

У складу са одредбама Закона о планском систему („Службени гласник Републике Србије“, број 30/18) и Уредбе о методологији управљања јавним политикама, анализи ефеката јавних политика и прописа и садржају појединачних докумената јавних политика („Службени гласник РС“, број 9/19),

даје се следећа

## **АНАЛИЗА ЕФЕКТА ЗАКОНА**

### **- НАЦРТ ЗАКОНА О ЈАВНОМ ИНФОРМИСАЊУ И МЕДИЈИМА -**

#### **1. Анализа постојећег стања и идентификовање промене коју треба постићи доношењем овог закона, као и могућих опција**

Систем јавног информисања у свакој земљи има посебан значај за развој демократских односа у друштву и регулише се законом. Устав Републике Србије гарантује слободу мишљења и изражавања и гарантује слободу медија у складу са највишим међународним стандардима и стандардима земаља Европске Уније. Законским правилима уређује се начин остваривања права загарантованих Уставом. У првом реду законом се обезбеђује и штити слобода изношења, примања и размене информација, ставова и мишљења путем медија и штити се право грађана на истинито, потпуно и благовремено информисање. Значај области јавног информисања, и посебно улоге коју у њој имају медији, захтева континуирано праћење ове области и стално унапређивање и усклађивање законског оквира са стандардима садржаним у међународним документима, нарочито документима Уједињених нација, Европске уније и Савета Европе, али и са стандардима произашлих из праксе појединих институција које се баве заштитом људских права, нарочито Европског суда за људска права. Реч је о области друштвеног живота која је веома динамична и у сталном развоју, а на коју огроман утицај имају и различита техничко-технолошка достигнућа.

Потреба за темељним редефинисањем и унапређењем система јавног информисања, па самим тим и Закона о јавном информисању, јасно је исказана кроз Стратегију развоја система јавног информисања у Републици Србији за период 2020 – 2025. године („Службени гласник РС“, број 11/20). У Акционом плану за спровођење ове стратегије, као најважнија активност предвиђена је припрема Нацрта закона о изменама и допунама Закона о јавном информисању и медијима.

Важећи Закон о јавном информисању („Службени гласник РС“, бр. 83/14, 58/15 и 12/16 – аутентично тумачење) донет је 2014. године и, као системски закон у области јавног информисања и медија, у највећој мери пратио је тадашње међународне стандарде. Стандарди су се у међувремену унапредили, пракса спровођења закона показала је одређене недостатке и недоречености, одакле је следила неопходност и потреба да овај закон буде измењен и допуњен. Рад на измени постојећег закона је кренуо у правцу измена и допуна, али је након завршетка рада констатовано да је број предложених измена и број нових чланова већи од половине чланова важећег закона, због чега је одлучено је да се сачини нови законски текст.

Један од основних проблема у области јавног информисања и медија односи се на суфинансирање пројеката у области јавног информисања. Нефункционално медијско тржиште, нетранспарентност и одсуство једнаких могућности приступа алтернативних токова јавних средстава усмерених ка медијима (системских, транспарентних, јасних и недискриминаторних подстицаја), креирали су очекивања да суфинансирање пројеката у области јавног информисања буде нешто што оно тешко може бити, односно да уместо да гарантује богатство садржаја које тржиште не обезбеђује и неће нужно само од себе обезбедити, осигура опстанак осиромашених медија. Овакво стање вишеструко утиче на медијску сцену, а што је последица, како недовољног износа средстава за њено остваривање, тако и недоречености регулативе и њене примене:

- пројектно суфинансирање постаје модел финансијске одрживости медија и служи финансирању редовне активности медија, а не као средство да се финансирају недостајући садржаји у јавном интересу, што онемогућава развој уобичајених тржишних односа, односно ремети тржишне односе (пре свега се односи на локални ниво);
- пројекти који подразумевају недостајуће садржаје у јавном интересу се не производе у довољној мери, што доводи до тога да нема довољно квалитетних садржаја који испуњавају јавни интерес у области јавног информисања;
- нејасно дефинисана намена конкурса, која не полази од претходно дефинисаних потреба становништва за одређеним медијским садржајима;
- проблеми у формирању и раду стручних комисија, укључујући и критеријуме за чланове експертских комисија које одлучују о расподели средстава;
- недовољна транспарентност у одлучивању о додели средстава;
- додељивање високих износа за програме који спадају у редовну активност медија;
- одступања (коначне) одлуке о расподели средстава од предлога конкурсних комисија противно законским одредбама;
- непостојање адекватног механизма евалуације одобрених пројеката (динамика евалуације, методологија евалуације и критеријуми за оцену остварености конкретног циља због кога је конкурс расписан);
- недостатак адекватних санкција за неизвршење и повреду законских одредаба које се односе на пројектно суфинансирање, те недостатак надзорних механизма.

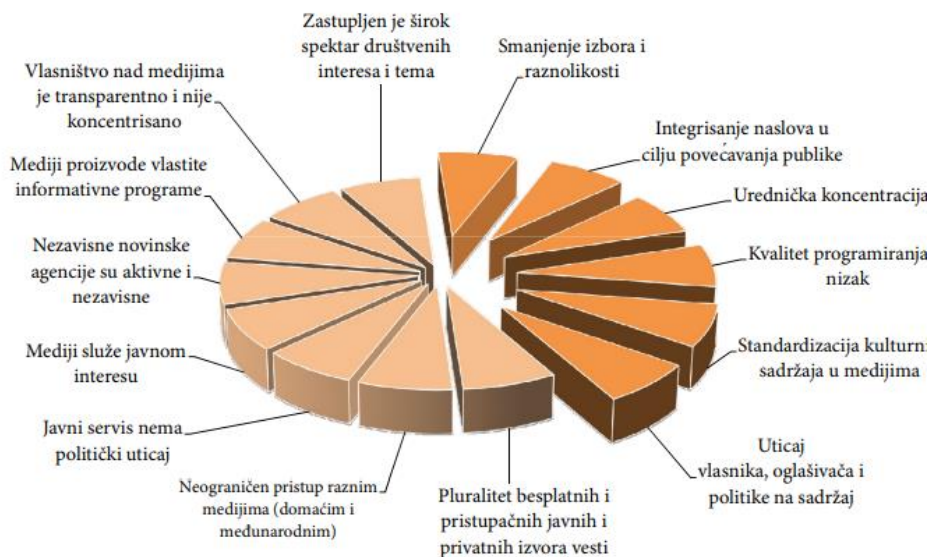
Општи циљ доношења овог закона је унапређен систем јавног информисања кроз хармонизован позитивни правни оквир који гарантује слободу изражавања, слободу медија, безбедност новинара, оснажену новинарску професију, едуковано грађанство и институције способне за примену регулативе.

Општи циљ уређења јавног информисања је да обезбеди слободан, плуралистички, објективан и одговоран приступ информацијама за грађане. Ово укључује низ аспеката и циљева који су од суштинског значаја за демократско друштво. Кључни циљеви уређења јавног информисања укључују:

- слободу медија: осигурати слободу изражавања и слободу медија као основно право грађана. то значи да новинари и медији могу неометано да извештавају о догађајима и темама од јавног интереса;

- плурализам: промовисати разноврсност медијских извора и перспектива како би се омогућио широк спектар информација и ставова;
- објективност и непристрасност: осигурати да новинарство буде објективно и непристрасно, те да извештавање буде засновано на чињеницама и истраживачком новинарству;
- транспарентност: обезбедити транспарентност у власништву и финансирању медија како би се спречили сукоби интереса и обезбедила одговорност;
- приступ информацијама: осигурати приступ информацијама за све грађане, укључујући и оне са посебним потребама, како би се подржала партиципативно друштво;
- етика новинарства: промовисати етичке стандарде новинарства и професионализам у раду новинара;
- заштита новинара: осигурати безбедност и заштиту новинара од претњи и насиља како би се охрабривало слободно извештавање;
- регулација и саморегулација: развити одговарајући оквир за регулацију медија, укључујући и механизме саморегулације, како би се очували високи стандарди новинарства и медијског плурализма;
- едукација грађана: едуковати грађане о медијској писмености како би били критички информисани и способни да разликују поуздане од непоузданих извора информација;
- допринети јавном интересу: медији и новинарство треба да доприносе јавном интересу, информишу грађане о кључним питањима и служе као чувари демократије.

Grafikon 1: Uslovi koji utiču na medijski pluralizam  
(inspirisano kriterijumima Projekta Monitor medijskog pluralizma)



*Извор:* Медијска регулаторна тела и медијски плурализам - регионална публикација, Савет Европе 2021

Општи циљ се стварује кроз посебне циљеве:

- 1) побољшане безбедносне, социо-економске и професионалне услове за рад новинара и медијских радника;
- 2) функционалне, компетентне, професионалне и отворене институције располажу механизмима заштите од спољних притисака и доследно примењују јавне политике и прописе;
- 3) квалитетни, плурални и разноврсни медијски садржаји задовољавају потребе за информисањем различитих друштвених група;
- 4) остварена загарантована слобода јавног информисања;
- 5) у пуној примени је информисање о питањима од интереса за јавност (питања о којима јавност има оправдан интерес да зна);
- 6) остварена заштита медијског плурализма и забрана монопола у области јавног информисања.

### Показатељи за мерење остварења циљева

Показатељ (и) на нивоу општег циља (показатељ ефекта)	Јединица мере	Извор провере
Број медија са бројем новооснованих медија	број *пројекција тенденције раста	Агенција за привредне регистре Министарство информисања и телекомуникација
Кривична дела, пријављена тужилаштву, а која су уперена против новинара и медијских радника	број	Извештај Републичког јавног тужилаштва
Број новинара изложен претњи и насиљу	број	Регионална база података напада на новинаре
обезбеђен механизам за анализу и праћење тржишта рада радно ангажованих у медијском сектору, разврстано према полу	ДА/НЕ	Извештаји: Републичког завода за статистику, новинарских синдиката и новинарских удружења
број синдикално организованих новинара и медијских радника	Број	Извештаји: Министарства за рад, запошљавање, борачка и социјална питања и новинарских синдиката
број и репрезентативност послодавачких организација издавача медија	Број	Извештај Министарства за рад, запошљавање, борачка и социјална питања
социјално-економски дијалог ради потписивања гранског колективног уговора	ДА/НЕ	Извештаји: Министарства културе и информисања,

успостављен		новинарских и медијских синдиката
грански колективни уговор потписан	ДА/НЕ	Извештај Министарства за рад, запошљавање, борачка и социјална питања
финансијски подстицаји за издаваче медија који су закључили колективни уговор прописани релевантним законима	ДА/НЕ	Извештај Министарства финансија
број медија које имају интерне мере и процедуре за постизање родне равноправности	број	Министарство културе и информисања, Регистар медија
број медија које имају интерне мере и процедуре за запошљавање особа са инвалидитетом	број	Министарство културе и информисања, Регистар медија
успостављени механизми за родно осетљиво прикупљање и анализу података о заступљености жена међу уредницама и доносиоцима одлука, као и о усклађености услова рада са обавезама из приватне сфере	ДА/НЕ	Извештај Министарства за људска и мањинска права и друштвени дијалог
утврђивање података о броју запослених у Сектору Ј према Уредби о класификацији делатности, образовној структури и полу	Републички завод за статистику	Новинарска и медијска удружења и синдикалне организације
утврђивање броја синдикално организованих новинара и медијских радника, анализа стања и сачињавање извештаја о спровођењу закључених колективних уговора	Министарство културе и информисања	Новинарска и медијска удружења и синдикалне организације
мапирање стања у погледу броја и репрезентативности послодавачких организација издавача медија и репрезентативности	Министарство за рад, запошљавање, борачка и социјална питања	Министарство култур и информисања, Републички завод за статистику новинарска и

синдиката новинара и медијских радника		медијска удружења и синдикалне организације
успостављање социјално-економског дијалога ради потписивања гранског колективног уговора, у складу са законом који уређује радне односе	Министарство културе и информисања	Министарство за рад, запошљавање, борачка и социјална питања, новинарска и медијска удружења и синдикалне организације
организовање пројеката едукације новинара, медијских радника и послодаваца о начину остваривања радних и професионалних права запослених у медијском сектору, као и у области безбедности и заштите здравља на раду	Министарство културе и информисања	Министарство за рад, запошљавање, борачка и социјална питања, Заштитник грађана, Мисија ОЕБС-а, новинарска и медијска удружења и синдикалне организације
прописивање финансијских подстицаја за издаваче медија који су закључили колективни уговор	Министарство финансија	
развијање механизма подстицаја за нова радна места у сектору медија или за запошљавање младих новинара уз дефинисање прецизних критеријума	Министарство културе и информисања	
подршка пројектима едукације и јачање капацитета новинара за одбрану радних и професионалних права у циљу заштите од цензуре и аутоцензуре	Министарство културе и информисања	Министарство за рад, запошљавање, борачка и социјална питања, Заштитник грађана, Мисија ОЕБС-а, новинарска и медијска удружења и синдикалне организације
доношење интерних мера и процедура у вези са политикама за постизање родне равноправности у јавним медијским сервисима, уз осигуравање учешћа жена у осмишљавању и спровођењу делотворних родно осетљивих политика и програма	Јавни медијски сервис	Министарство за људска и мањинска права и друштвени дијалог, Заштитник грађана, Повереник за заштиту равноправности

стварање услова за већу заступљеност жена (новинарки) међу уредницима и на положајима на којима се доносе одлуке, као и услова рада који омогућавају усклађивање пословних обавеза са приватним	Министарство за људска и мањинска права и друштвени дијалог	Повереник за заштиту равноправности, новинарска и медијска удружења и организације
изменом регулативе (Уредба о садржини, обрасцу и начину подношења јединствене пријаве на обавезно социјално осигурање, јединственим методолошким принципима и јединственом кодексу шифара за унос података у јединствену базу централног регистра обавезног социјалног осигурања) обезбедити прикупљање података и израдити анализу о укључености, односно радне ангажованости особа са инвалидитетом у медијском простору	Министарство финансија	Министарство за рад, запошљавање, борачка и социјална питања Повереник за заштиту равноправности, Републички завод за статистику, Филозофски факултет у Новом Саду, новинарска и медијска удружења и синдикалне организације
омогућавање приступачности за равноправно укључивање особа са инвалидитетом у медијском сектору нарочито у ситуацијама када инвалидитет захтева да се прилагоде услови радног места	Министарство за рад, запошљавање, борачка и социјална питања	Заштитник грађана, Повереник за заштиту равноправности
Напредак Републике Србије у Годишњем извештају о напретку Србије у делу који се односи на слободу медија и слободу изражавања	Није остварен напредак/ Ограничен напредак/известан напредак	Годишњи извештају о напретку Србије
Индекс слободе медија	Позиција Републике Србије на ранг лист	Извештај Репортера без граница
Индекс одрживости медија	Оцена (од 1 до 4)	Годишњи извештај IREX-а

Концентрација публике, вертикална концентрација и политичка контрола над финансирањем медија	висок ризик/ средњи ризик/ низак ризик	Истраживање Media Ownership Monitor
Регулаторне одредбе за превенцију концентрације, регулаторне одредбе за вертикалну концентрацију, транспарентност власништва и политичка контрола над новинским агенцијама	висок ризик/ средњи ризик/ низак ризик	Истраживање Media Ownership Monitor
урађене и објављене анализе релевантног медијског тржишта;	ДА/НЕ	Извештаји Министарства културе и информисања, Регулаторног тела за електронске медије, Републичке агенције за телекомуникације и поштанске услуге

Анализом других могућности за решавање проблема установљено је да је, између свих алтернатива, најцелисходнији, најделотворнији и најпоузданији начин за решавање напред наведених проблема - доношење новог закона којим ће да се уреди област јавног информисања и медија.

Наиме, у случају *status quo* опције, односно непредузимања мера државне интервенције, које могу бити нерегулаторне и регулаторне, није могуће решити проблеме у овој области од јавног интереса. Проблеме ове области - само друштво, без утицаја државе, није у стању да реши, а решавање предметних проблема није могуће постићи ни у случају самосталног деловања нерегулаторних механизма. Само интервенционим мерама нерегулаторне и економске природе, попут субвенција, расписивања конкурса за учешће у програмима и пројектима и др., или мерама друштвене (социјалне) природе, са нижим степеном државне интервенције, не би било могуће решити предметне проблеме, а свака од ових мера имала би ограничено и привремено дејство. Потребно је да мере ове врсте прате примену овог закона у пракси, али искључиво оне саме, изоловане и без снаге законског ауторитета, у постојећем систему нису у стању да реше предметне проблеме.

У оквиру мера регулаторне природе једино одговарајуће решење је било доношење закона, будући да конкретна материја по својој природи не представља предмет подзаконских аката, који се доносе на основу закона и ради спровођења закона.

## **2. Анализа ефеката изабране опције јавне политике**

Основне новине Нацрта закона о јавном информисању и медијима састоје се у:

- 1) потпунијем уређењу јавног интереса у области јавног информисања;



- 2) потпунијем уређењу рада издавача медија чији су оснивачи савети националних мањина;
- 3) потпунијем уређењу поступка пројектног суфинансирања и предвиђеном успостављању Јединственог информационог система за спровођење и праћење суфинансирања пројеката у области јавног информисања, чиме се унапређује правна сигурност и транспарентност овог поступка;
- 4) установљава се Евиденција произвођача медијских садржаја уз постојећи Регистар медија;
- 5) пружа се радноправна заштита новинарима, у складу са прописима из области радног права, којом се појачава заштита професионалног новинарског интегритета од шиканирања и других облика злоупотреба закона, ради остварења слободе јавног информисања;
- 6) уводи се анализа о потребним медијским садржајима, полазећи од јавног интереса у области јавног информисања.

Предложена законска решења ће утицати на следеће субјекте:

- новинаре и друге медијске раднике;
- грађане;
- медије/установе јавних медијских сервиса и организације приватних медијских сервиса;
- удружења медија и удружења новинара;
- Министарство информисања и телекомуникација;
- Министарство привреде;
- Канцеларију за информационе технологије и електронску управу;
- судство и правосудне професије.

Новинари и медијски радници у Републици Србији раде у тешким условима, често без адекватног уговора о раду. Општи тренд је смањивање броја запослених и удела запослених на неодређено време, док, са друге стране, расте ангажовање по основу уговора о привременим и повременим пословима, ауторским уговорима и уговорима о делу.

Истраживања показују да је петина новинара у статусу фриленсера (изван радног односа), половина ради на несигурним пословима, док стабилан радни однос у највећој мери имају старији медијски радници (између 50 и 60 година).<sup>1</sup> Само 27% младих новинара има радни однос на неодређено време. У најтежој позицији су новинари у онлајн медијима, где је мање од трећине стално запослено

Плате новинара су ниске, чак и испод републичког просека, исплате су често нередовне, док велики број новинара ради прековремено. Све то утиче на деградацију професије, а новинаре и медијске раднике ставља у прекарни положај, због чега велики број њих жели да напусти професију

Мешавина ниских примања која се исплаћују касно, недовољна сигурност посла, рад без уговора или са лако раскидивим уговором представља облик притиска који подстиче ширење аутоцензуре, отежава независност, квалитетно новинарство и фаворизује тзв. таблоидизацију новинарства.

Решење је у успостављању социјалног дијалога и потписивању гранског колективног уговора, али је то у садашњим условима неостварљиво, јер су синдикати

слаби, а организација послодаваца није формирана. Додатни проблем представља непостојање базе података о броју новинара и медијских радника.

Када је у питању слобода изражавања и безбедност новинара, у извештају Европске комисије из 2018. године оцењује се да случајеви претњи, застрашивања и насиља над новинарима и даље забрињавају, док су истраге и правноснажне пресуде и даље ретке, као и да „српски органи власти морају неодложно да реагују и јавно осуде говор мржње и претње новинарима”.<sup>6</sup> Напредак се бележи само у делокругу Комисије за разматрање чињеница добијених током истраге убиства новинара у комплетирању истраге у једном од три случаја убиства новинара. Као позитиван помак се посматра и Споразум о сарадњи и мерама за подизање нивоа безбедности новинара који је потписан између новинарских организација, Републичког јавног тужилаштва и Министарства унутрашњих послова са циљем обезбеђивања веће сигурности новинара у вези са пословима које обављају, али уз констатацију да би он „тек требало да доведе до ефикаснијег правног поступања у предметима и да осигура приступ правди”. Препоруке Европске комисије указују да је потребно брзо реаговање, јавна осуда говора мржње и напада на новинаре, као и покретање иницијативе за измену закона ради јасног класификовања кривичних дела и прекршаја на штету новинара и медијских радника.

Од потписивања напред наведеног споразума одржани су састанци Сталне радне групе за безбедност новинара на којима се разматра поступање у предметима и друга питања од значаја за даљи рад Сталне радне групе. Успостављен је механизам сарадње, тако што су споразумне стране одредиле лица за контакт и координацију поступања у случајевима извршења кривичних дела којима новинари могу бити изложени и која ће бити у сталном контакту, усвојен је Правилник о раду Сталне радне групе, као и Акциони план о раду Сталне радне групе. У сарадњи са Мисијом ОЕБС у Републици Србији отпочело је одржавање обуке новинара и других представника медија, јавних тужилаца и полицијских службеника. Такође, организовани су и састанци лица за контакт и координацију, ради унапређења постојећег механизма сарадње.

Упутством Републичког јавног тужиоца издатим 22. децембра 2015. године, у свим основним, вишим и апелационим јавним тужилаштвима успостављене су евиденције кривичних дела учињених на штету лица која обављају послове од јавног значаја у области информисања, у вези са пословима које обављају и напада на интернет странице медија, почев од 1. јануара 2016. године. Истим упутством одређено је хитно поступање у наведеним предметима.

У периоду од 1. јануара 2016. до 30. септембра 2019. године јавним тужилаштвима поднете су кривичне пријаве/извештаји о 194 догађаја (формирана су 194 предмета) извршених на штету новинара. У наведеним предметима, закључно са 30. септембра 2019. године, предузете су следеће радње:

- Коначна одлука донета је у 104 предмета (53,61% укупног броја предмета), и то:
  - ✓ у 23 предмета извршилац је санкционисан одлуком суда или наметањем обавезе, у складу са институтом предвиђеним Закоником о кривичном поступку, о примени одложеног кривичног гоњења (опортунитет), од чега је у 13 предмета донета осуђујућа пресуда, а у десет предмета примењен опортунитет;
  - ✓ 78 предмета окончано је одлуком јавног тужилаштва – донето је решење о одбацивању кривичне пријаве или службена белешка да нема места покретању кривичног поступка;

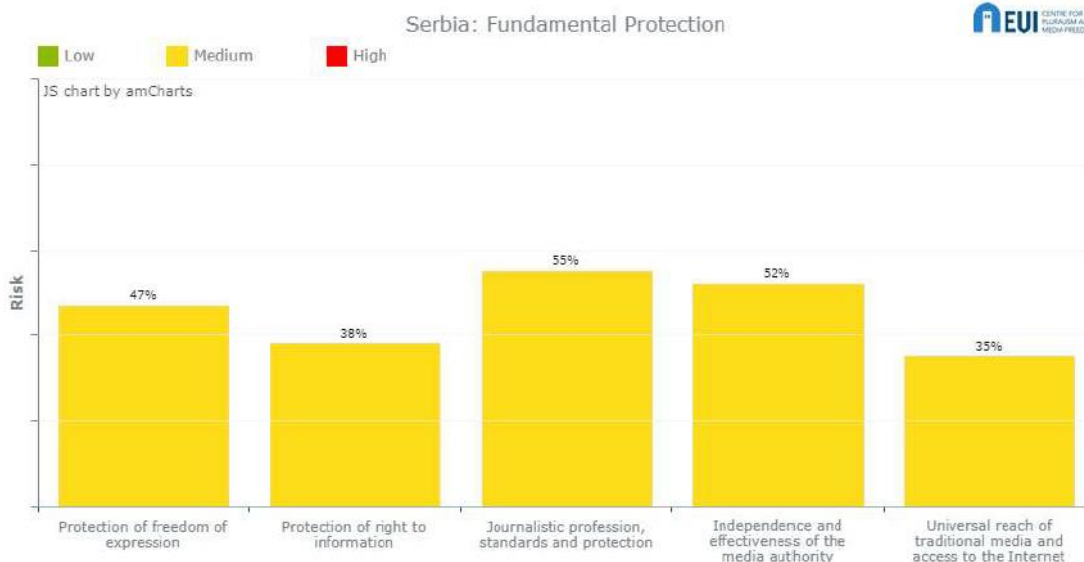
- ✓ у једном предмету суд је донео решење којим се одбацује оптужни акт због душевне болести окривљеног;
- ✓ у једном предмету решењем суда одбијен је оптужни акт тужилаштва;
- ✓ у једном предмету, у поступку међународне правне помоћи у кривичним стварима, уступљено је кривично гоњење надлежним органима друге државе.
- ✓ У погледу предмета у којима је поступак још увек у току:
- ✓ у једном предмету против једног лица донета је осуђујућа пресуда на основу споразума о признању кривичног дела, док је против 3 лица поднет оптужни акт;
- ✓ у једном предмету одлуком суда оптужени је ослобођен оптужбе, у току је поступак по жалби јавног тужиоца;
- ✓ у десет предмета у току је поступак пред судом по оптужном акту јавног тужиоца;
- ✓ у 54 предмета јавна тужилаштва предузимају мере у циљу утврђивања чињеничног стања у шта је укључено спровођење доказних радњи, прикупљање потребних обавештења, упућивање замолница за пружање међународне правне помоћи у кривичним стварима и разматрање чињеничног стања ради доношења одлуке о даљем току поступка;
- ✓ 23 предмета заведена су у евиденцију непознатих починилаца;
- ✓ у једном предмету је донето решење о одбацивању кривичне пријаве, у току је поступак по приговору оштећеног.

Републичко јавно тужилаштво на кварталном нивоу доставља Билтен – обавештење о поступању јавних тужилаштава у вези са кривичним делима извршеним на штету новинара свим члановима Сталне радне групе.

У 2018. години Удружење новинара Србије (УНС) забележило је 46 инцидената (од тога вербална претња: пет, вређање: три, претње на друштвеним мрежама: три, обарање сајта/хаковање профила: три, привођење: два, физички напад: шест, отказ: један, притисак тужбом: два, пореска управа: један, онемогућавање рада: десет, друге врсте притисака: девет). Евиденција НУНС-а показује да је у 2018. години било 86 инцидената (од тога физички напади: 6, притисак: 63, вербалне претње: 17). У односу на 2016. и 2017. годину бележи се пораст броја инцидената.

- Према УНС-у у 2017. години је било укупно 63 инцидената, а у 2016. години 59;
- Према НУНС-у у 2017. години је било укупно 92 инцидената, у 2016. години 69.

Не постоји свест о друштвеном значају новинарског позива и безбедносним ризицима којима се новинари излажу приликом обављања својих послова. Од потписивања Споразума о сарадњи и мерама за подизање нивоа безбедности новинара крајем 2016. године, и кроз формирање Сталне радне групе за безбедност новинара, кроз различите активности даје се више пажње безбедности новинара.

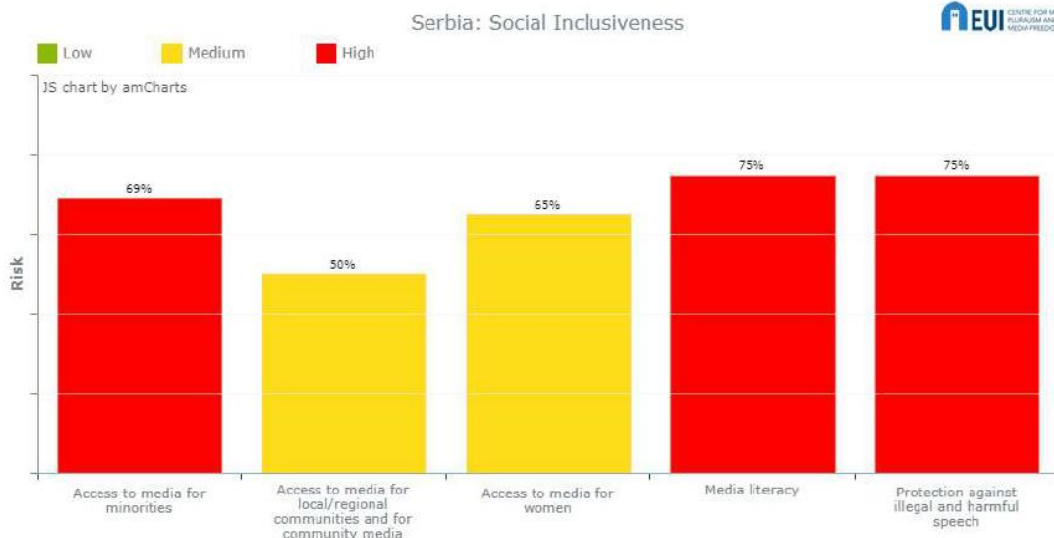


**Табела 1 – Основна заштита**

*Извор:* Мониторинг медијског плурализма у дигиталној ери: примена мониторинга медијског плурализма у Европској Унији, Албанији, Црној Гори, Републици Северној Македонији, Србији и Турској у 2020. години - Извештај о земљи: Србија, Институт за европске студије Београд

Према међународним стандардима, Република Србија има средњи ризик у области *Основне заштите* (45%). Ниједан од пет индикатора не показује низак или висок ризик у овој области, а највиши ризик је регистрован у вези са индикатором о новинарској професији, стандардима и заштити.

**Табела 2 – Социјална инклузија**



*Извор:* Мониторинг медијског плурализма у дигиталној ери, Институт за европске студије Београд

Даље, мерења међународних институција показују да област *Социјалне инклузије* показује висок ризик за Републику Србију, са два (од пет) индикатора са оценом средњег ризика у тој области.

Индикатор Приступ мањина медијима добија оцену високог ризика од 69%. Закон легално признатим мањинама гарантује приступ времену емитовања на ЈМС. Последично, Радио-телевизија Војводине (РТВ) емитује програм на 16 језика, од којих је 14 језика националних мањина. Њен други телевизијски канал посвећен је мањинским језицима и емитује се на њих 11. У току закључавања услед пандемије ковида 19, РТВ и медији националних мањина реализовали су програме учења на даљину за ученике који похађају наставу на језицима националних мањина. Насупрот томе, Радио- телевизија Србије (РТС) у веома малом проценту емитује на језицима националних мањина. Главни ризици потичу од непропорционалног приступа времену емитовања за мањине које нису признате, као и од субиндикатора о приступу медијима за особе са инвалидитетом, који добија оцену високог ризика због чињенице да не постоји политика извештавања нити адекватан приступ ове групе садржајима ЈМС-а или комерцијалних медија.

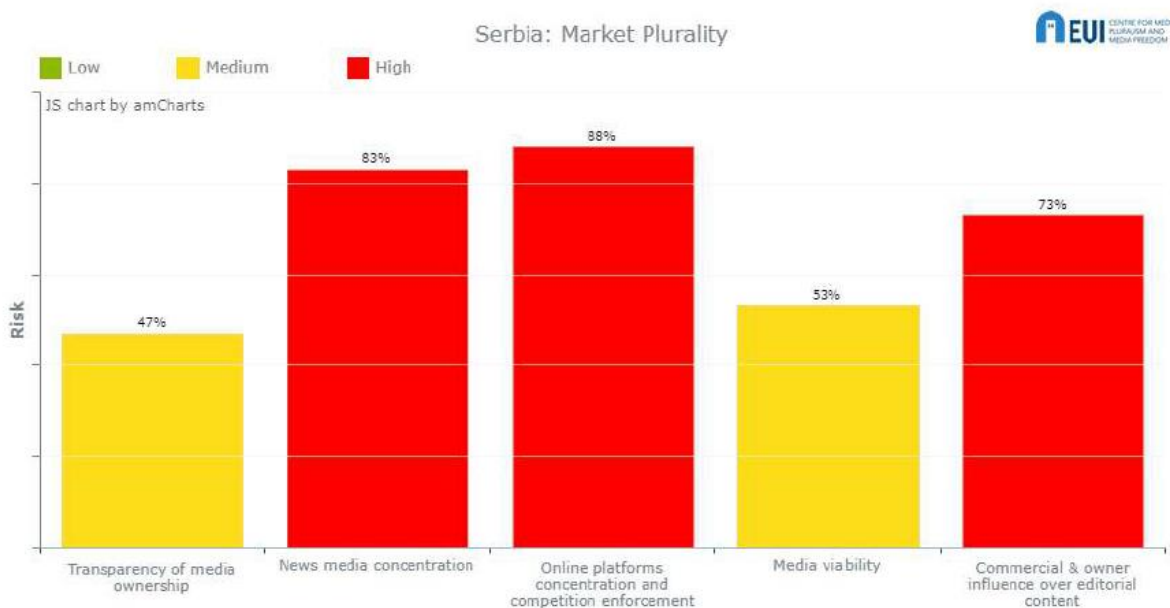
Према Годишњем извештају о раду за 2022. годину, у Агенцији за привредне регистре – Регистар медија на дан 31. 12. 2022. године било је регистровано 2.940 активних медија. Према службеним евиденцијама Министарства информисања и телекомуникација, на дан 12.09.2023. године у Републици Србији послује укупно 2.578 медија (табела у наставку).

Форма	Активан	Брисан	Укупно
Дневне и периодичне новине	810	230	1,040
Радио програм	311	43	354
Телевизијски програм	229	39	268

Самостална електронска издања интернет портали	1,001	94	1,095
Самостална електронска издања уређивачки обликоване интернет странице	96	4	100
Сервис новинске агенције	32	14	46
Остало	16	1	17
Недефинисано	83	47	130
	<b>2,578</b>	<b>472</b>	<b>3,050</b>

Мерења међународних институција показују да област *Плурализма тржишта* указује на највиши ризик појединачно са 69%. Индикатор Транспарентност власништва над медијима показује средњу оцену ризика од 47%. Законодавство прописује обавезну и јавно доступну евиденцију стварних крајњих власника медија, коју води Агенција за привредне регистре.

**Табела 3 – Плурализам тржишта**



*Извор:* Мониторинг медијског плурализма у дигиталној ери: примена мониторинга медијског плурализма у Европској Унији, Албанији, Црној Гори, Републици Северној Македонији, Србији и Турској у 2020. години - Извештај о земљи: Србија, Институт за европске студије Београд

У Републици Србији су заступљени разноврсни модели информисања на језицима националних мањина у које спадају: програми јавних медијских сервиса, емисије, односно чланци у приватним медијима, укључујући и медије цивилног друштва, програмски садржаји медија чијим издавачима су оснивачи национални савети, као и употреба интернета, приступ медијима матичне земље итд. Међутим, упркос томе што је доношењем медијских закона ојачан успостављени правни оквир који се односи на информисање припадника националних мањина, у пракси су уочени

одређени проблеми како нормативне, тако и практичне природе који указују на то да недостаје свеобухватан и кохерентан приступ у обезбеђивању информисања на језицима националних мањина.

Национални савети националних мањина, као тела изабраних представника националних мањина, преко којих припадници мањина остварују своја колективна права, имају значајна овлашћења у сегменту остваривања јавног интереса у области јавног информисања. Иако се финансирају из јавних средстава, ова тела могу да буду оснивачи издавача медија, овлашћени су предлагачи чланова Савета РЕМ-а, дају мишљења о кандидатима за одговорног уредника програма на језику националне мањине у јавним медијским сервисима, као и мишљење на пројекте који се прилажу на конкурс који се расписује ради подизања квалитета информисања припадника националних мањина, а која нису обавезујућа. Упркос важности које имају у области информисања, делатност националних савета је само један вид остваривања јавног интереса припадника националних мањина да буду информисани на свом језику и мањинска медијска сцена не сме да буде сведена искључиво на њихову активност. У вези са улогом националних савета, постоји одређена забринутост по питању њиховог утицаја на плурализам и уређивачку независност медија. С обзиром на то да се медији, чијим су издавачима оснивачи национални савети националних мањина, финансирају из јавних средстава, потребно је уредити начин њиховог функционисања у складу са потребом остваривања јавног интереса. Поред тога, према члану 16. Закона о јавном информисању и медијима, акт о оснивању установе, привредног друштва односно фондације чији су оснивачи национални савети посебно уређује начин избора и именовања органа управљања, а када је установа, привредно друштво односно фондација издавач медија, и одговорног уредника медија, на начин којим се обезбеђује уређивачка независност медија. Национални савети су, дакле, у обавези да бирају управне одборе медијских установа, постављају директоре и главне уреднике на начин којим се обезбеђује уређивачка независност медија. Додатно, велики проблем представља осигурање финансијске одрживости медија који производе садржај на језицима националних мањина, као и неадекватно остваривање обавезе информисања на језицима националних мањина од стране јавног медијског сервиса на националном нивоу.

Као кључни проблем у области информисања особа са инвалидитетом је препознато то што у јавности нема довољне заступљености особа са инвалидитетом. Такође, велики проблем је у томе што не постоје новинари и новинарке који су специјализовани за извештавање за потребе особа са инвалидитетом. У том смислу је непходно борити се против стереотипа у извештавању о особама са инвалидитетом и њиховим потребама. Те потребе нису посебне већ су исте и само се задовољавају на другачији начин. Поред наведеног, уочено је непоштовање медијских обавеза о недискриминаторном, односно, инклузивном извештавању (ограничени ресурси су вероватно разлог томе), као и непоштовање прописа и препоруке регулаторних тела из области равноправности грађана.

Поступак суфинансирања медија оснажен је увођењем у законске одредбе саморегулаторног тела Савета за штампу, који прати примену етичког кодекса и доноси акте у случају кршења стандарда професионалне етике.

Министарство телекомуникација и информисања, као министарство надлежно за послове јавног информисања, је регулатор у овој области, доноси подзаконске прописе, успоставља и води Јединствени информациони систем за спровођење и праћење суфинансирања пројеката у области јавног информисања, врши надзор над спровођењем овог закона (управни надзор) и, у оквиру њега, инспекцијски надзор над применом овог закона и прописа донетих на основу овог закона.

Министарство привреде надлежно је за поступке приватизације издавача који су започети до дана ступања на снагу овог закона, у складу са Законом о министарствима и Законом о приватизацији.

Канцеларија за информационе технологије и електронску управу, као орган државне управе – посебна организација надлежна за пројектовање, изградњу, повезивање, развој и одржавање ресурса информационо-комуникационих технологија и инфраструктуре потребних за пружање услуга електронске управе, пружа стручно-техничку подршку Миистарству телекомуникација и информисања у изради, успостављању и одржавању Јединственог информационог система за спровођење и праћење суфинансирања пројеката у области јавног информисања, као и подршку у примени наведених технологија. Поступак пројектног суфинансирања спроводиће се искључиво путем овог информационог система након његовог успостављања. Јединствени информациони систем за спровођење и праћење суфинансирања пројеката у области јавног информисања је платформа која ће да обједини релевантне информације и омогући транспарентност процеса суфинансирања, увид у сваку фазу овог поступка, са праћењем података о медијима који учествују на конкурсима, колика средства су опредељена и додељена за које пројекте и других релевантних елемената.

Нацрт закона предвиђа посебна правила у погледу судске заштите права на одговор на информацију и исправку информације, као и у погледу других облика судске заштите. Предвиђена су и правила која се односе на правну заштиту интереса лица о коме је раније била објављена информација да је против њега покренут кривични поступак, као и право на накнаду материјалне и нематеријалне штете лицу на које се односи информација чије је објављивање забрањено, независно од других средстава правне заштите која му стоје на располагању.

За примену овог закона средства ће бити обезбеђена у буџетима органа јавне власти које расписују конкурсе за суфинансирање пројеката у области јавног информисања и у складу са лимитима који се одређују за сваку буџетску годину.

#### Извод из Закона о буџету Републике Србије за 2023. годину

<b>1204</b>	<b>Систем јавног информисања</b>	<b>1.450.498.000</b>
	<b>Извршни и законодавни органи,</b>	<b>1.450.498.000</b>
<b>110</b>	<b>финансијски и фискални послови и</b>	
	<b>спољни послови</b>	
0001	<b>Подршка остваривању јавног</b>	<b>233.200.000</b>
	<b>интереса у области информисања</b>	
423	Услуге по уговору	3.200.000
424	Специјализоване услуге	160.000.000



	481	Дотације невладиним организацијама	70.000.000
0003		<b>Подршка информисању грађана на територији АП Косово и Метохија на српском језику</b>	<b>10.280.000</b>
	423	Услуге по уговору	280.000
	424	Специјализоване услуге	7.000.000
	481	Дотације невладиним организацијама	3.000.000
0005		<b>Подршка информисању припадника српског народа у земљама региона на српском језику</b>	<b>29.320.000</b>
	423	Услуге по уговору	320.000
	424	Специјализоване услуге	29.000.000
0006		<b>Подршка информисању националних мањина на сопственом језику</b>	<b>41.559.000</b>
	423	Услуге по уговору	559.000
	424	Специјализоване услуге	29.000.000
	481	Дотације невладиним организацијама	12.000.000
0007		<b>Подршка информисању особа са инвалидитетом</b>	<b>15.460.000</b>
	423	Услуге по уговору	460.000
	424	Специјализоване услуге	9.000.000
	481	Дотације невладиним организацијама	6.000.000
0008		<b>Подршка раду установе за новинско - издавачку делатност „Панорама”</b>	<b>55.131.000</b>
	411	Плате, додаци и накнаде запослених (зараде)	19.616.000
	412	Социјални доприноси на терет послодавца	2.972.000
	414	Социјална давања запосленима	444.000
	415	Накнаде трошкова за запослене	200.000
	416	Награде запосленима и остали посебни расходи	552.000
	421	Стални трошкови	1.871.000
	422	Трошкови путовања	2.245.000
	423	Услуге по уговору	23.849.000
	425	Текуће поправке и одржавање	440.000
	426	Материјал	1.570.000
	482	Порези, обавезне таксе, казне, пенали и камате	72.000
	483	Новчане казне и пенали по решењу судова	1.050.000
	512	Машине и опрема	250.000

0012	<b>Развој система у области јавног информисања и надзор над спровођењем закона</b>	<b>25.548.000</b>
411	Плате, додаци и накнаде запослених (зараде)	16.036.000
412	Социјални доприноси на терет послодавца	2.430.000
413	Накнаде у натури	50.000
414	Социјална давања запосленима	400.000
415	Накнаде трошкова за запослене	552.000
416	Награде запосленима и остали посебни расходи	80.000
422	Трошкови путовања	500.000
423	Услуге по уговору	4.000.000
512	Машине и опрема	1.500.000

### Извод из Предлога закона о буџету Републике Србије за 2024. годину

1204		<b>Систем јавног информисања</b>	1.381.421.000
	110	Извршни и законодавни органи, финансијски и фискални послови и спољни послови	1.381.421.000
	0001	<b>Подршка остваривању јавног интереса у области информисања</b>	233.200.000
		423 УСЛУГЕ ПО УГОВОРУ	3.200.000
		424 СПЕЦИЈАЛИЗОВАНЕ УСЛУГЕ	160.000.000
		481 ДОТАЦИЈЕ НЕВЛАДИНИМ ОРГАНИЗАЦИЈАМА	70.000.000
	0003	<b>Подршка информисању грађана на територији АП Косово и Метохија на српском језику</b>	20.280.000
		423 УСЛУГЕ ПО УГОВОРУ	280.000
		424 СПЕЦИЈАЛИЗОВАНЕ УСЛУГЕ	14.000.000
		481 ДОТАЦИЈЕ НЕВЛАДИНИМ ОРГАНИЗАЦИЈАМА	6.000.000
	0005	<b>Подршка информисању припадника српског народа у земљама региона на српском језику</b>	35.120.000
		423 УСЛУГЕ ПО УГОВОРУ	320.000
		424 СПЕЦИЈАЛИЗОВАНЕ УСЛУГЕ	34.800.000
	0006	<b>Подршка информисању националних мањина на сопственом језику</b>	49.759.000
		423 УСЛУГЕ ПО УГОВОРУ	559.000
		424 СПЕЦИЈАЛИЗОВАНЕ УСЛУГЕ	34.800.000
		481 ДОТАЦИЈЕ НЕВЛАДИНИМ ОРГАНИЗАЦИЈАМА	14.400.000
	0007	<b>Подршка информисању особа са инвалидитетом</b>	18.460.000
		423 УСЛУГЕ ПО УГОВОРУ	460.000
		424 СПЕЦИЈАЛИЗОВАНЕ УСЛУГЕ	10.800.000
		481 ДОТАЦИЈЕ НЕВЛАДИНИМ ОРГАНИЗАЦИЈАМА	7.200.000
	0008	<b>Подршка раду установе за новинско - издавачку делатност „Панорама“</b>	60.269.000
		411 ПЛАТЕ, ДОДАЦИ И НАКНАДЕ ЗАПОСЛЕНИХ (ЗАРАДЕ)	23.135.000
		412 СОЦИЈАЛНИ ДОПРИНОСИ НА ТЕРЕТ ПОСЛОДАВЦА	3.505.000
		414 СОЦИЈАЛНА ДАВАЊА ЗАПОСЛЕНИМА	444.000

	415	НАКНАДЕ ТРОШКОВА ЗА ЗАПОСЛЕНЕ	340,000
	421	СТАЛНИ ТРОШКОВИ	1,871,000
	422	ТРОШКОВИ ПУТОВАЊА	2,245,000
	423	УСЛУГЕ ПО УГОВОРУ	23,849,000
	425	ТЕКУЋЕ ПОПРАВКЕ И ОДРЖАВАЊЕ	440,000
	426	МАТЕРИЈАЛ	1,570,000
	482	ПОРЕЗИ, ОБАВЕЗНЕ ТАКСЕ, КАЗНЕ, ПЕНАЛИ И КАМАТЕ	70,000
	483	НОВЧАНЕ КАЗНЕ И ПЕНАЛИ ПО РЕШЕЊУ СУДОВА	2,550,000
	512	МАШИНЕ И ОПРЕМА	250,000
0009		<b>Финансирање основне делатности јавних медијских сервиса</b>	900,000,000
		ТРАНСФЕРИ ОСТАЛИМ НИВОИМА ВЛАСТИ	
	463	Средства ове апропријације намењена су за финансирање основне делатности Јавне медијске установе „Радио-телевизија Војводине”	900,000,000
0010		<b>Пројектно финансирање јавних медијских сервиса</b>	20,302,000
	424	СПЕЦИЈАЛИЗОВАНЕ УСЛУГЕ	20,302,000
0011		<b>Међународна сарадња у области информисања</b>	10,000,000
	424	СПЕЦИЈАЛИЗОВАНЕ УСЛУГЕ	10,000,000
0012		<b>Развој система у области јавног информисања и надзор над спровођењем закона</b>	34,031,000
	411	ПЛАТЕ, ДОДАЦИ И НАКНАДЕ ЗАПОСЛЕНИХ (ЗАРАДЕ)	23,629,000
	412	СОЦИЈАЛНИ ДОПРИНОСИ НА ТЕРЕТ ПОСЛОДАВЦА	3,580,000
	413	НАКНАДЕ У НАТУРИ	122,000
	414	СОЦИЈАЛНА ДАВАЊА ЗАПОСЛЕНИМА	400,000
	415	НАКНАДЕ ТРОШКОВА ЗА ЗАПОСЛЕНЕ	300,000
	422	ТРОШКОВИ ПУТОВАЊА	500,000
	423	УСЛУГЕ ПО УГОВОРУ	4,000,000
	512	МАШИНЕ И ОПРЕМА	1,500,000

### 3. Учешће заинтересованих страна

Радна група за припрему овог нацрта закона је укључивала представнике надлежних органа и различитих заинтересованих страна. Уз Министарство информисања и телекомуникација, Радну групу чинили су представници Републичког секретаријата за законодавство, Министарства финансија, Министарства државне управе и локалне самоуправе, Министарства за људска и мањинска права и друштвени дијалог, Агенције за привредне регистре, Министарства за рад, запошљавање, борачка и социјална питања, Министарства правде, Канцеларије за информационе технологије и електронске услуге, Министарства за европске интеграције, Независног удружења новинара Србије, Удружења новинара Србије, Независног удружења новинара Војводине, Асоцијације медија, Синдиката новинара Србије, Асоцијације онлајн медија, Пословног удружења Локал прес, Удружења РАБ Србије и Асоцијације независних електронских медија.

У изради овог нацрта закона, поред представника државне управе, велики допринос дала су новинарска и медијска удружења, али исто тако и међународни партнери – Делегација Европске уније у Србији, Мисија ОЕБС-а, Амбасада Краљевине Норвешке и Фондација Конрад Аденаурер.

#### **4. Мере које ће бити предузете како би се остварила изабрана опција јавне политике (имплементационе мере)**

Ради остварења циљева овог закона, заједничким радом надлежних регулаторних тела, биће донети подзаконски акти који свој основ имају у правним нормама овог закона, и то:

- Акт Владе о критеријумима за доделу средстава, начину расподеле и утврђивању износа средстава за остваривање права на информисање припадника националних мањина, и
- Правилник о изгледу и садржини обрасца за подношење биографија и ближе уређује критеријуме бодовања на основу поднетих биографија, Правилник о изгледу и садржини обрасца за подношење пројеката и ближе уређује критеријуме за оцењивање пристиглих пројеката, као и начину рада и одлучивања Комисије, Правилник о обрасцима за подношење наративног и финансијског извештаја, начину израде извештаја интерне и екстерне евалуације, као и критеријумима за евалуацију подржаних пројеката, обавезу заштите пословне тајне и ауторског права корисника средстава, као и о другим питањима од значаја за спровођење евалуације, Правилник о начину израде извештаја из члана 28. ст. 1. и 5. овог закона (анализа о потребним медијским садржајима) и форми и садржини обрасца за давање предлога у поступку јавних консултација, Правилник о суфинансирању пројеката за остваривање јавног интереса у области јавног информисања, Правилник о ближим условима и начину успостављања Јединственог информационог система, уписа, обраде, вођења, ажурирања и доступности података и докумената у електронском облику, аутентикације и ауторизације корисника, као и о другим питањима од техничког значаја за вођење Јединственог информационог система, Правилник о садржају Јединственог информационог система и Правилник о документацију која се прилаже у поступку регистрације медија и евидентирања произвођача медијских садржаја, које доноси министар надлежан за послове јавног информисања.

Како би се успоставио Јединствени информациони систем за спровођење и праћење суфинансирања пројеката у области јавног информисања, Министарство ће, уз стручно-техничку подршку Канцеларије за информационе технологије и електронску управу, припремити техничку спецификацију овог информационог система и спровести набавку у најкраћим могућим роковима.

Поступци приватизације издавача који су започети до дана ступања на снагу овог закона спровешће се у складу са одредбама чл. 156. и 157. овог нацрта закона.

Како би се обезбедили сви потребни капацитети за спровођење овог закона и успешно управљало ризицима имплементације, Министарство информисања и телекомуникација покренуће иницијативе за јачање капацитета кроз партнерство са међународним институцијама и организацијама (Делегација Европске уније у Србији, Мисија ОЕБС-а, Амбасада Краљевине Норвешке и Фондација Конрад Аденауер) и спровођење пројеката у овој области, као и кроз наставак сарадње са асоцијацијама медија и удружењима новинара, те са саморегулаторним телима.