost podataka u evidenciji. Takođe se navodi da evidencije treba da sadrže podatke o oštećenom pojedincu, mediju u kom je angažovan, krivičnom delu, vremenu i mestu izvršenja, preduzetim radnjama i javnotužilačkim i sudskim odlukama. Apelaciona javna tužilaštva dostavljaju Republičkom javnom tužilaštvu zbirne mesečne izveštaje o postupanju u ovim predmetima najkasnije do 7. dana u mesecu za prethodni mesec.

Republičko javno tužilaštvo na osnovu tih evidencija redovno dostavlja medijskim i novinarskim udruženjima koja su članovi Stalne radne grupe za bezbednost novinara biltene u kojima se nalaze podaci o svim evidentiranim slučajevima.

Obavezno uputstvo iz 2020. godine detaljnije propisuje postupanje prilikom vođenja evidencija u odnosu na ono iz 2015. godine. Međutim, u ranije donetom uputstvu je postojala obaveza vođenja evidencija i o napadima na medijske internet stranice, a to je izostalo u uputstvu iz 2020. godine. Posebno tužilaštvo za visokotehnološki kriminal ne vodi zasebne evidencije za napade na internet stranice medija.

Istim uputstvima predviđeno je i hitno postupanje u slučajevima učinjenim na štetu novinara. Uputstvom iz 2020. godine hitno postupanje je detaljnije precizirano i predviđa da najpre tužilaštva u roku od 24 časa od prijema prijave ili obaveštenja moraju da formiraju predmet i dodele ga u rad obrađivaču. Zatim, da u roku od 48 časova počnu radnje u skladu sa zakonom, što podrazumeva i pozivanje oštećenog da dođe u tužilaštvo radi davanja dodatnih informacija o slučaju. Takođe, i MUP je usvojio uputstvo koje predviđa hitno postupanje policijskog službenika kada se policiji obrati novinar i da bez odlaganja obaveste nadležnog javnog tužioca povodom konsultacija, kvalifikacija krivičnog dela ili prekršaja, kao i sprovođenja daljih mera i radnji iz delokruga rada Ministarstva.

Ocena NUNS-a: Aktivnost se delimično realizuje.

Na osnovu svega navedenog zaključujemo da se i pored toga što se vode posebne evidencije napada na novinare i hitnog postupanja u tim slučajevima, ova aktivnost delimično realizuje s obzirom na činjenicu da tužilaštvo ne vodi posebne evidencije koje se tiču napada na internet stranice medija, što je predviđeno kao pokazatelj rezultata ove aktivnosti i što je bilo predviđeno uputstvom iz 2016. godine.

3.3.1.4. Sprovođenje Sporazuma o saradnji Republičkog javnog tužilaštva i Ministarstva unutrašnjih poslova, kojim se predviđa delovanje u istrazi pretnji i nasilja nad novinarima kao prioritet u cilju poboljšanja efikasnosti istrage napada na novinare i krivičnog gonjenja počinilaca.

Nosilac aktivnosti: Republičko javno tužilaštvo i Ministarstvo unutrašnjih poslova.

Rok: Kontinuirano

Pokazatelj rezultata:

- povećan broj radnji koje Tužilaštvo i Ministarstvo unutrašnjih poslova preduzimaju na osnovu primene Sporazuma o saradnji, što rezultira efikasnijom istragom i gonjenjem okrivljenih;
- broj organizovanih sastanaka Stalne radne grupe;
- utvrđena obaveza hitnog postupanja u slučajevima krivičnih dela učinjenih na štetu novinara sprovode se u praksi; kontakt tačke i koordinatori za postupanje u ovim predmetima su određeni;
- broj krivičnih prijava koje je podnelo Ministarstvo unutrašnjih poslova na zahtev Republičkog javnog tužilaštva, protiv učinilaca krivičnih dela na štetu novinara.

Ocena iz Izveštaja o sprovođenju: Aktivnost se uspešno realizuje.

Republički javni tužilac i ministar unutrašnjih poslova su potpisali Sporazum o saradnji, a u okviru tog sporazuma predviđeno je da ove institucije internim aktima obezbede hitno postupanje u predmetima krivičnih dela izvršenih na štetu osoba koje obavljaju poslove od javnog značaja u oblasti javnog informisanja, u vezi sa poslovima koje obavljaju. To je i urađeno obaveznim uputstvima, kao što je već spomenuto u prethodnoj aktivnosti. Sastanci Stalne radne grupe za bezbednost novinara održavaju se redovno, dok se po potrebi održavaju i vanredni sastanci za konkretne slučajeve. U 2022. godine Stalna radna grupa održala je četiri redovna sastanka i jedan vanredni. Takođe, povodom određenih događaja koji su se desili na lokalnu, predstavnici novinarskih i medijskih udruženja su se sastali sa predstavnicima i kontakt tačkama iz tužilaštva i kontakt tačkama iz MUP-a u dva grada tokom 2022. godine (Vranje i Niš).

Tužilaštva u najvećem broju slučajeva preduzimaju hitno prve radnje nakon što se podnese prijava, izdaju naloge policiji koja dalje preduzima mere, u skladu sa donetim uputstvima. Međutim, i dalje problem predstavlja veliki broj nerešenih slučajeva, kao i veliki broj slučajeva koji

se nalaze u evidenciji nepoznatih počinitelaca. Prema poslednjem biltenu dobijenom od RJT-a, do kraja juna 2022. godine od formiranog 41 predmeta, 33 slučaja su još uvek u toku. U 8 slučajeva je doneto rešenje o odbačaju krivične prijave ili službena beleška da nema mesta pokretanju krivičnog postupka. U 2021. godini od 87 predmeta u 31 predmetu doneto je rešenje o odbačaju krivične prijave ili službena beleška da nema mesta pokretanju krivičnog postupka, dok je 48 u toku. Od 58 predmeta formiranih u 2020. godini, 24 su i dalje u toku, a u 25 slučajeva je doneto rešenje o odbačaju krivične prijave ili službena beleška da nema mesta pokretanju krivičnog postupka. Prema izveštaju Republičkog javnog tužilaštva u period od 1. januara 2016. do 28. februara 2022. godine od ukupno 213 predmeta u kojima je ocenjeno da postoji osnovana sumnja da je izvršeno krivično delo za koje se gonjenje preuzima po službenoj dužnosti, 69 se nalazi u evidenciji nepoznatih počinitelaca⁸.

Boljem i efikasnijem postupanju svakako je doprineo uspostavljeni sistem kontakt tačaka u tužilaštvima, policijskim upravama i udruženjima, kao i povećanje broja i edukacija samih kontakt tačaka. U tužilaštvima od pet kontakt tačaka koje su postavljene na početku mehanizma, sada imamo mrežu od 115 kontakt tačaka, dok u policiji ima oko 100 kontakt tačaka u policijskim upravama širom Srbije.

Međutim, kroz rad Stalne radne grupe u prethodnom periodu uočeni su određeni propusti u postupanju nadležnih organa. U slučaju pretnji upućenih putem fiksnog telefona novinaru Dragojlu Blagojeviću nakon objavljivanja teksta „Raspodela sirovine iz državnih šuma pod velom tajne“ u stručnom časopisu „Drvotehnika“, došlo je do nepoklapanja podataka dobijenih od MUP-a, koje ima posebno odeljenje za pristup bazama operatera, i podataka dobijenih od operatera. Sektor za unutrašnju kontrolu MUP-a je dostavio izveštaj tužilaštvu povodom sumnji da je unutar policije prikriven ključni dokaz u ovom slučaju kako bi krivična prijava bila odbačena i obavestio je tužilaštvo da kritični poziv nije registrovan u nadležnoj službi MUP-a i to iz tehničkih razloga i da će se raditi na njihovom otklanjanju⁹. Novinarska i medijska udruženja su izrazila zabrinutost zbog celog događaja i obrazloženja Sektora za unutrašnju kontrolu i zahtevala su razjašnjenje čitavog događaja¹⁰. U ovom slučaju, kao i u slučaju pretnji novinaru Blagojeviću, postupci su još uvek u toku.

Najveći broj slučajeva se pokreće putem prijave od strane samih oštećenih, redakcija i udruženja, dok tužilaštvo i policija i dalje retko samoinicijativno podnose prijave. Imamo pozitivnih primera kada je pred Europrajd Više javno tužilaštvo obavestilo da će preduzeti sve mere da se otkriju i procesuiraju sva lica koja se tokom ovog događaja budu nasilno ponašala prema novinarima koji izveštavaju sa skupa, a nakon događaja je i kontaktiralo NUNS u cilju prikupljanja podataka o napadima na novinare.

Ocena NUNS-a: Aktivnost se delimično realizuje.

I pored toga što su različite aktivnosti, pre svega Stalne radne grupe, doprinele ostvarivanju ove aktivnosti, ipak moramo da zaključimo da se ona delimično realizuje, a pre svega imajući u vidu broj nerešenih slučajeva, broj slučajeva koji se nalaze u evidencijama nepoznatih počinitelaca, kao i propuste nadležnih učinjene u pojedinim slučajevima.

⁸ U istom periodu u javnim tužilaštvima formirano je 366 predmeta. Od ukupnog broja u 153 predmeta doneta je odluka da nisu ostvarena obeležja nekog krivičnog dela za koje se gonjenje preuzima po službenoj dužnosti, dok je u 213 predmeta postoji osnovana sumnja da je izvršeno neko krivično delo na štetu bezbednosti novinara. <http://www.rjt.gov.rs/assets/Statisti%C4%8Dki%20podaci%20o%20postupanju%20javnih%20tu%C5%BEila%C5%A1tava%2028022022.pdf>

⁹ Veran Matić: U MUP-u pokušali da sakriju ključan dokaz o pretnji smrću novinaru Dragojlu Blagojeviću, Cenzolovka, 10. oktobar 2022. godine. <https://www.cenzolovka.rs/pritisci-i-napadi/veran-matic-u-mup-u-pokusali-da-sakriju-kljucan-dokaz-o-pretnji-smrcu-novinaru-dragojlu-bлагоjevicu/>

¹⁰ NUNS, Novinarska i medijska udruženja: Ispitati ko je u MUP-u sakrio dokaze u “slučaju Dragojla Blagojevića”, 11. oktobar 2022. godine. <https://nuns.rs/novinarska-i-medijska-udruzenja-ispitati-ko-je-u-mup-u-sakrio-dokaze-u-slucaju-dragojla-bлагоjevicu/>

3.3.1.5. Primena Sporazuma o saradnji između Republičkog javnog tužilaštva, Ministarstva unutrašnjih poslova i relevantnih udruženja novinara.

Nosilac aktivnosti: Republičko javno tužilaštvo, Ministarstvo unutrašnjih poslova i predstavnici udruženja novinara.

Rok: Kontinuirano

Pokazatelj rezultata:

- redovni sastanci Stalne radne grupe;
- zapisnici sa sednica Stalne radne grupe;
- godišnji izveštaj Stalne radne grupe javno dostupan.

Ocena iz Izveštaja o sprovođenju: Aktivnost se uspešno realizuje.

U decembru 2016. godine potpisan je Sporazum o saradnji i merama za podizanje nivoa bezbednosti novinara između Republičkog javnog tužilaštva, Ministarstva unutrašnjih poslova i sedam novinarskih i medijskih udruženja (Udruženje novinara Srbije, Nezavisno udruženje novinara Srbije, Nezavisno društvo novinara Vojvodine, Udruženje novinara Vojvodine¹¹, Asocijacija medija, Asocijacija onlajn medija i Asocijacija nezavisnih elektronskih medija). Osnovni cilj Sporazuma je da se obezbedi veća krivičnopravna zaštita novinara.

U okviru Sporazuma osnovana je Stalna radna grupa za bezbednost koju čine predstavnici svih strana potpisnica. Kao što je već istaknuto, Stalna radna grupa održava redovne sastanke, kojih je u 2022. godini do sredine oktobra bilo 4, ali se održavaju i vanredni sastanci za pojedinačne slučajeve, u 2022. godini održan je jedan vanredni sastanak. Sa sastanaka se sačinjavaju zapisnici koji se šalju svim predstavnicima.

Pored redovnih i vanrednih sastanaka, u 2022. godini Stalna radna grupa je aktivno učestvovala u slučajevima na jugu Srbije. Naime, nakon višemesečnog uznemiravanja i pretnji kojima su bili izloženi zaposleni i rukovodstvo OK radija¹², Stalna radna grupa je pružila podršku ovom radiju, imala je sastanak sa predstavnicima Osnovnog i Višeg tužilaštva u Vranju, na kojem je pored predstavnika tih institucija bila prisutna i kontakt tačka iz policije za to područje. Na sastanku je bilo reči o slučaju pretnje OK radiju ali i generalno o ugroženosti novinara u području za koje su nadležna ova tužilaštva. Nakon toga organizovan je i sastanak sa novinarima. Predstavnici novinarskih i medijskih udruženja u Stalnoj radnoj grupi su nastavili da pružaju podršku ovom lokalnom mediju i prisustvuju svakom ročištu koje se vodi protiv osumnjičenih za pretnje. Takođe, predstavnici novinarskih i medijskih udruženja imali su sastanak u Nišu sa predstavnicima tužilaštva na više nivoa uz prisustvo kontakt tačka iz policije, na kojem se pričalo o problemima sa kojima se novinari susreću i efikasnosti nadležnih organa u tom području. Tom prilikom predstavnici Stalne radne grupe su se sastali sa novinarima u Nišu.

Iako do sada nisu rađeni godišnji izveštaji Stalne radne grupe za bezbednost, 2021. godine napravljen je i prezentovan Izveštaj o radu Stalne radne grupe koji obuhvata period od 2017. do 2021. godine. Akcionim planom za unapređenje rada Stalne radne grupe za 2021-2022. godinu predviđeno je da se radi izveštaj o radu za 2022. godinu koji će biti sačinjen i prezentovan do kraja 2022. godine.

Ocena NUNS-a: Aktivnost se uspešno realizuje.

¹¹ Prvobitno Sporazum je potpisalo 7 novinarskih i medijskih udruženja, nakon što je Udruženje novinara Vojvodine prestalo da postoji, u Stalnoj radnoj grupi ostali su predstavnici 6 novinarskih i medijskih udruženja.

¹² Ivana Kragulj, Kantar i dalje u pritvoru, a prozori OK Radija još uvek zazidani, NUNS, 5. avgust 2022. godine. <https://nuns.rs/kantar-i-dalje-u-pritvoru-a-prozori-ok-radija-jos-uvek-zazidani/>

S obzirom na postavljene pokazatelje rezultata, možemo zaključiti da se ova aktivnost uspešno realizuje. Međutim, i pored rada Stalne radne grupe i određenih pomaka u konkretnim slučajevima, predstavnici novinarskih i medijskih udruženja i dalje nisu zadovoljni postupanjem i efikasnošću nadležnih institucija i generalnom situacijom kada govorimo o bezbednosti novinara.

3.3.1.6. Unaprediti sistem mera koje se preduzimaju u cilju zaštite bezbednosti novinara kroz:

- korišćenje uspostavljenog mehanizma saradnje između javnog tužilaštva, policije, novinarskih udruženja i medijskih udruženja;
- obuke novinara i vlasnika medija o mogućnostima krivične zaštite i osnovama informacione sigurnosti;
- obuke za predstavnike tužilaštva i policije u cilju boljeg razumevanja problema i efikasnijeg postupanja u slučajevima kada je bezbednost novinara ugrožena.

Nosilac aktivnosti: Republičko javno tužilaštvo u saradnji sa Stalnom radnom grupom, koja nadgleda sprovođenje Sporazuma o saradnji i merama za unapređenje bezbednosti novinara, i Ministarstvo unutrašnjih poslova.

Rok: Kontinuirano

Pokazatelj rezultata:

- unapređen sistem mera koje se preduzimaju u cilju zaštite bezbednosti novinara u saradnji sa predstavnicima novinarskih udruženja;
- redovno razmatranje rizika ugroženosti bezbednosti novinara kroz rad Stalne radne grupe koja prati sprovođenje Sporazuma o saradnji i merama za unapređenje bezbednosti novinara;
- razmatranje rada uspostavljenog mehanizma saradnje od strane Stalne radne grupe;
- organizovane obuke novinara i vlasnika medija o mogućnostima krivične zaštite i osnovama informacione sigurnosti;
- organizovane obuke za predstavnike tužilaštva i policije u cilju boljeg razumevanja problema i efikasnijeg postupanja u slučajevima kada je bezbednost novinara ugrožena.

Ocena iz Izveštaja o sprovođenju: Aktivnost se uspešno realizuje.

U Izveštaju o sprovođenju se, kao i ranije u okviru ove aktivnosti, navode pre svega aktivnosti sprovedene u okviru Sporazuma o saradnji i merama za unapređenje bezbednosti novinara i Stalne radne grupe za bezbednost. U prethodnih nekoliko godina uspostavljeni su različiti mehanizmi kako bi se poboljšala bezbednost novinara. Pored spomenutog sporazuma, formirana je i Radna grupa za zaštitu i bezbednost novinara, osnovana od strane Vlade Republike Srbije, a sa Zaštitnikom građana potpisan je i Sporazum o uspostavljanju Platforme za evidenciju slučajeva ugrožavanja bezbednosti i pritisaka na novinare i ostale medijske aktere. Međutim, ovi mehanizmi nisu doprineli ostvarivanju bolje krivičnopravne zaštite novinara¹³. Takođe, uspostavljen je i SOS telefon koji je dostupan 24 sata sedam dana u nedelji i putem kog novinari mogu da prijave slučajeve i da dobiju pravne savete u vezi sa situacijama kada smatraju da su ugroženi.

U prethodnom periodu bilo je više slučajeva procena rizika bezbednosti nekih novinara, uz njihovu prethodnu saglasnost.

¹³ Nezavisno udruženje novinara Srbije, "Analiza: Sloboda medija i bezbednost novinara u Srbiji iz ugla postojećih zakonskih rešenja – Kako ih unaprediti?", Beograd, 2021. godine, str. 18 i 19. https://nuns.rs/media/2021/06/publikacija-SRB_final_web.pdf

Rad Stalne radne grupe za bezbednost novinara i primena Sporazuma o saradnji i merama za unapređenje bezbednosti novinara analizirani su kroz Izveštaj o radu koji je sačinjen za period od 2017. do 2021. godine. Akcionim planom je predviđeno da se do kraja godine uradi i Izveštaj o radu za 2022. godinu.

Obuke za novinare i vlasnike medija, kao i za predstavnike tužilaštva i policije organizovane su kroz različite projekte međunarodnih institucija i nevladinih organizacija. Akcionim planom za unapređenje rada Stalne radne grupe predviđene su obuke, međutim one nisu realizovane. Pojedine obuke za novinare i medije su organizovale nevladine organizacije kroz različite projekte, dok je Savet Evrope kroz program „Sloboda izražavanja i sloboda medija u Srbiji JUFREX 2“ organizovala ove godine do kraja oktobra 2022. godine tri obuke za kontakt tačke u policiji na temu „Zaštita i bezbednost novinara“.

Ocena NUNS-a: Aktivnost se delimično realizuje.

Uspostavljeni mehanizam doprineo je određenim pozitivnim pomacima kao što su: lakše prijavljivanje slučajeva, hitno inicijalno postupanje nadležnih, kao i napredak u pojedinačnim slučajevima, ali ipak ne možemo reći da je generalno doprineo poboljšanju bezbednosti novinara u Srbiji. I dalje postoji veliki broj zabeleženih napada i pritisaka na novinare. Prema bazi napada i pritisaka na novinare koju vodi NUNS, u 2022. godini do sredine oktobra zabeleženo je ukupno 108 slučajeva napada, pretnji i pritisaka, od kojih 28 verbalnih pretnji, 8 fizičkih napada, tri napada na imovinu, 6 pretnji imovini i 63 različita oblika pritisaka, od kojih neki mogu ozbiljno da ugroze bezbednost novinara iako ne postoji direktna pretnja. U 2021. godini zabeležen je 151 slučaj i to 44 verbalna napada, 6 fizičkih napada, tri napada na imovinu, dve pretnje imovini i 96 različitih oblika pritisaka. Evidencije tužilaštva, kao što smo već spomenuli, takođe pokazuju veliki broj formiranih predmeta na štetu novinara, kao i veliki broj nerešenih slučajeva i odbačaja krivičnih prijavi. Zbog svega navedenog smatramo da se ova aktivnost delimično realizuje.

INSTITUCIONALNI OKVIR ZA FUNKCIONISANJE MEDIJA

Deo koji se odnosi na institucionalni okvir za funkcionisanje medija obuhvata veliki broj aktivnosti. Međutim, mi ćemo se ovde usredsrediti na one delove koji su u vezi sa Medijskom strategijom, na one koji su u vezi sa događajima koji su obeležili period izveštavanja i one oblasti u kojima su zabeleženi najveći problemi.

Prelazno merilo

3.3.2. Kroz primenu Strategije za razvoj sistema javnog informisanja, Srbija preduzima aktivne mere u reformisanju svog medijskog okruženja, kreirajući time ohrabrujuće okruženje za slobodno izražavanje, zasnovano na transparentnosti (uključujući i vlasništvo nad medijima), integritetu i pluralizmu.

Rezultat sprovođenja merila

- unapređen normativni i institucionalni okvir za zaštitu slobode medija;
- ostvareno puno povlačenje državnog vlasništva iz medija;
- odsustvo neovlašćenog saopštavanja informacija o tekućim ili planiranim krivičnim istragama medijima.

Indikatori uticaja

1. Godišnji izveštaj Evropske komisije o napretku Srbije konstatuje napredak u delu koji se odnosi na slobodu izražavanja i medija.

Kao što smo već naveli, u Izveštaju Evropske komisije se navodi da u izveštajnom periodu nije postignut napredak u pogledu preporuka iz prethodne godine. U Izveštaju se navodi kašnjenje sa implementacijom Medijske strategije, posebno izmene Zakona o javnom informisanju i medijima i Zakona o elektronskim medijima. Navodi se da politički i ekonomski uticaj na medije i dalje ostaje izvor zabrinutosti. Ističe se potreba obezbeđivanja transparentnog i pravičnog sufinansiranja medijskih sadržaja koji služe javnom interesu, kao i povećanje transparentnosti vlasništva medija i oglašavanja. Naročito se naglašava da su štampani mediji koji najviše krše novinarski kodeks dobijali sredstva putem projektnog sufinansiranja, posebno na lokalnom nivou. Privatizacija medija još uvek nije završena.

Navodi se da je u Medijskoj strategiji istaknuto nepostojanje odgovarajućih kriterijuma i mehanizama za procenu postojanja medijskog pluralizma, da su identifikovane mere za rešavanje ovih pitanja i da ih sada treba sprovesti. Potrebno je ojačati nezavisnost Regulatornog tela za elektronske medije kako bi mu se omogućilo da efikasno štiti medijski pluralizam. Posebno se ističe da je proces dodele dozvola za četiri televizije sa nacionalnom pokrivenošću naišao na široke kritike medijskih udruženja i drugih zainteresovanih strana i konstatuje se da je REM doneo odluku da istim televizijskim kanalima dodeli dozvole iako su te televizije i u prethodnom periodu dobijale opomene od REM-a zbog kršenja svojih zakonskih obaveza. Osvrćući se na predizbornu kampanju, navodi se izveštaj ODIHR koji je utvrdio da je REM, iako ima mandat da nadgleda rad elektronskih medija, ostao u celini pasivan u periodu kampanje.

S obzirom na sve navedene probleme koji su istaknuti u Izveštaju, činjenice da nije bilo napretka u ovim oblastima u prethodnom periodu, kao i kašnjenja sa aktivnostima iz Medijske strategije, možemo da zaključimo da ovaj indikator uspeha nije postignut.

Indikator uticaja 2 opisan je u prethodnom poglavlju ovog izveštaja. Indikator uticaja 3 nije relevantan za oblasti koje smo obradili u ovom izveštaju.

4. Značajno unapređenje pozicije Srbije na različitim međunarodno priznatim indeksima slobode medija.

U izveštaju Reportera bez granica za 2022. godinu navodi se da i pored naprednih zakona i sa ustavom koji garantuje slobodu izražavanja, novinari često rade u restriktivnom okruženju, uključujući samocenzuru. Većina medija prihode ostvaruje od reklama i javnih subvencija, dok pristup i jednom i drugom u velikoj meri kontroliše vladajuća elita, a problem predstavlja i koncentracija medija. U izveštaju se navodi da su u polarizovanoj političkoj klimi novinari redovno izloženi političkim napadima koje podstiču pripadnici vladajuće elite i da ni političari ni institucije, a ni Regulator nisu bili voljni da poprave situaciju.

U izveštaju organizacije Freedom house navodi se da je sloboda medija narušena pretnjom tužbama ili krivičnim prijavama protiv novinara za krivična dela, nedostatkom transparentnosti u vlasništvu medija, pritiscima na uređivačku politiku od strane političara i politički povezanih vlasnika medija, direktnim pritiscima i pretnjama novinarima i visokom stopom autocenzure. Posebno se ističe da je Regulatorno telo za elektronske medije kritikovano zbog nedostatka nezavisnosti, a da država i vladajuća partija vrše uticaj na privatne medije, delom putem reklamnih ugovora i drugih indirektnih subvencija.

U Indikatorima za nivo slobode medija i bezbednosti novinara za 2021. godinu ističe se da je pravni okvir uspostavljen, ali da primena nije na željenom nivou. Ističe se da Regulator ne izvršava svoje obaveze u skladu sa zakonom. Državno oglašavanje u medijima utiče na njihovu uređivačku nezavisnost, dok se projektno sufinansiranje medijskih sadržaja od javnog interesa u velikoj meri zloupotrebljava, a zaštita je neefikasna.

Zbog svih problema navedenih u izveštajima - loša implementacija zakonskih propisa, nedovoljna nezavisnost Regulatornog tela za elektronske medije, zloupotreba sistema projektnog sufinansiranja medijskih sadržaja od javnog interesa, nedostatak transparentnosti u vlasništvu medija, različiti načini uticaja na uređivačku politiku medija i drugi - možemo zaključiti da ovaj pokazatelj uspeha nije postignut.

Šta je sve preduzeto da bi se rezultat postigao?

3.3.2.1. Implementacija i efikasan nadzor nad sprovođenjem seta medijskih zakona i periodično izveštavanje.

Nosilac aktivnosti: Ministarstvo kulture i informisanja.

Rok: Kontinuirano, kroz godišnje izveštaje

Pokazatelj rezultata:

- izveštaji Ministarstva kulture i informisanja koji ukazuju na efikasnu primenu seta medijskih zakona dostupni su javnosti.

Ocena iz Izveštaja o sprovođenju: Aktivnost se uspešno realizuje.

U Izveštaju o sprovođenju Ministarstvo kulture i informisanja ističe da nastavlja sa kontinuiranim sprovođenjem aktivnosti u vršenju nadzora u smislu davanja mišljenja o primeni pojedinih odredbi zakona. Ističu da je raspisano i sprovedeno 10 konkursa za sufinansiranje projekata za ostvarivanje javnog interesa u oblasti javnog informisanja i da su izrađeni izveštaji o realizaciji više konkursa za sufinansiranje projekata iz prethodne godine.

Izveštaji koje sačinjava Ministarstvo kulture i informisanja, a koji se dostavljaju Narodnoj skupštini, nisu dostupni javnosti. Kao i u prethodnom periodu, nismo upeli da pronađemo javno dostupne izveštaje o radu koje Ministarstvo podnosi, kao ni druge izveštaje ili informacije o primeni medijskih zakona i njihovom nadzoru. Na sajtu Ministarstva moguće naći samo izveštaji o realizaciji konkursa za sufinansiranje projekata.

Ocena NUNS-a: Aktivnost nije realizovana.

I pored činjenice da zakoni nisu loši, iako postoji mogućnost da se unaprede, veliki problem predstavlja primena tih zakona. To je ustanovljeno i u Medijskoj strategiji donetoj od strane Vlade Republike Srbije, u kojoj su predložene izmene medijskih zakona. Imajući u vidu sve te probleme u primeni medijskih zakona, smatramo da vršenje nadzora nad njihovom primenom kroz davanje mišljenja o primeni pojedinih odredbi zakona nije adekvatno i pored činjenice da smo svesni kapaciteta kojim Ministarstvo raspolaže. Navedene aktivnosti ne mogu da pokažu način i efikasnost primene zakona, a takođe ni izveštaji koje Ministarstvo podnosi Skupštini nisu javno dostupni. Iako je ovo istaknuto i u prethodnom izveštaju o sprovođenju aktivnosti Ministarstva u okviru nadzora primene zakona se u proteklih godinu dana nisu promenile, a na lošu primenu zakona i probleme i dalje ukazuju izveštaji različitih nevladinih organizacija. Zbog svega navedenog možemo da zaključimo da se aktivnost ne realizuje.

3.3.2.3 – 3.3.2.4. Usvojiti Akcioni plan za sprovođenje Strategije razvoja sistema javnog informisanja u Republici Srbiji za period 2020-2025. Primena Medijske strategije i njenog akcionog plana. Uspostavljanje jasnog mehanizma za nadzor nad sprovođenjem Strategije.

Nosilac aktivnosti: Ministarstvo kulture i informisanja i Vlada Republike Srbije

Rok: IV kvartal 2020. Sprovođenje: Kontinuirano, počev od II kvartala 2020.

Pokazatelj rezultata:

- usvojen Akcioni plan za sprovođenje Strategije razvoja sistema javnog informisanja u Republici Srbiji za period 2020-2025.

Ocena iz Izveštaja o sprovođenju: Aktivnost je u potpunosti realizovana.

- efikasna primena Akcionog plana potvrđena je praćenjem preciznih indikatora datih u Akcionom planu;

- izveštaji o sprovođenju Akcionog plana javno su dostupni;

- alternativni izveštaji udruženja novinara ukazuju na nivo implementacije.

Ocena iz Izveštaja o sprovođenju: Aktivnost se uspešno realizuje.

U januaru 2020. godine usvojena je Strategija razvoja sistema javnog informisanja u Republici Srbiji za period 2020-2025. od strane Vlade Republike Srbije, a usvojen je i Akcioni plan za primenu te strategije za period od 2020. do 2022. godine. U decembru 2020. godine Vlada je usvojila Odluku o obrazovanju Radne grupe za praćenje sprovođenja Akcionog plana za primenu Medijske strategije.

Za ovu aktivnost i to konkretno za pojedinačne oblasti koje su posebno istaknute (dalje jačanje transparentnosti, vlasništvo nad medijima, dalje praćenje efekata privatizacije medija, sprečavanje kontrole medija na osnovu prekomerne zavisnosti od državnog oglašavanja, osnaživanje medijskog pluralizma, jačanje medijske pismenosti, jačanje samoregulacije), u Akcionom planu za Medijsku strategiju je navedeno šta svaka od ovih aktivnosti obuhvata Medijskom strategijom i do kada treba da se sprovedu.

Ministarstvo kulture i informisanja u Radnoj grupi za praćenje sprovođenja Akcionog plana za primenu Medijske strategije podnosilo je određene izveštaje članovima Radne grupe, međutim oni nisu javno dostupni.

Ocena NUNS-a: Aktivnost se uspešno realizuje.

S obzirom na postavljeni pokazatelj rezultata, možemo zaključiti da se ova aktivnost uspešno realizuje. Međutim, u Izveštaju o sprovođenju stoji da je ova aktivnost u potpunosti realizovana, sa čim ne bismo mogli da se složimo, imajući u vidu da je Akcioni plan za sprovođenje Medijske strategije usvojen za period od 2020. do 2022. godine, dok je Medijska strategija usvojena za period od 2020. do 2025. godine.

Radi praćenja sprovođenja Akcionog plana, kao što je već spomenuto, osnovana je Radna grupa za praćenje sprovođenja Akcionog plana za primenu Medijske strategije. Pored praćenja sprovođenja aktivnosti, zadatak ove grupe je i da Ministarstvu kulture i informisanja predloži načine za prevazilaženje eventualnih problema nastalih tokom realizacije Akcionog plana. Takođe, Ministarstvo kulture i informisanja bi trebalo najmanje jednom u tri meseca da dostavlja Radnoj grupi Izveštaj o sprovedenim aktivnostima. U 2022. godini Radna grupa održala je tri sastanka, od kojih je jedan održan sa predsednicom Vlade Republike Srbije, a na kojem su predstavnici novinarskih i medijskih udruženja istakli probleme kašnjenja sa aktivnostima, kao i izgubljeno vreme kada je u pitanju Zakon o javnom informisanju i medijima. Naime, nakon završetka rada Radne grupe za izmene i dopune ovog zakona u oktobru 2021. godine, stalo se sa celim procesom i do danas nemamo konačan nacrt izmena i dopuna.

Prethodne godine, nakon primedbi udruženja o načinu izveštavanja, Ministarstvo je počelo da dostavlja izmenjene izveštaje koji su, pored aktivnosti predviđenih za određeni kvartal, obuhvatili i one aktivnosti koje nisu urađene u prethodnom kvartalu, što nije bilo slučaj u prethodnoj formi. Ministarstvo je dostavilo četiri takva izmenjena izveštaja u 2021. godini. Na sastancima Radne grupe za praćenje realizacije Medijske strategije u 2022. godini raspravljalo se o aktivnostima iz strategije, međutim, konačan izveštaj od Ministarstva nije dostavljen.

U Izveštaju za sprovođenje Akcionog plana za Poglavlje 23 navodi se da je Ministarstvo kulture i informisanja potpuno posvećeno realizaciji svih aktivnosti koje su predviđene Akcionim planom. Navedeno je koliko je sastanaka održala Radna grupa za praćenje sprovođenja Akcionog plana za Medijsku strategiju, kao i Radna grupa za zaštitu i bezbednost novinara. Ističu se aktivnosti sprovedene u okviru medijske pismenosti, daju štire informacije o izmenama Zakona o javnom informisanju i medijima, kao i aktivnosti međustranačkog dijaloga o izbornim uslovima uz posredovanje Evropskog parlamenta i izmene Zakona o elektronskim medijima u članu 47 stav 1 tačka 5¹⁴, kao i izmene Zakona o javnim medijskim servisima¹⁵. Spominju se i istraživanja na temu slobode medija različitih organizacija.

Međutim, problem predstavlja kašnjenje sa aktivnostima čiji su rokovi utvrđeni Akcionim planom za sprovođenje Medijske strategije. Jedna od takvih aktivnosti je i izmena Zakona o javnom informisanju i medijima. Naime, u poslednjih godinu dana ništa nije učinjeno na temu izmena ovog zakona, osim što je na spomenutom sastanku sa predsednicom Vlade izneta primedba o kašnjenju i generalnom

¹⁴ Pružalac medijske usluge je dužan da poštuje zabranu političkog oglašavanja van izborne kampanje, pre početka izborne kampanje da objavi tarife za političko oglašavanje, a u toku izborne kampanje da registrovanim političkim strankama, koalicijama i kandidatima obezbedi zastupljenost bez diskriminacije. Kriterijumi po kojima se određuje cena političkog reklamiranja i uslovi plaćanja moraju da važe za sve kandidate na izborima i sve podnosiocce proglašanih izbornih lista, odnosno predlagače proglašanih kandidata i moraju da budu objavljeni.

¹⁵ Javni medijski servisi dužni su da u redovnom informativnom programu, kao i u posebnim emisijama koje su posvećene izornoj kampanji, postupaju u skladu sa principima nepristrasnog, pravičnog i uravnoteženog predstavljanja političkih subjekata, odnosno izbornih lista i kandidata na izborima i posebno se preporučuje da u cilju obaveštavanja javnosti o predizbornim radnjama kandidata, odnosno podnosilaca izbornih lista organizuju radio i televizijske duelle ili sučeljavanja da bi se u vidu diskusije raspravila određena aktuelna politička pitanja.

radu Radne grupe. Radna grupa je završila sa radom još krajem 2021. godine, a rad je rezultirao određenim predlozima oko kojih je postignuta saglasnost i onih oko kojih nije postignuta, već su ostavljena alternativna rešenja. I dalje postoji bojazan oko ishoda rada na izmenama ovog zakona, kao i da će na to uticati i predlozi koji su u suprotnosti sa Medijskom strategijom¹⁶.

Akcionim planom su predviđene izmene Zakona o elektronskim medijima čiji je rok bio drugi kvartal 2022. godine i izmene Zakona o javnim medijskim servisima čiji je rok treći kvartal 2022. godine. Međutim, rokovi su već protekli, a sa izmenama ovih zakona se nije ni počelo.

Takođe, privatizacija medija još uvek nije sprovedena do kraja, Radio televizija Kragujevac i dalje nije privatizovana i u vlasništvu je grada Kragujevca, kao ni Narodne novine, lokalni medij iz Bačke Palanke.

Što se tiče bezbednosti novinara, spominje se rad Radne grupe za bezbednost i zaštitu novinara, a u Izveštaju se ističe broj održanih sastanaka, da su na njima članovi Radne grupe upoznati sa svim dostupnim informacijama koje su vezane za konkretne slučajeve napada na novinare i da je konstatovano da je sistem prijavljivanja slučajeva i reagovanja institucija bio efikasan (postupanje tužilaštava i SOS telefon), kao i da će se i ubuduće raditi na preventivi i koordinaciji svih aktera kako bi se smanjio broj incidenata. Kao što možemo videti, u prvom delu ovog izveštaja napravljeni su određeni pomaci, pre svega prilikom prijavljivanja i prvih preduzetih koraka od strane nadležnih institucija, međutim dalje postupanje nadležnih nije na zadovoljavajućem nivou i to je činjenica koja mora da se istakne. Veliki je broj zabeleženih slučajeva, postupaka koji su nerešeni i onih koji su u evidencijama nepoznatih počinitelaca.

U Izveštaju se navodi da je izrađen Nacrt izmena i dopuna Krivičnog zakonika, međutim prema informacijama dobijenim na okruglom stolu održanom povodom izmena Krivičnog zakonika, Radna grupa koja se ove godine bavila izmenama celokupnog Krivičnog zakonika, nije se bavila predlozima i delima koji su u prethodnom periodu predloženi u cilju obezbeđivanja bolje bezbednosti novinara.

Ocena NUNS-a: Aktivnost je delimično realizovana.

Imajući u vidu sve navedeno, kašnjenja u sprovođenju Akcionog plana, zastoj u izmenama Zakona o javnom informisanju i medijima, činjenicu da se sa izmenama Zakona o elektronskim medijima i Zakona o javnim medijskim servisima nije ni počelo a rokovi su već prošli, kao i nesprovođenje drugih aktivnosti, možemo zaključiti da se ova aktivnost delimično realizuje.

3.3.2.5 - 3.3.2.6. Stvoreni uslovi za potpunu funkcionalnost, transparentnost i ažuriranje medijskih registara i/ili registara medija u skladu sa aktivnostima Strategije razvoja sistema javnog informisanja u Republici Srbiji za period 2020-2025. i efikasno praćenje funkcionisanja Registra medija.

Nosilac aktivnosti: Ministarstvo kulture i informisanja i Agencija za privredne registre.

Rok: Kontinuirano, počev od III kvartala 2019.

Pokazatelj rezultata:

- **efikasan, sveobuhvatan i transparentan Registar strukture vlasništva nad medijima, uspostavljen u skladu sa Strategijom razvoja sistema javnog informisanja u Republici Srbiji za period 2020-2025;**
- **podaci o vlasničkoj strukturi medija u Registru redovno se ažuriraju;**
- **Registar omogućava pristup podacima o obezbeđenju javnih sredstava, osnovu za obezbeđivanje javnih sredstava i vlasništvu.**

¹⁶ Vukašin Obradović, "Radna grupa za povratak u prošlost", Dosije o medijima, 19. Oktobar 2021. <https://nuns.rs/radna-grupa-za-povratak-u-proslost/>

Ocena iz Izveštaja o sprovođenju: Aktivnost je delimično realizovana.

- objavljivanje godišnjih izveštaja o radu Registra medija u skladu sa mehanizmom predviđenim Strategijom razvoja sistema javnog informisanja u Republici Srbiji za period 2020-2025;

- broj odbijenih medija prilikom prijavljivanja na konkurs kao posledica nedostatka upisa u Registar.

Ocena iz Izveštaja o sprovođenju: Aktivnost se uspešno realizuje.

U Izveštaju o sprovođenju u okviru aktivnosti koje se odnose na uslove za potpunu funkcionalnost, transparentnost i ažuriranje medijskih registara, Ministarstvo kulture i informisanja je navelo da je Akcionim planom za sprovođenje Medijske strategije predviđeno da se tehničko unapređenje i pretraživanje Registra medija i njegova povezanost sa drugim javnim registrima sprovede do kraja četvrtog kvartala 2022. godine, a da je nakon izmene relevantne regulative potrebno izraditi softverska rešenja radi povezanosti navedenih registara. Sa druge strane, u Izveštaju o sprovođenju, Agencija za privredne registre navodi u okviru ove aktivnosti radnje koje inače sprovodi po važećem zakonu.

Medijskom strategijom su predviđene aktivnosti koje se tiču unapređenja Registra. U okviru Radne grupe za izmenu Zakona o javnom informisanju i medijima, dati su predlozi za izmene u tom delu zakona, međutim, kao što je već navedeno, sa izmenama ovog zakona se zastalo i još uvek nemamo informacije kada će se nastaviti, dok izmene Zakona o elektronskim medijima još nisu ni započete iako su rokovi protekli. Na osnovu navedenog, slobodno možemo da zaključimo da se rokovi iz Akcionog plana neće ostvariti kada je u pitanju tehničko unapređenje i pretraživanje Registra medija i njegova povezanost sa drugim javnim registrima. I generalno, sve aktivnosti iz Akcionog plana koje se odnose na unapređenje registra nisu realizovane, s obzirom na to da se nije nastavilo sa izmenama zakona.

Ocena NUNS-a: Aktivnost nije realizovana.

Budući da nisu sprovedene planirane aktivnosti, kao i da su aktivnosti Agencije za privredne registre nešto što se inače sprovodi, ne možemo se složiti sa ocenom iz Izveštaja o sprovođenju da se aktivnost delimično realizuje jer su to aktivnosti koje su se i do sada sprovodile. Pošto ne postoji unapređenje u funkcionisanju Registra, možemo zaključiti da ova aktivnost nije realizovana.

U Izveštaju o sprovođenju, Ministarstvo kulture i informisanja kod druge aktivnosti, koja se odnosi na efikasno praćenje funkcionisanja Registra medija, navodi kao i u prethodnom periodu da redovno prati rad Registra medija kroz elektronski uvid u registrovane podatke i kroz davanje uputstava građanima koji imaju dileme u vezi sa preduzimanjem pojedinih radnji u postupku registracije zakonom propisanih podataka. Takođe, navode i da je Ministarstvo u 2022. godini donelo šest rešenja o odbacivanju prijave za sufinansiranje projekata jer je utvrđeno da podnosioci nemaju pravo učešća na konkursu s obzirom na to da nisu imali upisane sve podatke u Registru medija u skladu sa Zakonom o javnom informisanju i medijima.

Ministarstvo je nastavilo sa istim aktivnostima kao i u prethodnom periodu kada je u pitanju efikasno praćenje funkcionisanja Registra medija. Iako smo svesni ograničenog kapaciteta Ministarstva, smatramo da je takva vrsta nadzora od strane Ministarstva nedovoljna i da nema napretka u odnosu na prethodnu godinu.

Ocena NUNS-a: Aktivnost je delimično realizovana.

Imajući u vidu sve navedeno, nedovoljno efikasno praćenje i nedovoljno ažurirane podatke, kao i postavljene pokazatelje rezultata, zaključujemo da je aktivnost delimično realizovana.

3.3.2.10. Efikasno praćenje funkcionisanja sistema sufinansiranja medijskih projekata iz budžeta i/ili javnih prihoda u skladu sa novim propisima o finansiranju medija.

Nosilac aktivnosti: Ministarstvo kulture i informisanja, Pokrajinski sekretarijat za kulturu i informisanje i jedinice lokalne samouprave.

Rok: Kontinuirano

Pokazatelj rezultata:

Uspostavljeni efikasni mehanizmi praćenja funkcionisanja sistema sufinansiranja medijskih projekata iz budžeta i/ili javnih prihoda u skladu sa novim propisima o finansiranju medija kroz:

- **uvođenje obaveze organa javne vlasti da redovno izrađuju izveštaje o sufinansiranju medijskih projekata i javno ih objavljuju;**
- **analizu organa javne vlasti o kvalitetu podržanih projekata, sprovedenu na osnovu izveštaja korisnika o utrošku sredstava.**

Podaci eksterne evaluacije implementacije projekata su dostupni javnosti putem objavljivanja izveštaja.

Ocena iz Izveštaja o sprovođenju: Aktivnost se uspešno realizuje.

Projektno sufinansiranje medijskih sadržaja od javnog interesa u oblasti javnog informisanja jedna je od stvari koja se već duži niz godina ističe kao veći problem medijske scene u Srbiji. Model koji je trebalo da služi javnom interesu pretvorio se u model finansiranja medija, a dodatno zabrinjava činjenica da sredstva na konkursu i dalje dobijaju mediji koji sistematski krše etički kodeks.

Ceo proces prati niz problema - od činjenice da ne postoji analiza za nedostajuće medijske sadržaje od javnog interesa pre raspisivanja konkursa radi utvrđivanja potreba određene lokalne zajednice, preko sastava komisija, izbora projekata, raspodele medijima koji krše etički kodeks, do same evaluacije projekata. Ne postoji efikasan mehanizam praćenja funkcionisanja ovog sistema.

U Izveštaju o sprovođenju se navodi da je Ministarstvo radilo na izveštaju o realizovanim projektima koji su podržani u 2021. godini i da će, kada bude završen, biti objavljen na sajtu. Ističu da će na osnovu sprovedene evaluacije Ministarstvo ubuduće projektovati prioritete teme i nedostajuće medijske sadržaje. Iako je regulativa ostavila mogućnost da organ javne vlasti može da izradi izveštaj o sprovedenom konkursu i analizu kvaliteta podržanih projekata ali nije u obavezi, takvi izveštaji se retko rade. Ministarstvo zaista sačinjava izveštaje o realizaciji konkursa, što predstavlja jako dobru praksu koja se retko koristi kao način kontrole potrošenih sredstava.

Takođe, navodi se da je Ministarstvo finansija u januaru 2022. godine donelo Uredbu o uslovima i kriterijumima usklađenosti državne pomoći u oblasti javnog informisanja, kojom se predviđa obaveza davanja državne pomoći da razvije efikasan mehanizam kontrole, praćenja i izveštavanja o dodeljenoj pomoći. Ističe se da je Ministarstvo za potrebe konkursa za sufinansiranje projekata u 2022. godini izradilo Smernice za definisanje i pravdanje troškova projekata proizvodnje medijskih sadržaja i organizovanja stručnih, naučnih i prigodnih skupova u oblasti javnog informisanja na osnovu spomenute uredbe. Sačinjen je jedinstven obrazac Prijave za članove komisija za konkurs i na taj način će svi predlozi za potencijalne članove komisije morati da dostave identičan korpus podataka, što će doprineti lakšem izboru najkompetentnijih predstavnika novinarskih i medijskih udruženja i medijskih stručnjaka.

U toku rada Radne grupe za izmene i dopune Zakona o javnom informisanju i medijima, predstavnici medijskih i novinarskih udruženja davali su predloge kako bi se unapredio ceo sistem projektnog sufinansiranja, a posebno sistem praćenja i evaluacije. Predlozi su se odnosili na uvođenje interne i eksterne evaluacije, ali nisu dobili podršku svih članova grupe. Kako se sa izradom zakona stalo, mi i dalje ne znamo kako će izgledati konačan nacrt izmena i dopuna.

Iako se u Izveštaju navode određene aktivnosti, celokupan postupak kao i efikasno praćenje funkcionisanja ovog sistema i dalje prati niz problema i nije načinjen napredak. To potvrđuju i druga istraživanja koja pokazuju slabosti ovog mehanizma od početka procesa, ali se posebno ističe da su evaluacija projekata i nedostatak kontrole najslabiji deo primene ovog mehanizma i da je dosadašnja praksa pokazala da se kroz dostavljanje narativnih i finansijskih izveštaja ne može adekvatno vrednovati ostvarenost ciljeva javnog interesa¹⁷.

Ocena NUNS-a: Aktivnost nije realizovana.

S obzirom na postavljene pokazatelje rezultata, a imajući u vidu da nije uspostavljeno efikasno praćenje funkcionisanja ovog sistema, da su svi problemi u čitavom postupku i dalje prisutni, da doneta uredba i smernice još uvek nisu doprineli većoj efikasnosti, a da nema ni pomaka kada su u pitanju izmene Zakona o javnom informisanju i medijima, smatramo da nije napravljen napredak i zaključujemo da se ova aktivnost ne sprovodi.

3.3.2.30. Obezbediti organizacionu, funkcionalnu i finansijsku nezavisnost Regulatornog tela za elektronske medije i poboljšati njegov profesionalizam, kao i odgovornost prema javnosti (Mera 3.2. u Medijskoj strategiji).

Nosilac aktivnosti: Ministarstvo kulture i informisanja.

Partneri: Ministarstvo trgovine, turizma i telekomunikacija i Regulatorno telo za elektronske medije.

Rok: Kontinuirano.

Pokazatelj rezultata:

- pravni status i ovlašćenja Regulatornog tela za elektronske medije prilagođeni njegovom obimu rada;
- broj radnji koje je Regulatorno telo za elektronske medije preduzelo protiv pružalaca medijskih usluga koji su prekršili svoje obaveze;
- nivo nezavisnosti Regulatornog tela za elektronske medije procenjen metodom INDIREG;
- uspostavljeni kanali komunikacije Regulatornog tela za elektronske medije sa javnošću.

Ocena iz Izveštaja o sprovođenju: Aktivnost je delimično realizovana.

U Izveštaju o sprovođenju, kada je reč o aktivnosti koja se odnosi na obezbeđivanje organizacione, funkcionalne i finansijske nezavisnosti Regulatornog tela za elektronske medije (REM), Ministarstvo kulture i informisanja navodi da je rad na izmenama Zakona o elektronskim medijima predviđen nakon formiranja nove vlade, dok sam Regulator daje informacije o broju izrečenih mera i informacije o tome gde se i šta se može naći na sajtu REM-a.

Za prethodnih godinu dana nije bilo napretka u radu REM-a. Nedovoljna transparentnost i podložnost političkom uticaju i dalje se navode kao najveći problemi, kao i nedovoljno reagovanje u slučajevima kršenja zakonskih i podzakonskih akata. U prethodnom periodu uočeni su novi

¹⁷ BIRN, "Konkursno (su)finansiranje projekata od javnog interesa: analiza pravnog okvira u sektorima medija, civilnog društva, kulture i omladine", 2021, Beograd, str. 18. <https://birn.rs/baza-o-javnim-konkursima/Analiza-pravnog-okvira-Konkursno-sufinansiranje-projekata.pdf>

problemi i nepoštovanje zakona u slučaju davanja četiri dozvole televizijama za nacionalnu pokrivenost. Dozvole su ponovo dodeljene istim televizijama iako su one kršile zakone, podzakonske akte i Kodeks novinara Srbije, kao i elaborate na osnovu kojih su ranije dobile dozvolu. Takođe, velik je broj kršenja Zakona o oglašavanju, a podneto je i više prijava zbog govora mržnje i emitovanja nasilja. Prilikom odlučivanja REM nije poštovao minimum uslova za pružanje medijske usluge i kriterijuma za odlučivanje u postupku izdavanja dozvole za pružanje medijske usluge propisanih podzakonskim aktom¹⁸. Takođe, REM je nakon ovoga raspisao konkurs za petu frekvenciju, konkurs je prošao i u narednom periodu očekujemo odluku.

REM još uvek na sajtu nije objavio Izveštaj o radu za 2021. godinu iako je 2022. godina na izmaku, te ne možemo da vidimo koliko je ukupno prijava bilo u 2021. godini. Na sajtu REM-a može se videti koliko je mera izrekao, što je i dalje mali broj u odnosu na situaciju u elektronskim medijima. Izrekao je 9 mera, i to 2 opomene, 6 mera upozorenja i jednu zabranu privremenog emitovanja programskog sadržaja, dok je u 2022. godini izrekao samo 2 opomene.

Takođe, REM je kritikovan i u odnosu na ovlašćenja koja ima u vezi sa praćenjem predizborne kampanje. U pojedinim izveštajima se ističe da je REM obavezujućim pravnim aktom uredio isključivo obaveze javnih medijskih servisa i da uticaj rada REM-a na sam sadržaj kampanje, odnosno ponašanje pružalaca medijskih usluga ostao upitan, te da je i u ovom izbornom procesu nastavio sa praksom nepostupanja po prijavama građana¹⁹.

Iako je Zakonom o elektronskim medijima propisano da se obaveze pružalaca medijskih usluga u toku predizborne kampanje moraju odnositi na sve pružaoce medijskih usluga, a ne samo na javne medijske servise, REM je 2020. godine usvojio Pravilnik o načinu izvršavanja obaveza javnih medijskih servisa tokom predizborne kampanje, dok je za komercijalne emitere doneo samo preporuke. Da ovakav predlog REM-a nije u skladu sa zakonom, pored novinarskih udruženja smatralo je i Ministarstvo kulture i informisanje koje je pre usvajanja samog pravilnika poslalo komentare i iznelo svoje mišljenje²⁰, međutim, pravilnik je usvojen. Zbrinjavajuće je to što je dve godine kasnije isto Ministarstvo po zahtevu druge organizacije dostavilo potpuno drugačije mišljenje o istom pravilniku u kojem navodi da nema primedbe sa stanovišta ustavnosti i zakonitosti²¹.

Ostvarivanje ove aktivnosti dodatno otežava činjenica da se kasni sa izmenom Zakona o elektronskim medijima koja je bila predviđena za drugi kvartal 2022. godine i koja još uvek nije ni započeta. Sada je sasvim izvesno da izmene ovog zakona neće biti usvojene do kraja 2022. godine.

Ocena NUNS-a: Aktivnost nije realizovana.

Sve navedeno pokazuje da se stvari, kada je u pitanju uspostavljanje nezavisnog Regulatora, nisu promenile, da nema napretka ni izmena zakona u predviđenim rokovima. Zabrinjava ćutanje REM-a na kršenja zakona i podzakonskih akata, nepoštovanje minimuma uslova za pružanje medijske usluge i kriterijuma za odlučivanje u postupku izdavanja dozvole za pružanje medijske usluge, propusti u postupku davanja dozvola i drugi problemi. S obzirom na sve navedeno, ne možemo se složiti da je ova aktivnost delimično realizovana, već zaključujemo da se ne realizuje.

¹⁸ NUNS, Koalicija za slobodu medija: Odluka REM-a je nastavak medijskog mraka u Srbiji, 29. jul 2022. godine. <https://nuns.rs/koalicija-za-slobodu-medija-odluka-rem-a-je-nastavak-medijskog-mraka-u-srbiji/>

¹⁹ CRTA, „Drugi preliminarni izveštaj dugoročnih posmatrača, Beograd, 2022, str. 7 i 8. <https://crt.rs/drugi-preliminarni-izvestaj-dugorocnih-posmatraca-15-februar-25-mart/>

²⁰ Mišljenje koje je Ministarstvo kulture i informisanja dostavilo NUNS-u po zatevu za slobodan pristup informacijama od javnog značaja u 2020. godini.

²¹ Mišljenje koje je Ministarstvo kulture i informisanja dostavilo organizaciji CRTA po zatevu za slobodan pristup informacijama od javnog značaja u 2022. godini.

TABELARNI PRIKAZ

Ocena aktivnosti	Realizovano u potpunosti	Uspešno se realizuje	Realizovano gotovo u potpunosti	Delimično realizovano	Nije realizovano
Savet za praćenje implememntacije Akcionog plana za poglavlje 23	2	9	0	2	0
NUNS	1	2	0	6	4

PREPORUKE

- da nosioci aktivnosti u Revidiranom Akcionom planu za Poglavlje 23, usvoje preporuke Koordinacionog tela za sprovođenje Akcionog plana, kako bi se unapredio Izveštaj o sprovođenju Revidiranog Akcionog plana za Poglavlje 23 i kako bi sadržao precizne podatke;
- usvajanje zakona ili drugih dokumenata ne može da bude jedini pokazatelj rezultata aktivnosti, već treba meriti i njihovu efikasnost i doprinos ostvarivanju generalnih ciljeva u vezi sa bezbednošću novinara i institucionalnog okvira za funkcionisanje medija;
- uložiti napore kako bi se sprovele aktivnosti predviđene Akcionim planom za implementaciju Medijske strategije sa kojima se kasni i to u skladu sa rešenjima predviđenim u samoj Medijskoj strategiji;
- puna i efikasna primena svih potpisanih sporazuma i obaveznih uputstava Republičkog javnog tužilaštva i Ministarstva unutrašnjih poslova po pitanju bezbednosti novinara, kako bi se uspostavila hitna i efikasnija zaštita koja bi rezultirala boljom istragom i gonjenjem okrivljenih;
- nadležni organi da redovno prate preporuke Komisije za razmatranje činjenica do kojih se došlo u istragama koje su vođene povodom ubistava novinara, što bi doprinelo većoj efikasnosti u rešavanju slučajeva ubistava novinara, posebno u slučaju ubistva novinara Milana Pantića;
- nadležni organi treba samoinicijativno da podnose prijave nakon saznanja za neko krivično delo u skladu sa zakonom, bez čekanja zvaničnih prijava ili obaveštenja;
- evidencije o napadima na novinare koje vodi Republičko javno tužilaštvo da se izmene u cilju efikasnijeg praćenja svakog pojedinačnog slučaja i statistike rešenih i nerešenih slučajeva;
- završiti postupak izmena i dopuna Zakona o javnom informisanju i medijima u skladu sa predloženim izmenama i dopunama u Medijskoj strategiji i odustati od predloženih izmena koje su u suprotnosti sa strategijom;
- povećati kapacitete i aktivnosti Ministarstva kulture i informisanja u cilju efikasnijeg praćenja primene medijskih zakona, te da se u izveštajima kroz jasne pokazatelje uspešnosti meri efikasnost sprovođenja zakona;
- početi sa izmenama i dopunama drugih zakona koji su predviđeni Akcionim planom za sprovođenje Medijske strategije da se sprovedu do kraja 2022. godine;
- stvaranje uslova za efikasno sufinansiranje medijskih projekata od javnog interesa u oblasti javnog informisanja u skladu sa predviđenim merama i aktivnostima u Medijskoj strategiji; osigurati da izmene i dopune zakona budu u skladu sa rešenjima iz Medijske strategije, sa posebnim osvrtom na analizu kvaliteta podržanih projekata i eksternu evaluaciju implementacije projekata;
- početi rad na izmenama i dopunama Zakona o elektronskim medijima tako da predložena rešenja budu u skladu sa predlozima iz Medijske strategije; veća nezavisnost Regulatora u svom radu i korišćenje raspoloživih ovlašćenja i mera za ostvarivanje svoje uloge.