

DEMOKRATIJA I LJUDSKA PRAVA

# FUTURE OF SERBIA

Srdjan Cvijić, Katarina Golubović,  
Nikola Burazer i Aleksandra Krstić  
Jul 2024



Jasno definisana spoljnopolitička strategija prema ovim i drugim pitanjima, kao i principi na kojima se ona zasniva, predstavljaju uslov bez kojeg nije moguće izgraditi demokratsku alternativu vladajućem režimu u Srbiji.



Srbija treba da formuliše svoju politiku prema Kosovu imajući u vidu svoje realne nacionalne interese, uključujući kako položaj srpske zajednice na Kosovu, tako i njeno međunarodno okruženje i strateški cilj pristupanja Evropskoj uniji. Demokratizacija i prozapadna orijentacija Srbije bi takođe ojačale njenu pregovaračku poziciju i značajno doprinele procesu normalizacije odnosa i miru i stabilnosti u regionu.



Uloga opozicije i nevladinog sektora je u tome da izveštaj i ocene pretoče u životne događaje i situacije koje pogađaju što širi broj građana s obzirom na to da se na ovaj način postižu dva cilja: stvaranje realnog pritiska javnosti ka institucijama (političkim, pravosudnim i nezavisnim) i uspostavljanje poverenja u evrointegracione procese.



Medijski sistem Srbije je pretrpan, siromašan i neodrživ, s niskim stepenom nezavisnosti i slobode te izuzetno lošim stanjem profesionalnog novinarstva. Ozbiljni politički pritisci, marginalizacija kvalitetnog i istraživačkog novinarstva, politička instrumentalizacija medija, kontrolisano tržište reklama, brojni sudski postupci protiv novinara i opšta ekonomska nesigurnost medija glavni su pokazatelji urušavanja slobode medija i kvaliteta demokratije u Srbiji, uz odustvo vladavine prava, raširen klijentelizam i korupciju.

DEMOKRATIJA I LJUDSKA PRAVA

# FUTURE OF SERBIA



**BCBP** Beogradski centar za  
bezbednosnu politiku

# Sadržaj

	<b>Uvod</b> .....	2
<b>1.</b>	<b>NAČERTANIJE: PROGRAM SPOLJNE I NACIONALNE POLITIKE SRBIJE ZA XXI VEK</b> .....	3
<b>2.</b>	<b>NORMALIZACIJA ODNOSA S KOSOVOM: CENTRALNO PITANJE EVROPSKIH INTEGRACIJA SRBIJE?</b> .....	9
<b>3.</b>	<b>VLADAVINA PRAVA: OSNOVI PROCENE I PRAVCI DELOVANJA</b> .....	15
<b>4.</b>	<b>MEDIJSKI PEJZAŽ SRBIJE</b> .....	19

# Uvod

Opravdan gnev i nezadovoljstvo građana stanjem u zemlji koje se tiče bezbednosti građana i mladih, porasta nasilja u društvu, kako u medijima tako i u svakodnevnom životu, udaljavanje od Evropske Unije i jačanje nacionalizma vlasti pre svega generisano kroz pitanje Kosova, je doživelo vrhunac masovnim ubistvima mladih ljudi u Beogradu i njegovoj okolini u maju 2023. Iako se radilo u prvom slučaju o masovnoj pucnjava u jednoj beogradskoj školi a u drugom slučaju o ubistvu mladih u selima kod Mladenovca, građani su na ove tragedije, u kojima je stradalo 19 mladih i dece smesta izašli na ulicu i započeli proteste.

Protesti su trajali duže od 5 meseci, a po brojnosti i masovnosti, ovo su najveći protesti građana od dolaska Aleksandra Vučića i njegove stranke na vlast, 2012 godine. Protestima građana su se ubrzo posle prvih okupljanja pridružile proevropske političke partije koje su pokušale da politički artikulišu nezadovoljstvo građana. I pored neuspeha protesta, politička koalicija koja je formirana kao rezultat protesta, „Srbija protiv nasilja“ je na izborima u decembru 2023 izašla zajedno i prvi put stvorila relativno snažnu političku alternativu režimu.

Srbija se nalazi u jednom izazovnom političkom trenutku i u uslovima sve veće represije i autoritarnosti režima. Kako bi se sa relevantnim političkim akterima vodio strateški dijalog o budućnosti Srbije Beogradski centar za bezbednosnu politiku je zajedno sa partnerima iz Fridrih Ebert fondacije pokrenuo seriju razgovora o spoljnoj politici, pitanju Kosova, vladavine prava i mediji. Iako su i druge teme itekako relevantne i važne za situaciju u kojoj se našla Srbija danas i o kojima je moglo da se razgovara takođe, smatrali smo da su u današnjem međunarodnom okruženju i s obzirom na dubinu političke krize sa kojom se Srbija suočava ovo najvažnije teme, a istovremeno i oblasti u kojima je Srbija najviše nazadovala.

Nadam se da će tekstovi koji su sakupljeni i teme koje obrađujemo u ovoj publikaciji voditi ka što široj diskusiji o strateškim opredeljenjima Srbije u godinama koje su pred nama. U trenutnim političkim okolnostima teško je organizovati ozbiljan dijalog koji se bavi smislenom raspravom i kritikom postojećeg stanja u zemlji, a preporuke za prevazilaženje stanja po pravilu nedostaju.

U analizama mojih kolega i kolegica: Srđana Cvijića, Nikole Burazera, Aleksandre Krstić i Katarine Golubović se kristalno jasno uočavaju glavni problemi koji postoje u pobrojanim

oblastima, ukazuje se uzroke i razloge za to, a onda se i definišu glavne preporuke koje vode poboljšanju stanja u njima. One su vrlo aktuelne i odnose se na konkretno stanje u ovim oblastima, ali istovremeno i dugoročne i suštinske, kada govore o potrebi menjanja pogrešnog modela, pogrešnog načina mišljenja i onog koji nije u skladu sa demokratskom i evropskom orijentacijom Republike Srbije.

Na kraju, Beogradski centar za bezbednosnu politiku i ja lično dugujemo ogromnu zahvalnost Fridrih Ebert fondaciji na razumevanju potrebe za organizovanjem ovakvih i sličnih projekata. Naša organizacija je jako zahvalna dugogodišnjoj saradnji koju ima sa kancelarijom u Beogradu i njenom timu, a naročito gospođi Kirsten Schönefeld sa kojom sam neposredno saradivao na samoj ideji a onda i na njenoj realizaciji.

*Igor Bandović  
Direktor Beogradskog centra  
za bezbednosnu politiku*

U ovom zborniku nalaze se tekstovi uglednih naučnika i naučnica i društvenih aktivista i aktivistkinja, koji se bave ključnim oblastima srpske politike. Ovi tekstovi su nastali kroz saradnju između Beogradskog centra za bezbednosnu politiku i Fondacije Fridrih Ebert u Beogradu, sa željom da se razmotre i predstave koncepti usmereni ka budućnosti, vezani za spoljnopolitička pitanja, Kosovo, medije i vladavinu prava. Ova saradnja polazi od pretpostavke da formulacija političkih opcija u ovim oblastima može doprineti dubljem dijalogu između Srbije i Nemačke o kritičnim aspektima trenutne političke formulacije u Srbiji.

U aktuelnom političkom okruženju, čini se da javna debata u Srbiji o osnovnim pitanjima i političkim konceptima nedovoljno prisutna. Međutim, upravo u vremenima novih geostrateških izazova, ove debate su posebno značajne i istovremeno predstavljaju preduslove za uspešnu pro-evropsku orijentaciju Srbije. Nadamo se da ćemo ovim tekstovima, koji odražavaju mišljenja autora/-ki, doprineti ovim debatama i učiniti alternativne perspektive o ovim temama dostupnim široj javnosti. Zahvaljujemo Beogradskom centru za bezbednosnu politiku i Igoru Bandoviću na inicijativi za ovu publikaciju, kao i na dugogodišnjoj saradnji.

*Kirsten Schönefeld  
Direktorka FES Beograd,  
Regionalna kancelarija za Srbiju i Crnu Goru*

# 1 NAČERTANIJE: PROGRAM SPOLJNE I NACIONALNE POLITIKE SRBIJE ZA XXI VEK

*dr Srđan Cvijić*

Srbija je iz XX veka izašla vojno, ekonomski, društveno i politički poražena. Period od demokratskih promena 5. oktobra 2000. do danas u znatnoj meri uslovljen je političkim izborima režima Slobodana Miloševića. Kapitulacija i *de facto* gubitak suvereniteta Srbije na Kosovu i Metohiji 10. juna 1999. godine, bombardovanje Savezne Republike Jugoslavije (SRJ) koje mu je prethodilo, jugoslovenski ratovi devedesetih, bez obzira na vremensku distancu od više od četvrt veka, i dalje imaju odlučujući uticaj na unutrašnju i spoljnu politiku zemlje. Srbija još uvek nije prihvatila nacionalni poraz iz poslednje decenije XX veka, zato ona ostaje talac Miloševićeve pogrešne politike, a njena spoljna politika zarobljenik kosovskog pitanja.

Našavši se u geopolitičkom procepu posle pada Berlinskog zida 1989. godine, Srbija je upala u spoljnopolitičku identitetsku krizu, u kojoj se još uvek nalazi. Dok trideset godina dugo iskustvo komunističke Jugoslavije u Pokretu nesvrstanih nudi istorijski presedan i neku vrstu ideološkog pokrića spoljnoj politici aktuelnog režima, ta politika je u stvari lišena vrednosnih postulata i formalnog strateškog okvira. Spoljna politika trenutnih vlasti u Srbiji predstavlja se kao odbrana srpskih nacionalnih interesa, a zapravo služi isključivo interesima partije na vlasti. Geopolitičko balansiranje između Istoka i Zapada, u kojem istočni partneri sve više odnose prevagu, aktuelni režim ne koristi kako bi odbranio nacionalni interes, već kako bi sebi obezbedio što duži opstanak. Ovakva spoljnopolitička orijentacija direktno je suprotstavljena još uvek formalnom cilju državne politike – a to je članstvo Srbije u Evropskoj uniji (EU).

Uz normalizaciju odnosa s Kosovom, koja u znatnoj meri uslovljava pravac srpske spoljne politike, sledeća pitanja nameću se kao ključna: članstvo Srbije u EU, odnosi s NATO paktom i, uopšteno govoreći, učešće Srbije u međunarodnim vojnim savezima, odnosi s državama u regionu, ali i vraćanje spoljne politike u državni okvir.

Jasno definisana spoljnopolitička strategija prema ovim i drugim pitanjima, kao i principi na kojima se ona zasniva, predstavljaju uslov bez kojeg nije moguće izgraditi demokratsku alternativu vladajućem režimu u Srbiji.

Svrha **Načertanija za XXI vek** – u delu baziranog na prethodnim istraživanjima Beogradskog centra za bezbednosnu politiku (videti poglavlje „Odrobljavanje spoljne politike Srbije“), kao i na strateškim diskusijama organizovanim u aprilu i maju 2024. godine u kojima su učestvovali predstavnici opozicionih partija i civilnog društva – jeste da ponudi novu spoljnopolitičku platformu radi suprotstavljanja politici aktuelnog režima, a politiku su, kao i većinu institucija u zemlji, zarobile stranke na vlasti i privatizovao predsednik republike.

## SVET U KOJEM ŽIVIMO

Da bi se pristupilo definisanju spoljnopolitičke strategije koja će služiti ispunjenju nacionalnih interesa, važno je precizno razumeti svet u kojem živimo i buduća geopolitička kretanja. Dok je u demokratijama spoljna politika jedne države neizbežno uslovljena unutrašnjom politikom, analiza geopolitičkog okruženja na kojoj se ona bazira mora se vršiti naučnim metodama i u ovom smislu mora biti lišena ideoloških i političkih uticaja. Tek na osnovu analize svetskih kretanja moguće je pristupiti izboru spoljnopolitičke strategije. Vodeći se učenjem Milovana Milovanovića, srpskog državnika i diplomate s kraja XIX i početka XX veka, na spoljnu politiku Srbije se ne sme gledati kao na nezavisnu i usamljenu pojavu. Nijedna država, a pogotovu ne male zemlje poput Srbije, ne može definisati svoje ciljeve a da prethodno ne utvrdi ciljeve drugih zainteresovanih strana, pre svih, suseda i velikih sila kao bitnih učesnika međunarodnih odnosa. Pre nego što odrede strategiju svoje spoljne politike, male države se najpre moraju upoznati s osnovnim geopolitičkim kretanjima u svetu, interesima velikih sila i svojih suseda. Tek tada, Srbija može da radi na tome da se njeni interesi poklope s interesima velikih sila, tj., da svoju politiku unese u program velikih. Politički realizam je shvatanje da male države nikada neće nametnuti interese velikim silama, već da se sva veština malih sastoji u tome da usklade svoje interese s politikom velikih.

Rat u Ukrajini je ubrzao geopolitički proces razgradnje globalnog sistema nakratko uspostavljenog posle pada Berlinskog zida 1989. i raspada Sovjetskog Saveza 1991. godine. Posle više od 30 godina mira, evropski kontinent je od početka ruske agresije na Ukrajinu 2022. ponovo ušao u stanje koje liči na novi Hladni rat između Zapada i Rusije. Bez obzira na

ishod izbora u SAD-u i eventualnu pobjedu Donalda Trampa koja bi sa sobom moguće donela pritiske na ukrajinsku stranu da sedne za pregovarački sto s Rusijom, može se očekivati da će režim sankcija, barem kada je o EU reč, kao i izuzetno zategnuti odnosi s Rusijom, trajati u doglednoj budućnosti. Jačanje desničarskih partija u Evropi (na predstojećim izborima za Evropski parlament, kao i na nacionalnim izborima u državama članicama) najverovatnije neće biti toliko da će partijama bliskim režimu Vladimira Putina omogućiti da naprave korenite promene u spoljnoj politici evropskih država prema Rusiji. Moguće je i da će unutarpolitički sukobi između ovih partija i mejnstrim stranaka još više zaoštriti odnose s Rusijom jer savez s Putinom više neće biti shvaćen kao pragmatični izbor mejnstrim partija opravdan finansijskim ili drugim interesima, već kao nacionalna izdaja, pa samim tim i predmet opšte političke polarizacije u zapadnim zemljama. Kada je reč o Narodnoj Republici Kini i eventualnom zaoštavanju odnosa oko Tajvanskog moreuza, može se očekivati da će ono ubrzati proces tzv. američkog pacifičkog pivota, procesa koji je započeo predsednik Barak Obama, a koji je donekle usporen početkom ratova u Ukrajini i u Gazi, a koji podrazumeva prioritizaciju Azije i Pacifika u američkoj spoljnoj politici i posledično smanjenje fokusa na Evropu, Bliski istok i ostale delove sveta. Ako pretpostavimo da će sledeći američki predsednici spoljnu politiku voditi u ovom pravcu, izvesno je da će sudbina Srbije i Zapadnog Balkana u manjoj meri zavisiti od Sjedinjenih Američkih Država, a u većoj od Evropske unije, koja će biti suočena s neophodnošću da sama definiše svoju spoljnu i bezbednosnu politiku u manjoj ili većoj meri nezavisnu od NATO-a i SAD-a. U takvom kontekstu, postoji jača mogućnost i da će proces evropskih integracija krenuti ubrzanom trajektorijom, te i da će do prvog narednog proširenja – bilo faznog, bilo potpunog – doći do kraja ove decenije. Imajući ovakva predviđanja u vidu, neophodno je definisati glavne pravce srpske spoljne politike za XXI vek.

Koji su nacionalni interesi Srbije u XXI veku? Bez obzira na veliku političku polarizaciju u društvu, većina političkih i društvenih aktera, bili oni u vlasti ili opoziciji, mogli bi se složiti da su to: ekonomsko i društveno blagostanje Republike Srbije i njenih građana, mir, zaštita srpske nacionalne manjine u okolnim zemljama, kao i punopravno članstvo u Evropskoj uniji, koje je istovremeno i cilj i sredstvo kojim se obezbeđuje ispunjenje ostalih nacionalnih interesa.

Kada je u pitanju suverenitet Srbije nad Kosovom i Metohijom, istinski konsenzus u javnosti ne postoji. Dok se deo političke elite, pozivajući se na Ustav, barem deklarativno zalaže za ponovno uspostavljanje punog suvereniteta Republike Srbije nad svojom nekadašnjom južnom pokrajinom, drugi deo je spreman na kompromis koji bi uključio sve opcije, izuzev formalnog priznanja nezavisnosti od strane Srbije, što bi većina populacije i političkih aktera shvatila kao neprihvatljivo nacionalno poniženje. Iza zatvorenih vrata stiže se utisak da je većina političke elite – kako vlasti, tako i opozicije – imajući u vidu političku realnost, bliža kompromisnom rešenju. Iako trenutni pregovarački okvir koji je deo pristupnih pregovora Srbije i EU dozvoljava ovakvo rešenje, ostaje neizvesno da li će se od Srbije prilikom pristupanja EU tražiti i da formalno prizna nezavisnost Kosova. Trenutna procena većine političkih

aktera u zemlji je da bi, u slučaju da se od Srbije traži da formalno-pravno prizna Kosovo kao uslov za članstvo u EU, evropske integracije zemlje bile trajno zaustavljene, jer je teško zamisliti bilo koju demokratski izabranu vlast koja bi bila spremna na takav korak.

Buduća demokratska vlast u Srbiji biće u obavezi da preuzme obaveze koje je u procesu normalizacije s Kosovom aktuelni režim prihvatio. Ovakve garancije predstavljaju uslov za podršku partnera iz EU i SAD-a za efikasno uspostavljanje i vršenje vlasti posle smene nedemokratskog režima. U ovakvim okolnostima postavlja se pitanje šta bi, uzimajući u obzir stavove političkih aktera i građana, bila crvena linija preko koje u trenutno zamislivim okolnostima nijedna vlast u Beogradu ne bi mogla da pređe. Uz čvrstu institucionalnu zaštitu za Srbe na Kosovu, garantovanu ekstrateritorijalnost za manastire, crkve i ostalu imovinu Srpske pravoslavne crkve na Kosovu, konačni sporazum bi podrazumevao i očuvanje nacionalnog i državnog dostojanstva u kojem Srbija ne bi bila prinuđena da formalno-pravno prizna nezavisnost Kosova, ali gde bi se formalno-pravno obavezala da se za uzvrat neće suprotstavljati članstvu Kosova u međunarodnim organizacijama, niti u Evropskoj uniji, kada Kosovo jednog dana bude ispunilo uslove za punopravno članstvo. Stav EU, izražen od velikog proširenja 2004. godine, da će zbog Kipra zemljama koje imaju nerešen teritorijalni spor s drugim državama ili entitetima biti onemogućeno članstvo u EU, moraće da se promeni kako bi se zemljama kandidatima kakve su Ukrajina, Moldavija i Gruzija omogućilo članstvo u situaciji gde se Krim, ostali delovi ukrajinske teritorije, Pridnestrovlje, Abhazija i Osetija nalaze pod *de facto* kontrolom Rusije. Na ovaj način će se kandidatima i potencijalnim kandidatima za članstvo u EU, kakvi su Srbija i Kosovo, omogućiti da u EU uđu uz međusobno uvažavanje koje će omogućiti nesmetano institucionalno funkcionisanje EU, a da će im biti ostavljeno da međusobne sporove rešavaju na miran način koristeći se postojećim mehanizmima međunarodnog javnog prava.

## **PUNOPRAVNO ČLANSTVO U EU KAO STRATEŠKI CILJ – USAGLAŠAVANJE SA SPOLJNOM I BEZBEDNOSNOM POLITIKOM EU**

Polazeći od činjenice da punopravno članstvo Srbije u EU makar u formalnom smislu ostaje strateški cilj vlasti, tako i velikog dela opozicije, Načertanije za XXI vek se ne bavi važnim aspektima pristupnih pregovora kao što su vladavina prava i ispunjenje Kopenhaških kriterijuma bez kojih članstva u EU neće biti. U ovom dokumentu se takođe ne bavimo tehničkim aspektima pristupnih pregovora, već samo političkim okvirom vezanim za spoljnu politiku (Poglavlje 31) i Kosovo (Poglavlje 35).

Od početka rata u Ukrajini, Srbija uz Belorusiju ostaje jedina zemlja u Evropi koja odbija da uvede sankcije Rusiji. S druge strane, Srbija u Ukrajinu izvozi artiljerijsku i druge kategorije municije. Prva odluka poklapa se s raspoloženjem srpske javnosti, koja se u anketama većinski izjašnjava protiv uvođenja sankcija, ali i doprinosi održavanju postojećih odnosa aktuelnog režima s Rusijom. Izvoz proizvoda namenske industrije u Ukrajinu odigrava se uglavnom daleko od očiju srpskog javnog mnjenja, ali ga predstavnici vlasti iza zatvorenih vrata,

relativno uspešno, ističu u odnosima sa zapadnim zemljama kao kontraargument pritiscima da se Rusiji uvedu sankcije.

Odbijanje Srbije da se usaglasa sa spoljnom i bezbednosnom politikom EU ne odnosi se samo na dosadašnje pakete sankcija uvedene protiv Ruske Federacije. Srbija je izbegavala da se usaglasa i s deklaracijama i merama protiv Narodne Republike Kine, kineskih i ruskih državljana, entiteta ili interesa. Od ukupno 65 deklaracija koje je Evropska unija tokom 2023. godine ponudila kandidatima, potencijalnim kandidatima i partnerskim zemljama na usaglašavanje, Srbija se usaglasila sa samo 34, od kojih se 13 odnosi na rat u Ukrajini, 7 – na Iran, 4 – na globalni režim sankcija EU za ljudska prava i s drugim deklaracijama koje se odnose na Belorusiju, Mali, Moldaviju, Siriju i jedna na terorizam. Kada se uporede s ostalim zemljama kandidatima za članstvo u EU, Albanija, Crna Gora i Severna Makedonija su u potpunosti usaglasile svoju spoljnu i bezbednosnu politiku s Evropskom unijom, dok to s Bosnom i Hercegovinom, kao i sa Srbijom, nije slučaj.

Režim Aleksandra Vučića kao razlog za neusaglašavanje s deklaracijama i merama EU navodi pozicije Rusije i Kine i drugih zemalja prema statusu Kosova, ali se može pretpostaviti da su razlozi za neusaglašavanje širi, te da značajnu ulogu igra i činjenica da su, kao što je istraživanje<sup>1</sup> s kraja 2021. godine pokazalo, birači vladajućih partija naklonjeniji Rusiji i Kini nego birači velikog dela opozicije.

Dok je ovakva politika balansiranja do sada urodila plodom kod Sjedinjenih Američkih Država i nekih zemalja članica EU, ostaje činjenica da neusaglašavanje sa spoljnom i bezbednosnom politikom EU predstavlja formalnu prepreku ne samo daljem napretku Srbije ka članstvu u EU već i opipljivim prednostima na putu ka članstvu kao što je Plan rasta EU za Zapadni Balkan, ali i drugim finansijskim podsticajima i drugim pogodnostima, normalno rezervisanim za zemlje članice, koje će se u procesu pristupnih pregovora nuditi Srbiji i ostalim zemljama kandidatima.

Politička cena neusaglašavanja, pre svega sa sankcijama koje je Evropska unija uvela Rusiji, dugoročno gledano veća je od gubitka finansijskih podsticaja jer Srbiju već u mnogim evropskim zemljama shvataju kao Putinovog trojanskog konja. Tek što je u periodu od 2000. do 2012. Srbija donekle uspela da se oslobodi negativnog balasta prošlosti nastalog tokom devedesetih, zbog politike aktuelnog režima ponovo se javlja rizik da Srbija u mnogim međunarodnim krugovima počne da bude doživljavana kao akter destabilizacije, što sa sobom nosi direktne negativne posledice na proces pridruživanja EU, a i slabi pozicije Srbije u pregovorima o normalizaciji odnosa s Prištinom i – uopšteno govoreći – u odnosima s drugim zemljama Zapadnog Balkana. Uporno ponavljanje predstavnika zvaničnog Beograda sagovornicima iz EU da Srbija ne mora da se uskladi sa spoljnom i bezbednosnom politikom EU pre prijema u članstvo, u prestonicama Evropske unije nije primljeno kao ubedljiv argument, već kao puki izgovor.

Ne treba zanemariti ni činjenicu da na isti način kao što unutrašnja politika jedne zemlje određuje njenu spoljnu politiku – ako ne i snažnije spoljna politika, tj., formalni, ali i neformalni savezi u koje se ulazi, mogu da oblikuju unutrašnju politiku jedne zemlje. Primera radi, politika saradnje Srbije s Putinovim režimom, kao što se vidi iz bezbednosne saradnje (npr., mere protiv ruske zajednice u Srbiji, itd.), doprinosi daljem demokratskom nazadovanju Srbije. Način na koji se vladajuća elita u Srbiji vezuje za spoljne sile i saveze određuje prirodu unutarpolitičkog života u Srbiji. Za male države poput Srbije savez s autokratskim režimima spolja nespojiv je s održavanjem demokratskog ustrojstva iznutra.

## VOJNA NEUTRALNOST, ČLANSTVO U NATO-U ILI BALKANSKI VOJNI SAVEZ?

U 2024. godini preovlađuje tumačenje da je bombardovanje 1999. godine uslovalo buduće odnose Srbije i NATO saveza, te da je zbog žrtava rata, gubitka suvereniteta na Kosovu koje je usledilo, ulazak Srbije u Severnoatlantsku alijansu nemoguć. Članstvo Srbije u NATO-u u srpskom javnom mnjenju zaista predstavlja tabu. U poslednjih deset godina, ako ne i duže, članstvo Srbije u NATO-u jedva da podržava 10 procenata stanovništva. Interesantno je da je u godinama neposredno posle bombardovanja ova podrška, prema istraživanjima BCBP-a (tada Centar za civilno-vojne odnose), bila skoro trostruko veća. Podrška članstvu u NATO-u počinje da pada posle jednostranog proglašenja nezavisnosti Kosova 2008. godine. U istom periodu tadašnje srpske vlasti definišu novu spoljnu politiku Srbije baziranu na ideji četiri stuba: EU, SAD, Rusija i Kina. Ocena tadašnjeg državnog rukovodstva bila je da ovakva spoljnopolitička orijentacija oslikava realni odnos snaga u svetu. U tadašnjim geopolitičkim okolnostima, državno rukovodstvo je procenjivalo da strateška partnerstva sa SAD-om, Rusijom i Kinom ne ometaju postizanje glavnog zadatka, a to je pristupanje Srbije Evropskoj uniji. Situacija je znatno drugačija posle napada Rusije na Ukrajinu 24. februara 2022. godine.

Vojna neutralnost Srbije je pre svega politička odluka da zemlja nije zainteresovana za pristupanje postojećim vojnim savezima. Srbija je usvojila Rezoluciju o zaštiti suvereniteta, teritorijalnog integriteta i ustavnog poretka Republike Srbije 2007. godine, kojom je zasnovana njena vojna neutralnost. Vojna neutralnost se spominje i u strategijama Nacionalne bezbednosti<sup>2</sup> i Odbrane<sup>3</sup> usvojenim u avgustu 2019. godine. Bez obzira na ovo, Srbija je u junu 2023. godine poslala vojnike u međunarodnu mirovnu operaciju na Sinajskom poluostrvu. Ova misija, Međunarodne snage i posmatrači (*Multinational forces and Observers*), predstavlja prvu vojnu misiju u kojoj učestvuje Vojska Srbije, a koja nije pod okriljem Evropske unije ili Ujedinjenih nacija, u kojoj će Vojska Srbije učestvovati u sastavu američkog kontingenta.

1 <https://www.biepag.eu/publication/geopolitically-irrelevant-in-its-inner-courtyard/>

2 [http://www.parlament.gov.rs/upload/archive/files/cir/pdf/akta\\_procedura/2019/2206-19.pdf](http://www.parlament.gov.rs/upload/archive/files/cir/pdf/akta_procedura/2019/2206-19.pdf)

3 [http://www.parlament.gov.rs/upload/archive/files/cir/pdf/akta\\_procedura/2019/2207-19.pdf](http://www.parlament.gov.rs/upload/archive/files/cir/pdf/akta_procedura/2019/2207-19.pdf)

Bez obzira na činjenicu da je srpsko javno mnjenje izrazito negativno određeno prema ideji članstva u NATO-u, Srbija je okružena zemljama Severnoatlantske alijanse. Od ukupno devet susednih zemalja (ako računamo i teritoriju Kosova), sedam je učlanjeno u vojni savez, a većinsko stanovništvo u Bosni i Hercegovini i na Kosovu stremi članstvu. Bez obzira na obavezu poštovanja volje birača, odgovornost vlade u predstavničkim demokratijama, kakva je Srbija, jeste da se bori za interese građana i da u ovom smislu preuzima političku odgovornost i predlaže rešenja koja su često u suprotnosti s većinskim javnim mnjenjem. U ovom smislu, potrebno je zamisliti scenarija koja bi, u trenutnim geopolitičkim uslovima sve češćih svetskih sukoba, na najbolji način građanima Srbije ponudila siguran i prosperitetan život. Istorija nudi primer SFRJ, kada je ta država učešćem u Balkanskom paktu 1953. godine (vojnom savezu koji su činile komunistička Jugoslavija i dve kapitalističke zemlje, članice NATO pakta: Turska i Grčka) uspela da prebrodi ideološke razlike s partnerima u Balkanskom paktu kako bi se oduprla pretnji koju je u tom istorijskom trenutku predstavljao Sovjetski Savez.

Imajući u vidu sadašnja kretanja u svetu, kao i javno mnjenje u Srbiji prema članstvu u NATO-u, najbolji odgovor na bezbednosne izazove na Zapadnom Balkanu, predstavljala bi bezbednosna saradnja između svih zemalja Zapadnog Balkana, bez obzira na to da li su one članice NATO-a u okviru Berlinskog procesa. Na ovaj način bi se Srbija, bez obaveze da i sama pristupi NATO-u, uključila u zajednički evropski bezbednosni okvir, preko saradnje s ostalim zemljama u regionu. S druge strane, susednim zemljama na Zapadnom Balkanu pružile bi se dodatne garancije za zajednički miran život i saradnju sa Srbijom.

## REGIONALNA SARADNJA: SRBIJA KAO STOŽER REGIONALNOG POLITIČKOG I EKONOMSKOG UJEDINJENJA

Ideja srpskog sveta prvi put se pojavljuje kao politički termin oko 2020. godine i ubrzo nastavlja da se ponavlja u povremenim izjavama eksponenata vladajućeg režima u Srbiji, Republici Srpskoj i delu političke scene u Crnoj Gori. Analogan je sličnim izrazima koji se pojavljuju kod drugih nacija, najslabiji je ideji Ruskog sveta (*Русский мир*). Srpski svet u najširem smislu podrazumeva jačanje kohezije srpskog naroda u bivšim jugoslovenskim republikama u kojima on živi, ali neretko uključuje i ideje koje zagovaraju političku integraciju prostora sa srpskom etničkom većinom (Republika Srbija, Republika Srpska i Crna Gora) u federalnu državnu zajednicu. Kritičari ideje, predominantno iz regiona, ideju srpskog sveta tumače kao ideologiju velike Srbije prilagođenu novom vremenu, drugim rečima, obnovu iredentističkih težnji srpske države prema njihovim državama. Sjedinjene Američke Države i Evropska unija takođe izuzetno negativno ocenjuju svako dodatno prekrajanje granica na Balkanu i u trenutnim okolnostima bi ga sprečile po svaku cenu.

Dok se zvanični režim u Beogradu, zbog održavanja dobrih odnosa s partnerima iz EU i SAD-a, uglavnom uzdržava od direktnih javnih poziva na ujedinjenje Srbije i Republike Srpske, politički predstavnici prekodrinskih Srba to neretko

čine. Da pozivi na ujedinjenje koji dolaze iz Republike Srpske još uvek ostaju na političkim marginama, pokazuju i odgovori čak i srpskih političkih subjekata iz Crne Gore koji naglašavaju da je najbolji okvir u kojem će svi Srbi ponovo živeti u istoj državi Evropska unija.

Bez obzira na političku retoriku, stiče se utisak da je većini političkih subjekata u Srbiji, Republici Srpskoj i Crnoj Gori jasno da trenutne međunarodne okolnosti ne dozvoljavaju dalju promenu granica na Balkanu i da bi eventualno sprovođenje u delo ovakvih političkih ideja izazvalo nove sukobe.

Svesna da populistička ideja srpskog sveta služi samo za ispunjenje jeftinih dnevopolitičkih interesa aktuelnog režima, a na duge staze šteti nacionalnom interesu Srbije u regionu, nova demokratska vlast u Srbiji mora je bez ikakvog oklevanja i nedvosmisleno odbaciti.

Da bi se na pravi način založila za zaštitu prava srpske manjine u regionu, Srbija od regionalnog ekonomskog lidera pomoću različitih inicijativa regionalne ekonomske saradnje u okviru Berlinskog procesa i pristupa Zajedničkom ekonomskom tržištu EU, mora postati i politički stožer koji će zajedničkom političkom inicijativom ostale zemlje Zapadnog Balkana voditi punopravnom članstvu u Evropskoj uniji. Da bi se ostvario ovaj cilj, Beograd mora da ojača svoj politički kapital u ostalim prestonicama Zapadnog Balkana, a taj cilj se nikako ne postiže prostim preoblačenjem poraženih političkih ideologija iz prošlog veka u novo ruho.

Srbija mora biti akter koji će stvoriti novu balkansku inicijativu, ojačati blok zemalja kandidata za EU članstvo u regionu, i učiniti ga sposobnim i voljnim da govori jednim glasom u Briselu i ostalim evropskim prestonicama. Srbiju naprosto nije moguće zaobići i nastaviti s evropskim integracijama ostatka regiona bez nje. Srbija ima političku i ekonomsku težinu bez koje nije moguće stvoriti stabilnu Bosnu i Hercegovinu, multietničko Kosovo, i bez koje čitav Balkan neće moći ni da se pacifikuje ni integriše u EU. Ovakva pozicija zahteva veliku odgovornost države koja podrazumeva odluku da pozivi na političko ujedinjenje po etničkom principu koji dolaze od nekih srpskih lidera u regionu nisu u nacionalnom interesu Srbije, da treba da ostanu na političkim marginama, da kao što ih Crna Gora odbacuje bez obzira na to je li reč o vlasti ili opoziciji, treba da ih odbaci i Srbija, i da se u vladajućim strukturama i u društvu uopšte uvreži politika da je Evropska unija za Srbiju ne samo geopolitička i identitetska gravitaciona nužnost već i najbolji politički okvir u kojem će svi Srbi ponovo živeti u istoj državi. Od intenzivnije ekonomske i političke saradnje (u okviru Berlinskog procesa i Zajedničkog regionalnog tržišta) najviše će profitirati ekonomski najjača zemlja u regionu, a to je Srbija.

Promena unutarpolitički uslovljene paradigme, koju forsiraju trenutni režimi u Beogradu i Banjoj Luci, predstavlja jedini izaziv i preduslov je za ispunjenje srpskih nacionalnih interesa. Ako se Srbija ne postavi na ovaj način, izgubiće sve i sa sobom će u političku i istorijsku provaliju povući i ostatak regiona.



## ODROBLJAVANJE SPOLJNE POLITIKE SRBIJE<sup>4</sup>

Vlada Republike Srbije, tj., Ministarstvo spoljnih poslova (MSP) glavna je institucija za sprovođenje u delo spoljne politike Srbije. MSP predstavlja jednu od najnerreformisanih institucija od demokratskih promena 5. oktobra. Pritisnuto ozbiljnim državnim i spoljnopoličkim izazovima, ali nespremno da se odupre izazovima klijentelizma, nekoliko generacija rukovodstva ministarstva nije se na odgovarajući način bavilo njegovom institucionalnom konsolidacijom i prilagođavanjem diplomatske mreže potrebama XXI veka. Dodatnu prepreku modernizaciji spoljne politike uopšte predstavlja život na staroj slavi SFRJ, tj., nerealna percepcija mesta i uloge Srbije u savremenom svetu. Mehanizmi demokratske kontrole u oblasti spoljne politike se zaobilaze ili su pretvoreni u puku formalnost, a retke javne i parlamentarne debate u najobičniju propagandnu farsu.

Spoljna politika Srbije je od 2012. godine postepeno u potpunosti privatizovana i stavljena u službu zaštite interesa režima. Cilj zarobljavanja spoljne politike je negovanje međunarodnih partnerstava koje bi za uzvrat omogućile uspostavljanje apsolutne vlasti i postepeno urušavanje demokratskog uređenja države uz što manje spoljnih pritisaka i međunarodnih posledica po režim. Postojeća regulativa i institucionalni mehanizmi u velikoj meri prate međunarodno prihvaćene standarde, ali je u praksi primetna potpuna derogacija ustavnih i zakonskih ograničenja, te moć odlučivanja o spoljnopoličkim pitanjima u potpunosti prati opštu situaciju u državi gde predsednik republike i uzak krug saradnika oko njega, često se koristeći vaninstitucionalnim mehanizmima, donose sve ključne spoljnopoličke odluke.

Važećim Zakonom o spoljnim poslovima nedvosmisleno je definisano da spoljnu politiku vodi Vlada Republike Srbije (Član 2), a da je sprovode MSP i ostali organi državne uprave u okviru utvrđenog delokruga. Uloga predsednika je da predstavlja zemlju u inostranstvu (Član 5), kao i da na predlog vlade formalno postavlja i opoziva stalne šefove misija (Član 15). Ova ovlašćenja predsednika u oblasti spoljne politike proističu iz Člana 112 Ustava Republike Srbije, koji ni na koji način ne ostavlja prostor za široko tumačenje predsedničkih ovlašćenja.

Nameru režima da pređe u sledeću fazu zarobljavanja spoljne politike predstavljalo bi usvajanje novog zakona o spoljnim poslovima koji bi prema postojećem nacrtu, pod plaštom veće koordinacije institucija i profesionalizacije ministarstva, dosadašnju praksu zarobljavanja spoljne politike od strane predsednika ozakonio. Novi Nacrt zakona o spoljnim poslovima<sup>5</sup> je na ovaj način predsedniku namenio daleko šira ovlašćenja od postojećih, te se može zaključiti da ona u znat-

noj meri prevazilaze dužnosti koje su ustavom poverene predsedniku republike. Prema ovom predlogu zakona, predviđa se institucionalno rešenje po kojem je MSP obavezan da neposredno upozna predsednika o svom delovanju, te da je obaveza vlade da se s predsednikom konsultuje pre donošenja odluke o predlogu ministra za imenovanje ili opoziv diplomatskih predstavnika u inostranstvu.

Netransparentno odlučivanje ostavlja prostor za manevarisanje u skladu s trenutnim interesima vladajuće elite. Tome u velikoj meri doprinosi nedostatak formulisane strategije spoljne politike, koji se često pravda efikasnošću naspram birokratske inercije, tj., navodnim uspesima personalizovanog modela odlučivanja gde predsednik republike sve važne spoljnopoličke odluke donosi samostalno. Ministri spoljnih poslova u prethodnom periodu koristili su diskreciona ovlašćenja kao pravilo umesto kao izuzetak, između ostalog i prilikom izbora kadra, time urušavajući uticaj struke unutar Ministarstva spoljnih poslova.

Stoga je ključni zadatak što je više moguće depolitizovati i profesionalizovati spoljnu politiku, a sve u svrhu sprečavanja njene zloupotrebe zarad ostvarivanja partikularnih interesa vlasti. Među najvažnijim preduslovima nezavisne spoljne politike u skladu s definisanim strateškim državnim ciljevima su čvršća ustavna i zakonska ograničenja nadležnosti institucija koje kreiraju i vode spoljnu politiku, donošenje strateških dokumenata o spoljnoj politici, transparentnost spoljnopoličkog odlučivanja u koje će biti uključeni predstavnici šire stručne javnosti, kao i jasnije formulisanje procesa kadriranja diplomatskih službenika i zaposlenih u Ministarstvu spoljnih poslova.

Iako se o eventualnoj pripremi razgovaralo tokom 2023. godine, Srbija još uvek nema usvojenu strategiju spoljne politike. Prioriteti i ciljevi spoljne politike formulisani su posredno u Strategiji nacionalne bezbednosti.<sup>6</sup> Priliku za uspostavljanje institucionalne brane stihijskom vođenju spoljne politike koje je svedeno na ispunjavanje partikularnih interesa režima predstavljalo bi upravo donošenje strategije spoljne politike Srbije. Donošenje takvog sveobuhvatnog dokumenta koji treba dugoročno da uredi spoljnopoličku doktrinu države zahteva sistematičan i transparentan proces, što trenutno svakako nije slučaj. U njega bi morali da budu uključeni pre svega predstavnici MSP-a i drugih državnih organa čiji delokrug uključuje pitanja od važnosti za oblast spoljne politike, sve poslaničke grupe u Narodnoj skupštini, predstavnici akademske zajednice, nezavisnih istraživačkih centara, ali i najšira ekspertska zajednica. Predstavnici akademske zajednice, kao i nezavisnih istraživačkih centara koji godinama unazad zahtevaju donošenje strategije spoljne politike, izašli su u prethodnom periodu s nizom koncepata i razrađenih predloga strategije spoljne politike te je i njih važno uzeti u obzir.

Transparentniji proces odlučivanja jedan je od ključnih mehanizama kontrole vodi li se spoljna politika u skladu s definisa-

4 Predrag Petrović, Jelena Pejić Nikić (ur.) Kako osloboditi zarobljenu državu u Srbiji? Ka bezbednosnim institucijama i spoljnoj politici u službi građana (Beograd: Beogradski centar za bezbednosnu politiku, 2024)

5 [https://www.mfa.gov.rs/sites/default/files/dokumenti/2021/10/Nacrt zakona o spoljnim poslovima.pdf](https://www.mfa.gov.rs/sites/default/files/dokumenti/2021/10/Nacrt%20zakona%20o%20spoljnim%20poslovima.pdf)

6 [https://www.mod.gov.rs/multimedia/file/staticki\\_sadrzaj/dokumenta/strategije/2021/Prilog1-StrategijaNacionalneBezbednostiRS-SRP.pdf](https://www.mod.gov.rs/multimedia/file/staticki_sadrzaj/dokumenta/strategije/2021/Prilog1-StrategijaNacionalneBezbednostiRS-SRP.pdf)

nim nacionalnim interesima. Članom 29 Zakona o spoljnim poslovima definisana je obaveza MSP-a da obaveštava Narodnu skupštinu o najznačajnijim spoljnopolitičkim aktivnostima upućivanjem informacija, uz eksplicitnu napomenu da ministar podnosi nadležnom odboru Narodne skupštine izveštaj o radu MSP-a najmanje dva puta godišnje. Gotovo istovetna formulacija zadržana je i u Članu 7 Nacrta zakona o spoljnim poslovima. S obzirom na to da diskusije u skupštinskim odborima najčešće ne zavređuju pažnju šire javnosti, zarad veće transparentnosti budućim izmenama zakonske regulative bilo bi poželjno uvesti dodatne mehanizme parlamentarne kontrole, na primer, obavezu ministra da jednom godišnje na posebnoj sednici Narodne skupštine iznese godišnji izveštaj o rezultatima spoljnopolitičkog delovanja o kojem bi se poslanici izjašnjavali, kao i ekspozice o planovima i ciljevima za narednu godinu.

Kako bi se institucionalizovalo učesće šire stručne javnosti u formulisanoj spoljne politike, bilo bi poželjno formiranje stalnog savetodavnog tela za spoljne poslove pri Ministarstvu spoljnih poslova, što Član 6 Zakona o spoljnim poslovima i predviđa. Članove savetodavnog tela činili bi predstavnici akademske i ekspertske zajednice koji su posvećeni temama od važnosti za polje spoljne politike. Produbljivanje veza s istraživačkim centrima, kako onima koji su povezani sa MSP-om, tako i nevladinim organizacijama, omogućilo bi kreatorima politike pristup širokom spektru perspektiva i doprinelo bi boljim predlozima politike.

Jedan od najvidljivijih problema s kojima se srpska diplomatija suočava godinama unazad je politizacija pri izboru kadra za diplomatsku službu, prilikom koje po pravilu politički klijentelizam i nepotizam nose prevagu nad meritokratskim kriterijumima. Velika razlika u primanjima između rada u ministarstvu u Beogradu i u diplomatsko-konzularnim predstavništvima

stvara situaciju u kojoj se na rad u ministarstvu gleda kao na kaznu, dok je pri slanju kadra u inostranstvo, usled klijentelističkog pritiska, nemoguće uspostaviti meritokratski princip izbora. Zbog ovoga svaka reforma ministarstva mora da uključi racionisanje kadra, ali i povećanje primanja diplomatskim radnicima koji ostaju u zemlji. Politizacija i privatizacija kadrovske politike omogućava lojalan kadar i upotpunjuje komandnu horizontalu kojom vlast uspostavlja potpunu kontrolu nad diplomatskom službom. Kako bi se ovakva praksa preokrenula, neophodno je uspostaviti jasne kriterijume i obezbediti institucionalne preduslove za profesionalizaciju diplomatskog sistema.

Postoji nekoliko modela profesionalizacije diplomatskog kadra. Jedan je okretanje karijeri u struci koja se gradi dugogodišnjim radom u sistemu. Prednost ovog modela bila bi u iskustvu i stručnosti kadra koji bi koristio, ali i dugoročno gradio institucionalnu memoriju sistema, ali bi njegova mana bila institucionalizacija kojom bi se decenijama nagomilani politički kadar preko noći proglasio profesionalnim. Druga opcija bi bila raspisivanje konkursa za pozicije u diplomatskoj službi u skladu s visokim i propisanim kriterijumima za odabir kandidata. Ovakvi javni konkursi se već raspisuju za popunu položaja, pripravnčkih i izvršnih pozicija, ali ih ne raspisuje nezavisna i stručna kadrovska komisija, već konkursna komisija koju imenuje ministar, te u njima politički i klijentelistički princip pri izboru preovlađuje nad meritokratskim. Novim zakonskim rešenjima morali bi da budu strogo definisani kriterijumi za članstvo u kadrovskoj komisiji. Načelo transparentnosti bi nalagalo obavezu ministra da izbor novog kadra periodično obrazlaže spoljnopolitičkom odboru Narodne skupštine. Ovaj model omogućio bi izbor iz šireg kruga kvalitetnih kandidata i bio bi naročito koristan u prvoj fazi profesionalizacije s obzirom na udeo politički postavljenog kadra u sistemu.

## 2 NORMALIZACIJA ODNOSA S KOSOVOM: CENTRALNO PITANJE EVROPSKIH INTEGRACIJA SRBIJE?

Nacrt za diskusiju  
Autor: Nikola Burazer

### SAŽETAK

Problem Kosova je jedno od ključnih pitanja srpske politike, s velikim uticajem i na druga pitanja poput spoljne politike, evropskih integracija, pa čak i stanja demokratije. Kosovo je za veliki broj građana Srbije veoma emocionalno pitanje. Međutim, javnost u Srbiji nije dovoljno upoznata s ciljevima i tokom dijaloga o normalizaciji odnosa Srbije i Kosova i ova tema je predmet različitih propagandnih manipulacija. Vlast u Srbiji preko zarobljenih medija kontroliše glavne narative o Kosovu i manipuliše nacionalnim osećanjima, zbog čega je opozicionim političkim akterima, ali i nezavisnim ekspertima, znatno sužena mogućnost da ponude alternativnu politiku. Politika Beograda prema Kosovu je instrumentalizovana radi opstanka aktuelne vlasti i ne predstavlja rezultat trezvene analize realnih interesa Srbije i srpske zajednice na Kosovu. Normalizacija odnosa Srbije i Kosova danas je u krizi zbog odsustva interesa obeju strana da napreduju u pravcu sveobuhvatne normalizacije, zbog protivljenja prištinskih vlasti konceptu multietničkog Kosova, kao i preovlađujućeg nacionalističkog diskursa koji znatno otežava postizanje kompromisa i stvaranje poverenja među zajednicama. Alternativna politika Srbije prema Kosovu zbog objektivnih okolnosti ne bi mogla biti radikalno drugačija kada se radi o ključnim pitanjima poput učešća u dijalogu ili načelnog stava o nepriznavanju nezavisnosti Kosova. Međutim, promena načina na koji se ova politika formuliše, poboljšanje komunikacije s građanima Srbije o dijalogu i napuštanje nacionalističke matrice mogli bi pomoći kako uspehu samog dijaloga tako i odbrani suštinskih nacionalnih interesa. Srbija treba da formuliše svoju politiku prema Kosovu imajući u vidu svoje realne nacionalne interese, uključujući i položaj srpske zajednice na Kosovu, njeno međunarodno okruženje, kao i strateški cilj pristupanja Evropskoj uniji. Demokratizacija i prozapadna orijentacija bi takođe ojačale pregovaračku poziciju Srbije i znatno doprinele normalizaciji odnosa te miru i stabilnosti u regionu.

### UVOD

Pitanje Kosova je sasvim sigurno jedna od centralnih tačaka srpske politike. S jedne strane je ovo pitanje samo po sebi od velike važnosti za Srbiju. S druge strane, ono je neraskidivo vezano za druga centralna pitanja srpske politike poput procesa evropskih integracija, spoljne politike, pa čak i stanja demokratskih institucija u Srbiji.

Problem Kosova za veliki broj građana Srbije ima izuzetnu važnost i simbolički značaj zbog čvrste veze s nacionalnim identitetom. Međutim, i pored toga ili – možda – upravo zbog toga **ovo pitanje je predmet različitih manipulacija, propagande i dezinformacija**. Stavovi građana Srbije i percepcija dijaloga s Prištinom stoje u jasnoj suprotnosti s očekivanim rezultatima samog dijaloga i postupcima vlade u njemu, zbog čega se koriste različiti instrumenti kako bi se sučeljavanje ovih dveju realnosti izbeglo.

Prema istraživanju Beogradskog centra za bezbednosnu politiku iz 2020. godine, na pitanje koji su ciljevi dijaloga s Prištinom, čak 50 odsto građana Srbije izjavljuje da ne zna. Drugi najčešći odgovor jeste očuvanje Kosova u sastavu Srbije, što odgovara tumačenju vlasti.<sup>7</sup> Ovaj stav, međutim, ne odgovara realnosti budući da je suštinski cilj normalizacije odnosa s Kosovom omogućavanje i Srbiji i Kosovu da odvojeno postanu članice Evropske unije.

Zahvaljujući kontroli većine medija, vlast u Srbiji ima mogućnost da gotovo po svom nahođenju kreira glavne narative o Kosovu. Tumačenja vlasti se gotovo bezrezervno prihvataju u javnosti. Zavisno od interesa vlasti, isto pitanje može u jednom trenutku biti pitanje od ključnog nacionalnog značaja zbog kojeg se dižu tenzije, a u drugom, tehničko pitanje oko kojeg se ne treba uzbuđivati. Vlast isto tako može optuživati političke protivnike za nacionalnu izdaju čak i ako je ona sama otišla mnogo dalje u ustupcima Prištini nego što bi to oni bili spremni da učine.

<sup>7</sup> „Kosovo – šta građani znaju, misle i osećaju?“, Beogradski centar za bezbednosnu politiku, novembar 2020, <https://bezbednost.org/wp-content/uploads/2020/11/kos-srb-SRB-f.pdf>

Opozicija u Srbiji se stoga nalazi u krajnje nezahvalnoj situaciji kada je u pitanju odnos prema Kosovu. Ako podrži one korake koje sama vlast sprovodi, biće optužena za nacionalnu izdaju. Ukoliko ode još dalje u pravcu priznavanja nezavisnosti Kosova, može doživeti pravu katastrofu. Međutim, ako se postavi tvrde prema vlasti ili je optuži za izdaju nacionalnih interesa, pomoći će vlasti da se zapadnim partnerima predstavi kao znatno poželjniji partner i tako će vladajućem režimu osigurati međunarodnu podršku. Zbog toga proevropska opozicija uglavnom izbegava da se bavi temom Kosova.

I pored toga, neophodno je da proevropska opozicija u Srbiji formuliše određene stavove o normalizaciji odnosa s Kosovom. Odsustvo jasne politike spasava od neposredne štete medijskog progona ili rušenja međunarodnog imidža, ali **dugoročno potkopava sliku opozicije kao kredibilne političke snage koja ima odgovore na ključna pitanja srpske politike**. Opozicija možda nije u situaciji da ponudi konkretne predloge, ali je potrebno da formuliše nov pristup.

## UTICAJ PITANJA KOSOVA NA DRUGA FUNDAMENTALNA PITANJA

Nikada ne treba zaboraviti koliko je pitanje Kosova izazovno u komparativnoj perspektivi. Statusni sporovi poput spora Beograda i Prištine po pravilu traju decenijama i vrlo često se nikada i ne rešavaju. Sporu Izraela i Palestine se ne nazire kraj, Kipar do današnjeg dana ostaje podeljeno ostrvo, širom sveta se nalaze nepriznate države u određenoj fazi zamrznutog konflikta. Čak je i razrešenje naizgled završenih sporova posledica ili ubedljive pobede jedne strane ili iznuđenih kompromisa koji i ne predstavljaju konačno rešenje, kao što je to slučaj u Severnoj Irskoj.

Slučaj Srbije je donekle drugačiji. Za razliku od Kipra koji je mogao ući u Evropsku uniju iako ne kontroliše skoro polovinu sopstvene teritorije ili Velike Britanije i Republike Irske koje su mogle obe biti članice Evropske zajednice i pored spora oko Severne Irske, **Srbija mora razrešiti svoj spor s Kosovom kako bi osigurala sopstvenu evropsku perspektivu**. To je upravo posledica druge važne razlike: gotovo sve evropske zemlje – uključujući 22 zemlje od 27 država članica Evropske unije i pet od sedam suseda Srbije – priznaju Kosovo kao nezavisnu državu.<sup>8</sup>

Stoga pitanje Kosova nije direktno vezano samo za proces pristupanja Srbije Evropskoj uniji već je od direktnog uticaja i na bilateralne odnose s drugim državama i za bezbednost i stabilnost u regionu. Zbog toga se pitanje Kosova direktno preliva i na spoljnu politiku u celini.

8 Ukupno 22 zemlje od 27 država članica Evropske unije i 28 zemalja od 32 države članice NATO-a priznaju nezavisnost Kosova. Kosovsku nezavisnost ne priznaju Španija, Slovačka, Rumunija, Grčka i Kipar, od kojih je poslednja država članica Evropske unije, ali ne i NATO-a. Od suseda Srbije, samo Bosna i Hercegovina i Rumunija ne priznaju nezavisnost Kosova, dok je Mađarska, Bugarska, Severna Makedonija, Albanija, Crna Gora i Hrvatska priznaju. Što se tiče ostalih evropskih država i ne računajući mikrodržave, kosovsku nezavisnost priznaju Island, Norveška i Švajcarska, a ne priznaju je Rusija, Belorusija, Ukrajina, Moldavija, Gruzija, Azerbejdžan i Jermenija.

Uticaj na unutrašnju politiku takođe je ogroman. S jedne strane je to važno pitanje koje nije moguće izbeći i koje može izazvati izuzetno emocionalne reakcije građana, dok s druge strane postoji ogromna zainteresovanost međunarodne zajednice za karakter politike koju će Beograd voditi prema Kosovu. Ne bi bilo preterano reći da je pitanje Kosova direktno odredilo političku sudbinu nekolicine srpskih lidera.<sup>9</sup>

## PAT POZICIJA I ANGAŽMAN EVROPSKE UNIJE

Nakon NATO bombardovanja Savezne Republike Jugoslavije i potpisivanja Kumanovskog sporazuma u junu 1999, Kosovo je na osnovu Rezolucije Saveta bezbednosti Ujedinjenih nacija 1244 došlo pod administraciju Ujedinjenih nacija (UNMIK), dok je za bezbednost zadužen KFOR pod komandom NATO-a.<sup>10</sup> Na osnovu pomenute rezolucije, konačni status Kosova je trebalo da bude utvrđen daljim pregovorima.

Međutim, vremenom je postajalo sve jasnije da zapadne zemlje podržavaju nezavisnost Kosova. Pregovori o statusu vođeni u Beču nisu rezultirali dogovorom i Srbija je odbila Ahtisarijev plan kojim bi se Kosovo uspostavilo kao nezavisna multietnička država koja garantuje značajna prava za srpsku zajednicu. Kosovo je zato većinu odredbi iz Ahtisarijevog plana inkorporiralo u svoj ustav.

Kosovo je jednostrano proglasilo nezavisnost 17. februara 2008. godine, nakon čega su ga priznale gotovo sve države članice Evropske unije i NATO-a, kao i sve zemlje na Zapadnom Balkanu, osim Srbije i Bosne i Hercegovine. Srbija, međutim, svoju odluku nije promenila, baš kao ni pet država članica Evropske unije koje do danas ne priznaju kosovsku nezavisnost.

Tako je nastala **svojevrсна pat pozicija: niti je Kosovo moglo dobiti priznanje svih relevantnih država, niti je Srbija diplomatskim pritiscima i pravnim mehanizmima uspeła da spreči priznanja kosovske nezavisnosti**. Savetodavno mišljenje Međunarodnog suda pravde o legalnosti proglašenja nezavisnosti Kosova iz jula 2010. bilo je u velikoj meri neutralno, ali je ipak njime mogla biti zadovoljnija Priština budući da je saopšteno kako proglašenje kosovske nezavisnosti nije u sukobu s međunarodnim pravom.

U ovim okolnostima ulogu u regulisanju odnosa Srbije i Kosova preuzela je Evropska unija. Po Rezoluciji 64/298 Generalne

9 Slobodan Milošević je došao na vlast uz pomoć manipulacije srpskim nacionalizmom na temi Kosova, a pao je nakon Rata na Kosovu i NATO bombardovanja 1999. Vojislav Koštunica je politički marginalizovan 2008, nakon oštre reakcije na proglašenje nezavisnosti Kosova, kada je zapadni pritisak doveo do stvaranja vlade Demokratske stranke i Socijalističke partije Srbije. Nespremnost da se prihvate nemački zahtevi dovela je do slabljenja zapadne podrške Borisu Tadiću i legitimizaciji Srpske napredne stranke kao konstruktivnog partnera. Konačno, podrška Zapada Vučićevom režimu je u velikoj meri bila uslovljena njegovom spremnošću da normalizuje odnose s Kosovom.

10 Zanimljivo, NATO se i dan-danas poziva na Rezoluciju 1244 kao na pravni osnov svog postojanja, te na misiju očuvanja bezbednosti na Kosovu koja iz nje proizlazi.

skupštine Ujedinjenih nacija, koju su zajedno predložile Srbija i Evropska unija, Evropska unija je pozvana da posreduje u dijalogu dveju strana čiji bi ciljevi bili „**promovisanje saradnje, ostvarivanje napretka na putu ka Evropskoj uniji i poboljšanje života ljudi**“.<sup>11</sup>

Ovim započinje dijalog Beograda i Prištine uz posredovanje Evropske unije, koji u različitim fazama i različitim modalitetima traje od marta 2011. godine do danas.

## KOSOVO I EVROPSKE INTEGRACIJE SRBIJE

Proces evropskih integracija je skoro od samog početka, odnosno, najmanje od pregovora o Sporazumu o stabilizaciji i pridruživanju (SSP) bio u direktnoj vezi s pitanjem odnosa Srbije prema Kosovu. **Može se reći da je Srbija skoro sve važne korake u evropskim integracijama pravila nakon važnih sporazuma s Kosovom:** dobila je status kandidata 2012. nakon važnog sporazuma o regionalnom predstavljanju i saradnji, zeleno svetlo za otvaranje pregovora o članstvu u junu 2013. nakon Briselskog sporazuma iz aprila te godine i, konačno, otvorila prva poglavlja krajem 2015. nakon postizanja četiriju važnih sporazuma tog avgusta. Veoma je očigledno da je normalizacija odnosa Srbije s Kosovom od velikog značaja za Evropsku uniju i da je direktno vezana s evropskom perspektivom Srbije.

Priroda ovog odnosa je uslovljena dvema činjenicama: prvo, većina država članica Evropske unije priznaje Kosovo kao nezavisnu državu i stoga očekuje od Srbije da ovu realnost prihvati kako bi mogla postati članica Evropske unije; i drugo, ne priznaju sve države članice EU kosovsku nezavisnost, te stoga EU ne može formalno tražiti od Srbije da to učini. **Rezultat je očekivanje normalizacije odnosa koja će i Srbiji i Kosovu omogućiti evropsku perspektivu, ali ne nužno i međusobno priznanje.**

Kada bi sve članice EU priznale nezavisnost Kosova, moglo bi se očekivati da one od Srbije prosto traže da prizna Kosovo i da se ne meša u njegova unutrašnja pitanja. Kada nijedna članica EU ne bi priznala nezavisnost Kosova, onda bi Srbija mogla postati članica i bez rešavanja ovog pitanja, kao što je to bio slučaj s Kiprom. U oba slučaja ne bi bilo dijaloga o normalizaciji kakav danas postoji.

Dijalog Beograda i Prištine je u početku vođen u formi takozvanog tehničkog dijaloga o politički manje osetljivim pitanjima poput katastra, matičnih knjiga, administrativnih prelaza, ali i regionalnog predstavljanja Kosova, kojim je ono dobilo čuvenu zvezdicu. Nakon promene vlasti u Srbiji 2012. godine, dijalog je podignut na visok politički nivo, pri čemu su glavni pregovarači bila dvojica predsednika vlade – Ivica Dačić i Hašim Tači – a predmet razgovora suštinska pitanja stvaranja jedinstvenog pravno-političkog sistema na Kosovu i položaj srpske zajednice.

11 Rezolucija Generalne skupštine Ujedinjenih nacija 64/298, septembar 2010, <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N09/479/71/PDF/N0947971.pdf?OpenElement>

Ključni sporazum u celokupnom dijalogu Beograda i Prištine bio je **Prvi sporazum o principima koji regulišu normalizaciju odnosa, poznatiji kao Briselski sporazum**. Potpisivanjem ovog sporazuma od samo 15 tačaka 19. aprila 2013, stvoren je okvir za normalizaciju odnosa. S jedne strane je dogovorena integracija policije i pravosuđa u kosovski sistem, kao i održavanje lokalnih izbora u srpskim opštinama po kosovskom zakonu, a s druge strane stvaranje zajednice opština sa srpskom većinom koja bi pružala srpskoj zajednici na Kosovu autonomiju na nivou višem od opštinskog. Suštinski je to značilo da bi Srbija rasformirala svoje paralelne strukture na severu Kosova, a da bi za uzvrat kosovski Srbi dobili adekvatnu autonomiju i legalizovali svoje veze sa Srbijom. Briselski sporazum je u svojoj Tački 14 takođe slovio da **nijedna strana neće blokirati „napredak druge strane na njenom putu ka Evropskoj uniji**“.<sup>12</sup>

Nakon postizanja Briselskog sporazuma, Srbija je u junu 2013. dobila datum za otvaranje pregovora o članstvu u EU, koji su konačno počeli u januaru 2014. U pregovaračkom okviru za Srbiju koji je Evropska unija neposredno pre toga usvojila formalno se dovode u vezu proces evropskih integracija i dijalog Beograda i Prištine. Odnos Srbije i Kosova se njime definiše kao „proces (koji) će **osigurati da obe strane mogu da nastave svojim evropskim putem** izbegavajući da jedna drugu blokiraju u ovim naporima i da treba postepeno, do kraja pristupnih pregovora sa Srbijom, da **dovede do sveobuhvatne normalizacije odnosa Srbije i Kosova u formi pravno obavezujućeg sporazuma**“.<sup>13</sup>

Poglavlje 35 otvoreno je tek u decembru 2015, i to kao jedno od prva dva poglavlja koje je Srbija otvorila u procesu pregovora. Zajedničkom pozicijom EU za ovo poglavlje se konkretnije definišu obaveze Srbije kada je u pitanju dijalog s Kosovom. U Poglavlju 35 će se pratiti sprovođenje sporazuma iz ranijih faza dijaloga, ali i rad na postizanju sveobuhvatnog sporazuma o normalizaciji odnosa. Ovim dokumentom se od Srbije očekuje da se „angažuje u postizanju daljih sporazuma, unapređujući proces normalizacije odnosa u dobroj veri, s ciljem da to **postepeno vodi ka sveobuhvatnoj normalizaciji odnosa između Srbije i Kosova, u skladu s pregovaračkim okvirom**“.<sup>14</sup>

12 „Prvi sporazum o principima koji regulišu normalizaciju odnosa“, april 2013, <https://www.kim.gov.rs/p03.php>

13 „General EU position: Ministerial meeting opening the intergovernmental conference on the accession of Serbia to the European Union“, januar 2014, <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/AD%201%202014%20INIT/EN/pdf>, prevod dostupan na [https://www.mei.gov.rs/upload/documents/pristupni\\_pregovori/pregovaracki\\_okvir.pdf](https://www.mei.gov.rs/upload/documents/pristupni_pregovori/pregovaracki_okvir.pdf)

14 „European Union Common Position, Chapter 35: Other issues, Item 1: Normalization of relations between Serbia and Kosovo“, novembar 2015, <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/AD-12-2015-INIT/en/pdf>, prevod dostupan na [https://www.mei.gov.rs/upload/documents/pristupni\\_pregovori/pregovaracke\\_pozicije/pg35\\_zajednicka\\_pozicija\\_eu.pdf](https://www.mei.gov.rs/upload/documents/pristupni_pregovori/pregovaracke_pozicije/pg35_zajednicka_pozicija_eu.pdf)

## DIJALOG U SVE DUBLJOJ KRIZI

Dijalog, međutim, nije znatnije napredovao u narednim godinama. Presudom Ustavnog suda Kosova iz decembra 2015. ustanovljeno je da je stvaranje zajednice opština sa srpskom većinom (ZSO) obaveza Kosova, ali i da su različite odredbe sporazuma o ZSO-u iz 2015. neustavne. U kasnijim godinama odnosi Beograda i Prištine će se dodatno pogoršati. Nakon što su predsednici Vučić i Tači 2018. saopštili ideju o promeni granica, odluka vlade kosovskog premijera Ramuša Haradinaja da uvede carine od 100 odsto za robu iz Srbije na duže vreme je paralisala dijalog.

Dolaskom Aljбина Kurtija na vlast na Kosovu, prvo u kratkom mandatu početkom 2020. godine, a zatim nakon ubedljive pobeđe na izborima u februaru 2021. godine, odnosi Srbije i Kosova su zapali u još dublju krizu. Kurti je praktično izgradio političku karijeru na protivljenju kompromisima sa Srbijom, uključujući i sam Ahtisarijev plan po kojem je Kosovo zamišljeno kao multietnička država. Jasno odbijajući kompromise u dijalogu, Kurti je doveo Kosovo u sukob i s međunarodnim partnerima, što je rezultiralo i sankcijama protiv kosovske vlade.

Želeći da najzad pomere dijalog s mrtve tačke i poguraju obe strane ka sporazumu o normalizaciji u kontekstu rata u Ukrajini, Francuska i Nemačka su 2022. predložile sopstveni predlog sporazuma Srbije i Kosova, takozvani Francusko-nemački plan, koji je kasnije dobio podršku svih zemalja članica EU i našao se na stolu kao Evropski plan. Ovaj predlog je kasnije skoro neizmenjen pretvoren u **Sporazum o putu ka normalizaciji odnosa Kosova i Srbije**, postignut u Briselu u februaru 2023. godine<sup>15</sup>, dok je implementacioni aneks dogovoren u martu u Ohridu.<sup>16</sup> Zbog toga se ova dva dokumenta zbirno često nazivaju Briselsko-ohridskim sporazumom ili čak samo Ohridskim sporazumom.

Briselsko-ohridski sporazum nije bio sporazum u punom smislu te reči budući da na insistiranje srpske strane nije bio potpisan. Međutim, visoki zvaničnici Evropske unije su sa sastanka izišli sa stavom da je dogovor postignut. Predsednik Srbije je javno saopštio koje su određene crvene linije, odnosno, koji su delovi ovog sporazuma neprihvatljivi, ali je njegovo puno sprovođenje svakako ostalo obaveza Srbije u evropskim integracijama.

Među obaveze iz sporazuma spadaju obaveze obeju strana da u potpunosti sprovedu sve dogovore iz ranijih faza dijaloga, obaveza Kosova da obezbedi samoupravu za srpsku manjinu, ali i **obaveza Srbije da se ne protivi članstvu Kosova ni u jednoj međunarodnoj organizaciji**. Po svojoj

formi, ovaj sporazum je bio jako sličan Sporazumu dve Nemačke iz 1972. godine kojim su normalizovani odnosi dveju nemačkih država, odnosno, ostvareno de facto međusobno priznanje koje je dovelo do članstva obeju u Ujedinjenim nacijama.

Briselsko-ohridski sporazum – to jest, Sporazum o putu ka normalizaciji i njegov aneks – ne predstavlja finalni sporazum o sveobuhvatnoj normalizaciji odnosa koji je najavljen pregovaračkim okvirom. Štaviše, **u njemu se jasno navodi da će se nastaviti s pregovorima radi postizanja tog sporazuma**. Ipak, može se reći da sve odredbe iz ovog sporazuma vrlo jasno proizlaze iz formalnih ciljeva dijaloga i njegovog očekivanog rezultata – *de facto* međusobnog priznanja Srbije i Kosova.

Čak i nakon ovog sporazuma i javnog odbijanja Srbije da prihvati tačku koja se tiče članstva Kosova u međunarodnim organizacijama, kosovska vlada je podvrgnuta sankcijama Evropske unije i SAD-a zbog nekooperativnosti. Međutim, oružani sukob u Banjskoj, kada su u sukobu grupe teško naoružanih Srba i kosovske policije poginuli jedan kosovski policajac i trojica Srba radikalno je promenio stav međunarodne zajednice prema Srbiji.

Zbog toga je Beograd morao zauzeti znatno mekši stav nego ranije, a premijer Kurti je dobio vetar u leđa za svoju tvrdolinjsku politiku i prema Beogradu i prema kosovskim Srbima. Stoga umesto sprovođenja sporazuma vremenom nastaju novi problemi, poput odluke kosovske vlade o zabrani upotrebe dinara na teritoriji Kosova.

## KAKVA JE PERSPEKTIVA NORMALIZACIJE ODNOSA?

Nema nikakve sumnje u to da će Evropska unija nastaviti da insistira na sprovođenju Briselsko-ohridskog sporazuma i postizanju sporazuma o sveobuhvatnoj normalizaciji. Ovo pitanje postaje sve važnije kako evropska perspektiva Zapadnog Balkana postaje jasnija, a sukob Zapada s Rusijom sve oštriji. Sve se jasnije govori o normalizaciji odnosa kao o *de facto* priznanju.

Međutim, veliko je pitanje ima li Evropska unija političku snagu da pritisne obe strane da sprovedu postojeće sporazume i postignu punu normalizaciju, isto kao što je pitanje je li integracija Zapadnog Balkana zaista postala onoliko važna za Evropsku uniju, koliko tvrde njeni zvaničnici.

**Potpuno je jasno da ni u Beogradu ni u Prištini ne postoji politička volja da se normalizuju odnosi i da jedini podsticaji dolaze od same Evropske unije**. Pitanje zbog čega je to tako i zbog čega vlasti ni u Srbiji ni na Kosovu ne pokazuju spremnost da sprovedu odredbe prihvaćenih sporazuma zapravo je mnogo kompleksnije nego što se čini.

Odgovor možda leži u tome što aktuelne vlasti ni u Beogradu ni u Prištini ne vide interes u stvaranju onakvog Kosova kakvo su zamislili podržavaoci njegove nezavisnosti i kakvo je koncipirano u dosadašnjem toku dijaloga o normalizaciji. Naime,

15 „Agreement on the path to normalisation between Kosovo and Serbia“, februar 2023, [https://www.eeas.europa.eu/eeas/belgrade-pristina-dialogue-agreement-path-normalisation-between-kosovo-and-serbia\\_en](https://www.eeas.europa.eu/eeas/belgrade-pristina-dialogue-agreement-path-normalisation-between-kosovo-and-serbia_en)

16 Belgrade-Pristina Dialogue: Implementation Annex to the Agreement on the Path to Normalisation of Relations between Kosovo and Serbia, mart 2023, [https://www.eeas.europa.eu/eeas/belgrade-pristina-dialogue-implementation-annex-agreement-path-normalisation-relations-between\\_en](https://www.eeas.europa.eu/eeas/belgrade-pristina-dialogue-implementation-annex-agreement-path-normalisation-relations-between_en)

**ključna ideja koja stoji iza ovog procesa jeste ideja o samostalnom multietničkom Kosovu** koje je nezavisno od Srbije, ali koje obezbeđuje adekvatno učešće srpske i drugih manjinskih zajednica te omogućava i nastavak formalnih veza Beograda s kosovskim Srbima.

**Beograd ne želi da vidi ostvarenje ove vizije jer ne želi da se odrekne svog suvereniteta na Kosovu**, kako zbog prirodne odbrane svog međunarodno legitimnog stava, tako i zbog nepopularnosti takve politike u zemlji. Ne treba zabraviti ni to da ne postoji poverenje da bi Kosovo poštovalo svoj deo ovog kompromisnog rešenja, te da bi Srbija priznanjem Kosova izgubila sve mehanizme uticaja i zaštite prava kosovskih Srba.

Priština takođe ne deli ovu viziju. Ona svakako želi puno međunarodno priznanje nezavisnosti Kosova i otvoren put u evroatlantske integracije koje mu ono pruža. Međutim, **prištinske vlasti suštinski ne žele stvaranje multietničke države** u kojoj bi vlast albanske većine bila ograničena mehanizmima poput prava veta srpske zajednice, obavezne dvojezičnosti, formalnih veza kosovskih Srba s Beogradom i drugih power-sharing mehanizama koje formalno garantuju i postojeći kosovski ustav i zakoni, a koje bi dodatno osnažilo osnivanje zajednice opština sa srpskom većinom.

Zbog ovoga izgleda malo verovatno da će Evropska unija politikom štapa i šargarepe uspeti da privoli aktuelne vlasti u Beogradu i Prištini da promene ova svoja fundamentalna staništa. Neuspeh da se to učini značio bi nastavak nestabilnosti, zastoj u evropskim integracijama i za Srbiju i za Kosovo. Ne treba isključiti ni mogućnost skretanja dijaloga u sasvim drugom smeru, odnosno, planiranja podele Kosova kao rešenja za kosovski spor.

Srbija se trenutno nalazi u nepovoljnom položaju u pregovorima budući da Kosovo pravi odgovarajući napredak i bez ispunjavanja svojih ključnih obaveza u dijalogu. Zahvaljujući Briselsko-ohridskom sporazumu, ali i želji većine država članica EU da se Kosovo pogura u evropskim integracijama, Priština će verovatno dobiti mesto u Savetu Evrope. Ne treba isključiti ni mogućnost da će neke države članice EU koje ga do sada nisu priznale Kosovo priznati. S druge strane, ne izgleda da Kosovo planira osnivanje Zajednice srpskih opština. Na terenu je položaj Srba sve lošiji, a njihovo iseljavanje se sve više ubrzava, verovatno zbog ogromnog porasta straha za bezbednost.

Srbija je danas u opisanoj situaciji iz nekoliko razloga. Prvo, stanje demokratije i vladavine prava u Srbiji, odbijanje Beograda da uvede sankcije Rusiji i percepcija zapadnih država o odgovornosti za incident u Banjskoj stavljaju Srbiju pod **ogroman međunarodni pritisak i delegitimizuju njenu poziciju**. S druge strane, odsustvo otvorenog dijaloga o Kosovu u zemlji i zbunjenost šire javnosti doveli su do toga da vlasti u Srbiji koriste politiku prema Kosovu kao instrument za svoj opstanak, gde se **popušta ili zateže u zavisnosti od koristi za vlast, a ne od uticaja na realne interesa Srbije**.

Postoji još jedno važno pitanje koje ne treba izgubiti iz vida. Naime, ukoliko se u potpunosti operacionalizuju predlozi o faznom pristupanju država kandidata ili stvaranja nekoliko koncentričnih krugova evropskih integracija – što je deo prošlojesenjeg francusko-nemačkog predloga o reformi EU – postoji mogućnost da i Srbija i Kosovo ostvare određeni stepen integracije u strukture Evropske unije i bez pune normalizacije odnosa. Ova mogućnost može uticati na kalkulacije svih aktera.

## PREDLOG ZA NOVU POLITIKU PREMA KOSOVU

Srbiji je svakako neophodna nova politika prema Kosovu. Međutim, u ovom trenutku ne postoji manevarski prostor da kosovska politika bude radikalno drugačija od one koju vodi aktuelna vlast. Naime, Srbija mora i dalje učestvovati u dijalogu s Kosovom kako bi osigurala evropsku perspektivu zemlje i očuvala njene interese, ali je znatno popustljivija politika malo verovatna u postojećim okolnostima. Priznanje Kosova gotovo izvesno ne predstavlja realnu opciju za Srbiju u narednim godinama.

S druge strane, postoji ogroman prostor da se promeni način na koji se vodi politika prema Kosovu. Drugačiji pristup bi ojačao pregovaračku poziciju Srbije, doveo do jasnijih i odbranljivijih crvenih linija, pomogao da se smanje nacionalne tenzije i povećao međuetničko poverenje koje je neophodno za uspeh svih vrsta sporazuma.

Prvo, neophodno je **jasno komunicirati s javnošću u Srbiji** o tome šta je zapravo svrha briselskog dijaloga s Prištinom, šta Evropska unija u tom smislu očekuje od Srbije i o čemu zapravo pregovaraju dve strane. Ako javnost za ovo nema razumevanja, nije moguće ni očekivati da se formira obavešteno mišljenje o temi Kosova.

Drugo, **pokrenuti suštinsku javnu debatu** o ključnim interesima Srbije na Kosovu, odrediti prioritete dijaloga i ustanoviti gde su to crvene linije. Ova debata ne treba da bude jednokratna proces poput neuspelog „unutrašnjeg dijaloga 2017. i 2018. godine, već kontinuirano nastojanje da se o Kosovu raspravlja argumentovano, racionalno i s pouzdanim informacijama.

Treće, **neophodno je formulisati politiku prema Kosovu koja će biti u skladu s aktuelnim interesima i pozicijom Srbije**, ali i njenim strateškim ciljevima, međunarodnim okolnostima i realnom očekivanom perspektivom u narednim godinama i decenijama. Politika prema Kosovu ne sme biti predmet manipulacija i instrument za održanje na vlasti.

Četvrto, **jasno predstaviti javnosti šta Srbija namerava u dijalogu**, odnosno, šta je pozicija Srbije i u kakvoj vezi ova pozicija stoji s ostvarenim sporazumima. Građani moraju razumeti kakvu politiku vlada vodi da bi mogli odlučivati o alternativama. Zbunjivanje javnosti vezano za postupke i namere Srbije u dijalogu neposredno je korisno za aktuelne pregovarače, ali dugoročno nanosi ozbiljnu štetu interesima Srbije.

Peto, potrebno je **prekinuti sa zapaljivom nacionalističkom retorikom i politikom dizanja tenzija**. Neophodno je pomoći izgradnju međuetničkog poverenja kako bi bilo kakvi sporazumi iz procesa normalizacije bili održivi i kako bi osigurali dugoročnu stabilnost. Takođe je potrebno zadobiti podršku građana za kompromisna rešenja, što svakako nije moguće ako se dijalog percipira kao bojište na kojem nema ni trunke poverenja prema drugoj strani. Te mu Kosova takođe treba što je više moguće desekuritizovati.

Šesto, **rad na demokratizaciji Srbije** može ojačati njenu pregovaračku poziciju i oslabiti argumente mnogih u međunarodnoj zajednici da treba bezrezervno podržati kosovsku stranu kao demokratskiju i prozapadniju stranu u dijalogu. Isto važi i za spoljnopolitičku orijentaciju, koja treba biti što usaglašenija s Evropskom unijom. Srbija treba da bude istinski demokratska zemlja i partner Evropske unije kako bi njeni interesi u postojećim okolnostima bili adekvatno zaštićeni.



# 3 VLADAVINA PRAVA: OSNOVI PROCENE I PRAVCI DELOVANJA

Dr Katarina Golubović

Vladavina prava je centralna tema diskusije društveno-političkih aktera. Cilj vladavine prava je postizanje kontrole vlasti radi obezbeđenja poštovanja prava i vrednosti demokratskog društva na način da se obezbedi jednakost svih pred zakonom, odnosno, odsustvo selektivne primene prava.

Diskusija o vladavini prava se vodi između različitih državnih i institucionalnih aktera, na strukturisan način, kako bi se njeno ostvarivanje ocenilo. Dodatno, diskusija o vladavini prava se vodi i među građanima, koji procenjuju odnos države i institucija prema pravima, onima koje uživaju ili onima za koje smatra da bi im morala biti obezbeđena.

Ovaj dokument teži da obezbedi osnovne informacije o načinu vođenja diskusije o vladavini prava u Srbiji i dosadašnjim rezultatima diskusije u kontekstu Srbije, kao i da pruži moguće pravce za unapređenje ove diskusije, ali i delovanje za postavljanje osnova za vladavinu prava.

## VLADAVINA PRAVA U OKVIRU EVROINTEGRACIJA

U procesu evrointegracija Srbije, vladavina prava se sagledava kroz Poglavlje 23 koje predstavlja centar pregovaračkog procesa. Poglavlje 23 ima četiri osnovna dela, i to su: reforma pravosuđa, borba protiv korupcije, osnovna prava i prava građan Evropske unije (EU).

### Reforma pravosuđa

**Reforma pravosuđa** podrazumeva neophodnost da pravosuđe postane nezavisno, nepristrasno, efikasno, odgovorno i profesionalno. Nezavisnost se pre svega ogleda u načinu izbora sudija i tužilaca, koji mora biti oslobođen od bilo kakvog političkog uticaja. Pravosudna tela, kao najviša tela u pravosuđu, moraju biti nezavisna. Nepristrasnost se obezbeđuje precizno definisanim sistemom napredovanja u karijeri, ali i potpuno automatizovanim sistemom dodeljivanja predmeta. Efikasnost se odnosi na dužinu trajanja postupka. Potrebno je napraviti adekvatan sistem kako bi se taj zaostatak postepeno smanjivao i kako bi to omogućilo veću pravnu sigurnost u smislu ostvarivanja zaštite prava suđenjem u ra-

zumnom roku. Jasno postavljen sistem odgovornosti nosilaca pravosudnih funkcija takođe je neophodan preduslov da posao koji obavljaju donosi rezultate u zaštiti prava građana. Profesionalnost nosilaca pravosudnih funkcija se pre svega ogleda u tome da dobro poznaju zakonodavstvo koje treba da primenjuju. To se postiže stalnom obukom sudija i tužilaca, koja će posebno biti usmerena na evropsko zakonodavstvo, koje će datumom prijema postati pozitivno zakonodavstvo Republike Srbije (RS).

### Borba protiv korupcije

**Borba protiv korupcije** ima nekoliko aspekata, i to: preventivno delovanje, represiju u smislu procesuiranja krivičnih dela korupcije i institucionalni okvir, koji mora biti postavljen tako da obezbedi efikasno rešavanje ovog pitanja. Pod prevencijom se prvenstveno misli na uklanjanje svih mogućih rizika koji pogoduju korupciji. To znači unapređenje pravnog i institucionalnog okvira kako bi se smanjila mogućnost korupcije. Pregovori na području prevencije korupcije obuhvataju sledeće oblasti: sprečavanje sukoba interesa, finansiranje političkih partija, postupke javnih nabavki, pristup informacijama od javnog značaja, profesionalizaciju državne uprave, ali i mnoga druga pitanja koja se navode u izveštajima o napretku koje objavljuje Evropska komisija. Kada je reč o represiji, potrebno je pokazati efikasnu borbu protiv korupcije na svim nivoima u smislu procesuiranja i kažnjavanja zbog koruptivnih krivičnih dela. Uz statistiku, koja je dokaz rezultata borbe protiv korupcije, potrebno je ojačati administrativnu strukturu – i to policije, tužilaštva i sudstva – kada se radi o procesuiranju ovih krivičnih dela.

### Osnovna prava

**Osnovna prava** obuhvataju čitav spektar obezbeđivanja zaštite ljudskih i manjinskih prava. Evropska povelja o ljudskim pravima i slobodama je deo pravnih tekovina Evropske unije, što je uvedeno Članom 6 Lisabonskog ugovora i predstavlja primarno pravo Evropske unije jer ima istu pravnu snagu kao osnivački ugovori. Međutim, kada je reč o temeljnim vrednostima na kojima počiva EU – a to je zaštita ljudskih prava – pravne tekovine Evropske unije obuhvataju i sve međunarodne instrumente u ovoj oblasti, a pre svega, međunarodne instrumente usvojene u okviru Saveta Evrope i Ujedinjenih nacija. Svakako najznačajniju ulogu ima Evropska

konvencija o zaštiti ljudskih prava i osnovnih sloboda iz 1950. godine, ali i niz drugih konvencija koje je Savet Evrope usvojio u oblastima zaštite manjina, kulturnih prava, zaštite dece, zaštite podataka i dr. Evropska unija usmerava pažnju i očekuje znatan napredak u: *sprečavanju svih oblika diskriminacije, zaštiti prava nacionalnih manjina, poboljšanju položaja Roma, prava LGBTI populacije, ostvarivanju slobode medija, zaštiti prava dece, zaštiti prava žena, zaštiti osoba s invaliditetom, pristupu pravdi, reformi zatvorskog sistema, sprečavanju torture, zaštiti izbeglica i interno raseljenih lica, rešavanju pitanja nestalih lica, zaštiti podataka o ličnosti.*

## Prava građana Evropske unije

**Prava građana EU** se odnose i na preuzimanje pravnih tekovina Evropske unije kojima je regulisan način glasanja i kandidovanja na izborima za Evropski parlament, ali i na lokalnim izborima u okviru Evropske unije. U ovoj oblasti se definiše i pravo slobodnog kretanja i prebivališta u okviru Evropske unije, što podrazumeva i diplomatsku i konzularnu zaštitu građana EU od strane diplomatsko-konzularnog predstavništva bilo koje države članice.

## EVROPSKI MEHANIZAM VLADAVINE PRAVA

Evropska komisija je uspostavila sveobuhvatni *Evropski mehanizam vladavine prava* koji pokriva sve države članice, s objektivnim godišnjim izveštavanjem Evropske komisije. Počev od 2024. godine, vladavina prava u Srbiji se procenjuje i prema Evropskom mehanizmu vladavine prava. U februaru 2024. godine, posmatračka misija sastala se s predstavnicima relevantnih državnih institucija, međunarodnih organizacija i nevladinih organizacija u cilju sastavljanja prvog izveštaja o vladavini prava u Srbiji. Evropski mehanizam vladavine prava treba da deluje kao preventivno sredstvo, ali i da se koristi za produblivanje dijaloga i zajedničke svesti o pitanjima vladavine prava.

Evropski mehanizam za vladavinu prava prati značajna dešavanja u vezi s vladavinom prava u zemljama članicama. Godišnji izveštaj o vladavini prava pruža sintezu pozitivnih i negativnih značajnih dešavanja u državama članicama i na nivou EU. Pristup praćenja je isti u svim državama članicama, oslanja se na uporedive informacije te sve relevantne izvore i zasniva se na otvorenom dijalogu s državama članicama.

## Obim monitoringa i izvori za procenu

Monitoring obuhvata četiri stuba: pravosudni sistem, antikorupcijski okvir, medijski pluralizam i slobodu medija te druga institucionalna pitanja vezana za proveru i ravnotežu. Za svaki od ovih stubova definisane su relevantne pod teme i glavni postojeći izvori informacija.

Izvori godišnjeg izveštaja o vladavini prava uključuju posebno pisane podatke dobijene od države članice, pisane doprinose primljene tokom ciljanih konsultacija sa zainteresovanim stranama, informacije od strane međunarodnih organizacija i od nacionalnih vlasti i zainteresovanih strana tokom posete zemlji. Dužna pažnja se daje informacijama iz različitih izvora, uzimajući u obzir njihovu činjeničnu ispravnost, sveobuhvat-

nost, kvalitet, pouzdanost i relevantnost. Dok indikatori percepcije i ankete ostaju koristan izvor informacija, oni se tumače s oprezom u relevantnom kontekstu. Inputi iz država članica i izveštaji relevantnih međunarodnih organizacija su ključni izvori informacija za izveštaj. Izveštaj se zasniva i na informacijama dostupnim iz mehanizama kakvi su Grupa država protiv korupcije (GRECO), Organizacija za ekonomsku saradnju i razvoj (OECD), Konvencija Ujedinjenih nacija protiv korupcije (UNCAC), Venecijanska komisija.

## TEME ZA MONITORING<sup>17</sup>

### 1. Pravosudni sistem

Vladavina prava posmatra se kroz nezavisnost, kvalitet i efikasnost celokupnog pravosudnog sistema. Pravosudni sistem treba posmatrati u celini (građanski, upravni i krivični pravosudni sistem), sve instance, sve grane, i sve faze postupka (uključujući krivično gonjenje i izvršenje presude).

U pogledu **nezavisnosti**, nužno je posmatrati imenovanje, nesmenljivost (uključujući premeštaje sudija i otpuštanje, unapređenje, nezavisnost i ovlašćenja tela zaduženog za očuvanje nezavisnosti sudstva), odgovornost (uključujući i disciplinski režim i etička pravila), nezavisnost/samostalnost tužilaštva, nezavisnost advokature itd., odnosno percepciju nezavisnosti.

U pogledu **kvaliteta**, treba posmatrati pristupačnost (npr., pravna pomoć, digitalizacija), resurse, korišćenje instrumenata za procenu kvaliteta i standarde.

U pogledu **efikasnosti**, treba posmatrati, pre svega, dužinu trajanja postupka i izvršenje presuda.

### 2. Antikorupcijski okvir

Vladavina prava se posmatra i kroz efikasan antikorupcijski okvir, i to kroz: kapacitet institucionalnog okvira za borbu protiv korupcije, prevenciju i represivne mere.

U pogledu **prevencije korupcije**, procenjuje se pravni okvir za integritet: pravila o objavljivanju informacija o imovini, lobiranje, transparentnost procesa donošenja odluka (uključujući pristup informacijama); pravila o sprečavanju sukoba interesa u javnom sektoru; mere koje treba da obezbede zaštitu uzbunjivača i podstiču izveštavanje o korupciji; mere za sprečavanje korupcije u visokorizičnim sektorima (npr., javne nabavke, zdravstvo, ostalo).

U pogledu **represivnih mera**, procenjuju se kriminalizacija korupcije i srodna krivična dela, primena sankcija (krivičnih i nekrivičnih) za kažnjiva koruptivna dela; potencijalne prepreke za istragu i krivično gonjenje visoke korupcije i složene slučajeve korupcije (npr., regulisanje političkog imuniteta).

<sup>17</sup> Teme za koje treba pristupiti sistematičnom monitoringu u okviru ovog dokumenta odnose se na oblasti vladavine prava koje isključuju medijski pluralizam i slobodu medija, kao i institucionalna pitanja vezana za proveru i ravnotežu budući da su one obrađene drugim dokumentom u ovoj seriji.

## OSVRT NA DOSADAŠNJU DISKUSIJU O VLADAVINI PRAVA U PROCESU EVROINTEGRACIJA SRBIJE I NJEN UTICAJ NA PERCEPCIJU GRAĐANA

*Izveštaj o napretku Srbije*, čiji je centralni deo i izveštavanje o vladavini prava, iz godine u godinu sadrži informacije do kojih se došlo od zvaničnih institucija, ali i od strane određenih nevladinih organizacija i profesionalnih udruženja, čiji je broj i kapacitet ipak ograničen. Ovi izveštaji, osim što predstavljaju politički balansirano stanje, pisani su u okviru metodoloških pravila Evropske komisije, i razumljivi su uskom broju stručnjaka.

O stanju u oblasti vladavine prava diskutuje se i u *Izveštaju o ispunjenosti Akcionog plana za Poglavlje 23*, koji je 2020. revidiran. Ovaj akcioni plan uspostavio je aktivnosti za unapređenje oblasti u vladavini prava i merila uspeha. Civilni sektor se organizovao u pogledu ocene rada na Akcionom planu, naročito kroz Radnu grupu za Poglavlje 23 Nacionalnog konventa o Evropskoj uniji. U davanju odgovora o stepenu ispunjenosti određenih aktivnosti, nevladin sektor je imao u vidu svrhu tih aktivnosti, odnosno, podobnost da se ispune zadata merila.

Ovakva ograničenja u izveštavanju od nevladinog sektora ograničava šire i životnije izveštavanje o stanju vladavine prava. Način izveštavanja Ministarstva pravde, ali i način izveštavanja ka Evropskoj komisiji lišili su ove izveštaje „životnog pristupa“ koji je neophodan u komunikaciji s građanima. Svojevrsna profesionalizacija civilnog sektora udaljila je građanstvo i civilni sektor i proces evropskih integracija od samih građana. Okrenutost unapređenju institucija i narativ koji je usmeren na unapređenje položaja institucija dodatno su uticali na diskonekciju.

Početak životnijeg izveštavanja o vladavini prava označilo je unošenja zahteva Evropske komisije i Evropskog parlamenta da se reše tačno određeni i imenovani slučajevi. Takav narativ pozitivno se odrazio na sliku o brizi o vladavini prava kod jednog dela građana, naročito na one koji su zainteresovani za selektivnost krivične pravde. S druge strane, ostaje rezistentan širi deo društva koji se svakodnevno suočava s neefikasnim institucijama, nekada i zbog odsustva pravilne komunikacije o rezultatima monitoringa ostvarivanja vladavine prava u Srbiji.

Uloga opozicije i nevladinog sektora je u tome da izveštaj i ocene pretoče u životne događaje i situacije koje pogađaju što širi broj građana s obzirom na to da se na ovaj način postižu dva cilja: stvaranje realnog pritiska javnosti ka institucijama (političkim, pravosudnim i nezavisnim) i uspostavljanje poverenja u evrointegracione procese.

Stvaranje pritiska i burno reagovanje predstavnika institucija na „životnije“ kritike u oblasti vladavine prava jasno se vidi kroz primere izveštaja koji izdaje Freedom haus, i čiji bi narativ trebalo pratiti u komunikaciji s građanima.

## KLJUČNE OBLASTI I KORACI ZA UNAPREĐENJE VLADAVINE PRAVA U SRBIJI

### Legitiman uticaj na sve aktere

Nadzor nad primenom zakona – iako u nadležnosti relevantnih ministarstava, te potom Narodne skupštine – gotovo da potpuno izostaje. Kontrolna funkcija Narodne skupštine se ne vrši, pa i izveštaji koje podnose i predstavljaju različite institucije poput zaštitnika građana i Državne revizorske institucije ostaju neraspavljeni. Na taj način, sve institucije postaju politički neodgovorne jer je građanima oneogučeno da na javnom forumu čuju relevantne informacije o funkcionisanju države. Ovaj mehanizam koji se ostvaruje kroz kontrolnu ulogu Narodne skupštine neophodno je ojačati jer je preduslov za podizanje pravne kulture institucija i građana.

### Legitiman uticaj na pravosuđe

Visoki savet sudstva i Visoki savet tužilaštva predstavljaju, nakon pravosudnih reformi, ključne forume na kojima se raspravlja i odlučuje o nosiocima pravosudnih funkcija, odnosno, o njihovom izboru, napredovanju, odgovornosti i razrešenju. Takođe, ova pravosudna tela bi trebalo da čuvaju sudije i tužioce od neprimerenih uticaja, a pre svega, od izvršne vlasti. Osim što je i dalje ostalo u nadležnosti Ministarstva finansija i Narodne skupštine odlučivanje o budžetu pravosuđa, sve ostale ključne odluke u zadatim finansijskim okvirima donose se u okviru pravosudnih tela. Iz tih razloga je podizanje stepena odgovornosti ovih dvaju tela prema javnosti od krucijalnog značaja. Transparentnost rada jedan je od preduslova za odgovoran rad, kao i jačanje pravne kulture kod građana o značaju ovih tela. Da bi se podigao stepen odgovornosti, neophodno je obezbediti članove koji su od integriteta. Do sada se pokazalo da članovi koji su izabrani kao predstavnici određenih strukovnih udruženja pokazuju viši stepen nezavisnosti i samostalnog istupanja u vezi s raznim pitanjima. Stoga je neophodno što više jačati profesionalne grupe kao moguće saveznike u ostvarivanju vladavine prava u Srbiji (udruženja sudija, tužilaca i advokata).

### Legitiman uticaj na tužilaštvo

Za gonjenje visoke korupcije u Srbiji još uvek postoje organizacione prepreke. Ustrojstvo Posebnog odeljenja za suzbijanje korupcije kao dela Višeg suda omogućuje premeštanje postupajućih javnih tužilaca u toku rada na predmetima, na osnovu odluke glavnog javnog tužioca, što se pokazalo kao mehanizam za usporavanje procesa. Dodatno, policija je organizaciono i funkcionalno deo Ministarstva unutrašnjih poslova, gde ključnu ulogu još uvek vodi ministar, dok se direktor policije ne postavlja. Ovakvo ustrojstvo omogućuje politički uticaj na rad policije. U tom smislu, neophodna je depolitizacija policije, kao i uspostavljanje jasnih veza između policije koja se bavi otkrivanjem krivičnih dela i tužilaštva. Uvođenjem istražnog načela u krivični postupak od 2011. godine, uloga javnog tužilaštva postala je značajnija u odnosu na sud, što je dodatni argument za uspostavljanje tzv. tužilačke policije.

## Legitiman uticaj na personalna rešenja

Reformske procese pratila su i nova personalna rešenja. U poslednje tri godine, na čelo nekoliko ključnih institucija izabrani su ljudi koji su se pokazali kao protivnici reformi ili vrednosti koje bi trebalo da odlikuju institucije koje predstavljaju. Za izbor ovih ljudi su kreirana i nova zakonska rešenja. Tako je na čelo Republičkog javnog tužilaštva reizabrana Zagorka Dolovac, od strane političkih aktera prema nekadašnjim propisima, dakle, na predlog Vlade od strane Skupštine. Ona je reizabrana 23. decembra 2021. godine neposredno pred usvajanje ustavnih amandmana, i to na mandat od šest godina. Na čelo Višeg javnog tužilaštva istog dana izabran je Nenad Stefanović, a na čelo Prvog javnog tužilaštva reizabran je po treći put isti javni tužilac. Svi su bili otvoreni protivnici reformi. Mandati su u trajanju od šest godina.

Dodatno, na čelo institucije zaštitnika građana reizabran je, nekoliko meseci pred odlazak u penziju, Zoran Pašalić, i to na osam godina. Ovakva mogućnost uvedena je donošenjem Zakona o zaštitniku građana, prelaznim odredbama. Trenutno se vodi nekoliko postupaka za mobing, dok je u poslednjih godinu dana bilo i pravosnažnih presuda protiv institucije za nezakonit otkaz zaposlenima. Institucija beleži i pad poverenja građana zbog pasivnosti ili zakasnelih reakcija u slučajevima kršenja ljudskih prava. Zaposleni su javno poslali saopštenje Narodnoj skupštini kao molbu za razrešenje. Ovakva praksa prikupljanja dokaza za razrešenje i pravljenje javnog pritiska pokazala se kao mogući izlaz za odrobljavanje institucija u budućnosti.

Pokazalo se da su mehanizmi izbora čelnika nezavisnih tela na osnovu političkog konsenzusa u Srbiji neodgovarajući i da se moraju menjati, odnosno, dopunjavati drugim mehanizmima. Iako objektivni kriterijumi koji se obično traže na konkursima ne obezbeđuju integritet, transparentnost postupka koji se pruža kroz konkurs je dobar filter za uži krug kandidata za najviše funkcije nezavisnih tela u Srbiji (poverenik za zaštitu ravnopravnosti, zaštitnik građana RS, Regulatorno telo za elektronske medije, Državna revizorska institucija, istaknuti pravnici kao članovi VSS-a i DVT-a).

## Rad na ostvarivanju prava

Unapređenje prava ranjivih grupa za koje ne postoji konsenzus u društvu postao je glavni izazov. U odsustvu političkog pluralizma, nijedna politička opcija ne podržava izmenu zakonskog okvira za unapređenje položaja LGBT populacije.

## PREPORUKE ZA DELOVANJE

### 1. Preporuka za komunikaciju ka evropskim institucijama i ka građanima

**Prvo**, neophodno je jasno formulisati načine na koje su zarobljene ključne institucije za kontrolu vlasti i ostvarivanje prava, čime su one postale disfunkcionalne.

Neophodno je identifikovati političke poruke koje se ističu kao uspeh u ostvarivanju vladavine prava (ustavni amandmani, pravosudni zakoni, zakon o besplatnoj pravnoj pomoći, elektronska uprava, zakon o zaštitniku građana) i identifikovati

primere i metode koji ukazuju na disfunkcionalnost rešenja.

U identifikaciji, neophodno je konsultovati podatke profesionalnih grupa i udruženja.

### Primeri radi:

**U pogledu sudova**, neophodno je naglašavati finansijsku zavisnost od Ministarstva finansija koja doprinosi smanjenom pristupu pravdi. Nedostaci u budžetu utiču na to da siromašni građani ili žrtve imaju prava na papiru, ali ne i u realnosti.

**U pogledu tužilaštva**, neophodno je naglašavati da se nova rešenja ne primenjuju u pogledu izbora javnih tužilaca, da ocena rada ne obezbeđuje napredovanje i da sve zavisi od diskrecione volje članova Visokog saveta tužilaštva u kome ključnu ulogu imaju protivnici reformi, na čijem je čelu dugogodišnja vrhovna javna tužiteljka.

**U pogledu besplatne pravne pomoći**, neophodno je ukazivati na to da je politika prelaska tereta obezbeđenja pristupa pravdi prebačena na jedinice lokalne samouprave koje nisu odgovorile na zadatak da obezbede finansijska sredstva za građane.

**U pogledu zaštitnika građana**, neophodno je ukazivati da je radi obezbeđenja izbora **promenjen** zakon.

**Drugo**, neophodno je obavestiti javnost o postojanju selektivne primene zakona na primerima. Radi primene ove preporuke, potrebno je koristiti se jasnim podacima i istraživanjima civilnog sektora.

**Treće**, neophodno je dosadašnje ocene stanja koje utiču na širok broj građana predstaviti na razumljiv način.

Primeri radi, **u pogledu izvršavanja presuda**, već duži niz godina se u izveštajima o napretku pominje neizvršenje odluke Evropskog suda za ljudska prava: „Kačapor protiv Srbije“. Malo je poznato da je reč o neizvršavanju 80.000 presuda za isplatu minimalnih zarada nekadašnjih radnika društvenih preduzeća, a za koje je isključivo odgovorna Republika Srbija.

## 2. Preporuka za uspostavljanje boljeg institucionalnog okvira

Neophodno je jasno formulisati načine za rešavanje prepreka institucionalne borbe protiv korupcije. Identifikovati disfunkcionalnost sistema u pogledu povezanosti policije i javnog tužilaštva.

Radi ostvarivanja ove preporuke, neophodno je ostvariti saradnju s profesionalnim grupama.

## 4

## MEDIJSKI PEJZAŽ SRBIJE

Prof. dr Aleksandra Krstić

### SAŽETAK

Medijski pejzaž u Srbiji je odraz složene društveno-političke istorije zemlje koju su obeležili turbulentni periodi demokratske tranzicije, sukoba i reformi. Od demokratskih promena 2000. naovamo, medijsko okruženje u Srbiji je doživelo znatne izmene u poređenju s devedesetim godinama 20. veka. U Srbiji su registrovane približno dve i po hiljade medija: štampa, radio, televizija i onlajn platforme. Televizija je i dalje dominantan izvor informisanja, s javnim i komercijalnim emiterima koji nude vesti i zabavni sadržaj. Međutim, medijski sistem Srbije je pretrpan, siromašan i neodrživ, s niskim stepenom nezavisnosti i slobode te izuzetno lošim stanjem profesionalnog novinarstva. Ozbiljni politički pritisci, marginalizacija kvalitetnog i istraživačkog novinarstva, politička instrumentalizacija medija, kontrolisano tržište reklama, brojni sudski postupci protiv novinara i opšta ekonomska nesigurnost medija glavni su pokazatelji urušavanja slobode medija i kvaliteta demokratije u Srbiji, uz odustvo vladavine prava, raširen klijentelizam i korupciju. Glavni problemi medijske scene u Srbiji su:

- veliki pad na svetskim indeksima slobode medija u poslednjih deset godina, prebacivanje iz grupe „problematicnih“ zemalja u kategoriju „teškog stanja“ u pogledu profesionalnog novinarstva, slobode medija i bezbednosti novinara
- visoka medijska polarizacija, nekvalitetno i pristrasno izveštavanje okrenuto političkim elitama, a ne potrebama građana i javnom interesu
- rašireni politički i ekonomski pritisci na medije usled velike koncentracije medijskog vlasništva, vlasnički uticaj, državno oglašavanje u medijima, autocenzura te javni napadi političkih zvaničnika i visokih funkcionera vlasti na pojedine novinare i medije
- dominacija političkih aktera vlasti i predsednika Aleksandra Vučića u ukupnom vremenu informativnog programa na nacionalnim televizijama u Srbiji
- nedovoljna nezavisnost Regulatornog tela za elektronske medije, netransparentnost institucije i neobjavlivanje ključnih izveštaja od interesa za javnost
- uticaj države na pojedine odredbe u proceduri donošenja novih medijskih zakona, pokušaj slabljenja uloge samoregulatornog tela Saveta za štampu, kao i zakonsko

omogućavanje državnoj kompaniji Telekom Srbija da poseduje medije bez garancije uređivačke nezavisnosti

- ugrožena bezbednost novinara, sve više zabeleženih fizičkih i digitalnih napada i pretnji te nedostatak funkcionalnih mehanizama zaštite
- instrumentalizacija lokalnih medija u propagadne svrhe, kontrola lokalnog medijskog tržišta, zatim loša ekonomska i finansijska situacija lokalnih medija koja omogućava korupciju
- zaostajanje za svetskim trendovima digitalne transformacije novinarstva i medija, kao i nepotpune i nesistematične promene u redakcijama tokom prilagođavanja digitalnom dobu
- manipulisanje informacijama, rašireno dezinformisanje i lažne vesti u najčitanijim tabloidima povezanim s režimom, koji istovremeno dobijaju najviše novca iz budžeta na konkursima za sufinansiranje medijskog sadržaja.

### SPOLJA

Relevantna istraživanja i svi svetski indeksi demokratije i slobode medija – među kojima su Freedom house (Freedom House), Indeks medijske održivosti Ajreksa (IREX), Svetski indeks slobode štampe Reportera bez granica, indikatori Saveta Evrope, Centra za medijski pluralizam i slobodu (CMPF) te Uneska – poslednjih godina pokazuju urušavanje razvoja medija i bezbednosti novinara u Srbiji.

Od kada se meri održivost medija (*Media Sustainability Index*)<sup>18</sup> 2001. godine, medijski sistem Srbije rangiran je na skali od 0 do 5 kao neodrživ mešoviti sistem u kojem su profesionalno novinarstvo, pluralizam i sloboda medija na jako niskom nivou i pod znatnim uticajem vlasti. Od ocene 1,86 u toku 2001. godine, Srbija je u pogledu medijske održivosti nakratko zabeležila poboljšanje između 2003. i 2011. godine kada je dobijala ocene u rasponu od 2,07 do 2,52, da bi pad usledio nakon 2012. godine kada je prosečna ocena iznosila 1,9. Nagli pad u već lošem medijskom ambijentu zabeležen je tokom 2018. godine kada je Srbija ocenjena najnižom ocenom u poslednjih dvadesetak godina – 1,46. Najlošije su ocenjene kategorije profesionalnog novinarstva i medijskog menadžmenta.

18 <https://www.irex.org/resource/media-sustainability-index-msi>

U godišnjim izveštajima *Freedom House*<sup>19</sup> o slobodi medija, samo je tokom 2015. godine ocena za Srbiju bila nešto viša nego sada – od tada do danas vidljiv je ogroman pad političkih prava i građanskih sloboda, glavnih opštih kategorija koje meri ova organizacija iz grupe Sloboda izražavanja i veroispovesti. Ipak, ukupan pad u obe ključne kategorije s 80 na 62 vidljiv je u poslednjih deset godina u Srbiji. Medijski sunovrat se često komentariše kao deo trenda srozavanja slobode medija u državama u okruženju, ali i najuticajnijim demokratijama u kojima populistički lideri utiču na medijski sektor. Posebno se izdvaja izveštaj *Freedom House* iz 2022. po kojem je Srbija izdvojena kao zemlja s nazadovanjem od čak 18 poena tokom deset godina i prema kojem je svrstana u grupu s Turskom, Venecuelom, Mađarskom, Poljskom, pa i Slovenijom koja je za vreme Janeza Janše zabeležila veliki pad u slobodi medija. Srbija tako pripada grupi „delimično slobodnih“ država koje odlikuje hibridni ili tranzicioni režim vlasti s izraženom političkom i medijskom polarizacijom, porastom medijske instrumentalizacije i potpunim urušavanjem demokratskih institucija i nezavisnih regulatornih tela.

Zanimljivo je da je tokom 2020. godine Vlada Srbije uputila zvaničan odgovor *Freedom House* povodom izveštaja *Nacije u tranzitu*<sup>20</sup> koji je pokazao da je Srbija uvršćena u red hibridnih režima (na skali od 7 do 1, ocena 4 koju je Srbija tad dobila označava početak hibridnog režima, iznad kojeg se nalaze delimično konsolidovana i konsolidovana demokratija). U tom pismu zvaničnici Vlade su naveli da nije tačno da postoji pad u oblasti korupcije, pa su se pozivali na druge izveštaje i međunarodne organizacije po kojima Srbija nije identifikovana kao hibridni režim.

U pogledu slobode medija, Srbija je prema izveštaju *Reportera bez granica*<sup>21</sup> poslednjih nekoliko godina donedavno bila rangirana kao „problematična“ zemlja, ali od 2024. godine se nalazi u zoni „teškog stanja“, i to na 98. mestu od ukupno 180 država. Ovako loš rang u odnosu na druge države iz okruženja Srbija je počela da beleži od 2019. kada je bila na 90. mestu, da bi tokom 2021. i 2022. dospela na 93. mesto. Prošle godine je zauzimala 91. mesto. Najbolji rezultat Srbija je u poslednjih deset godina imala 2014. godine kada je bila na 54. mestu, tako da je pad u periodu od samo nekoliko godina više nego očigledan.

Prema izveštajima *Media Freedom Rapid Response*,<sup>22</sup> alarmi u vezi s napadima na novinare u Srbiji ne prestaju da se oglašavaju. U izveštajima poslednje dve-tri godine raste broj verbalnih, fizičkih i psiholoških pretnji, a sve češće su i pretnje tužbama protiv novinara i medijskih organizacija. U toku 2021. Srbija je po broju pretnji i napada na novinare bila na drugom mestu, odmah iza Turske, po učestalosti alarmantnih slučajeva koji su ukazivali na tužbe, pretnje, javno degradiranje novinara, onlajn napade i slično. Progon novinara i medij-

skih kuća putem SLAPP tužbi je u porastu. Prema redovnim godišnjim izveštajima Centra za medijski pluralizam i slobodu (CMPF) pri Evropskom institutu u Firenci,<sup>23</sup> malicioznim tužbama s ciljem odvratanja novinara od daljeg istraživanja i objavljivanja sadržaja od javnog interesa kao vidom pritiska ne koriste se samo političari nego i neke kompanije bliske vlasti koje su poslednjih godina, tražeći višemilionske odštete, tužile pojedine nezavisne portale, dnevne novine i televizije koje kritikuju vlast.

Izveštaji Uneska o slobodi govora i medija<sup>24</sup> poslednjih godina ukazuju na degradaciju medijskog prostora u Srbiji, slabljenje medijske nezavisnosti i održivosti profesionalnog novinarstva. Ovi izveštaji ukazuju na to da medijskoj slobodi nije potrebna samo zaštita od cenzure i autocenzure nego i dugoročna zaštita u pogledu pristupa informacijama, dostupnosti institucija, zaštite izvora i uzbunjivača, pluralizma i nezavisnosti medija.

Prema Indeksu slobode govora i demokratije Instituta V-Dem,<sup>25</sup> Srbija se u kontekstu „otrovne polarizacije“ i globalnog antidemokratskog zaokreta, kotira među 10 „top“ autoritarnih režima, uz Mađarsku, Brazil, Indiju, Poljsku, Belorusiju.

U redovnim godišnjim izveštajima o napretku Srbije u procesu evropskih integracija, koje objavljuje Evropska komisija (EK),<sup>26</sup> glavne prepreke slobodi izražavanja i slobodi medija u poslednjih desetak godina su: pretnje novinarima, zatraživanje novinara i nasilje nad novinarima, što u velikom broju slučajeva ostaje neprocesuirano i nerešeno; povećanje političkih, ekonomskih i drugih pritisaka na novinare; nedovoljno primenjivanje medijskih zakona; nedostatak strožih kriterijuma za transparentnije vlasništvo i finansiranje medija; nedovoljna nezavisnost Regulatornog tela za elektronske medije (REM) od političkih uticaja. Ukazuje se i na česte neformalne pritiske na urednike kad je reč o raspodeli sredstava za oglašavanje i načinu projektnog sufinansiranja medijskog sadržaja, ali i na nesigurnost radnih mesta novinara i male uloge koju imaju profesionalna novinarska udruženja u zaštiti novinarstva kao profesije. Osim ovoga, ističu se i problemi u vezi s privatizacijom medija u Srbiji, kao i nedovoljna otvorenost državnih institucija za pružanje informacija od javnog značaja, sve češće kršenje novinarskog kodeksa, problemi u modelima finansiranja javnih medijskih servisa i naglo otpuštanje zaposlenih, kao i autocenzura. Regulatornom telu za elektronske medije se u izveštajima EK-a godinama unazad najviše prigovara to što ne kažnjava emitere koji ne ispunjavaju obaveze u vezi s programskim sadržajem i što nije potpuno nezavisna institucija. Zamerke se odnose i na netransparentnost medijskog vlasništva, pretnje novinarima i nasilje nad novinarima, kao i na pristrasnost u izveštavanju

19 <https://freedomhouse.org/countries/freedom-world/scores>

20 [https://freedomhouse.org/sites/default/files/2020-04/05062020\\_FH\\_NIT2020\\_vfinal.pdf](https://freedomhouse.org/sites/default/files/2020-04/05062020_FH_NIT2020_vfinal.pdf)

21 <https://rsf.org/en/country/serbia>

22 <https://www.mfrf.eu/>

23 <https://cmpf.eui.eu/>

24 <https://www.unesco.org/en/world-media-trends>

25 [https://v-dem.net/documents/43/v-dem\\_dr2024\\_lowres.pdf](https://v-dem.net/documents/43/v-dem_dr2024_lowres.pdf)

26 [https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/serbia-report-2023\\_en](https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/serbia-report-2023_en); Krstić, Aleksandra (2020). *Mediji, novinarstvo i Evropska unija*. Beograd: Fakultet političkih nauka, Univerzitet u Beogradu.

javnih medijskih servisa u izbornim kampanjama te dominantno veći medijski prostor koji se daje predstavnicima vlasti. Ove zamerke koje se ističu u svakom godišnjem izveštaju nikad nisu uvažene.

## IZNUTRA

### Izveštavanje

U Srbiji već deset godina vlada trend „biltenizacije medija“, pri čemu je dominantan način izveštavanja propagandno-promotivan, a mediji su u najvećoj meri okrenuti političkim elitama, a ne građanima.<sup>27</sup> Većina medija izveštava pristrasno, a očigledna je i jaka medijska polarizacija. Centar za medijski pluralizam i slobodu (CMPF) pri Evropskom institutu u Firenci već godinama u svom Monitoringu medijskog pluralizma<sup>28</sup> ocenjuje medije u Srbiji kao jako polarizovane između provladinih tabloida i kritičara, pri čemu se mediji često doživljavaju kao „kritički nastrojeni politički protivnici“. Među najvećim rizicima je pitanje političke nezavisnosti medija koje ne obuhvata samo političke pritiske na medije nego i pitanja velike koncentracije vlasništva, autocenzuru i javne napade političkih zvaničnika i visokih funkcionera vlasti na pojedine novinare i medije.

I drugi medijski monitorinzi pokazuju raširenost polarizacije u medijskom izveštavanju. Prema istraživanju Novosadske novinarske škole<sup>29</sup> koje je obuhvatilo javne servise, nacionalne komercijalne emitere i kablovske televizije, očigledno je da RTS, RTV, kao i komercijalne televizije s nacionalnom frekvencijom, mnogo više izveštavaju o „subjektima iz redova vlasti“, dok kablovske televizije grade program na glasovima opozicije, stručnjaka i građana. Analiza od 10.000 minuta informativnog programa ovih televizija pokazuje potpuno polarizovano viđenje stvarnosti u Srbiji i suprotstavljene uređivačke koncepte u vezi s tim šta je javni interes. Slični su nalazi Biroa za društvena istraživanja (BIRODI), prema čijem je šestomesečnom monitoringu dnevnika nacionalnih televizija utvrđen „trend kršenja Pravilnika o zaštiti ljudskih prava u oblasti pružanja medijskih usluga“.

U godišnjem medijskom monitoringu od 1. juna 2022. do 31. maja 2023. Centar za istraživanje, transparentnost i odgovornost (CRTA)<sup>30</sup> utvrdio je da se predsednik Aleksandar Vučić za 365 dana čak 300 puta direktno obraćao posredstvom televizija s nacionalnom frekvencijom. U drugoj analizi ove organizacije, od 1. jula do 9. avgusta 2023, utvrđeno je da se predsednik direktno obratio građanima na nacionalnim televizijama čak 30 puta za 40 dana. Prethodna istraživanja iz samo jednog meseca, marta 2021, pokazuju da se predsednik uživo obratio javnosti 29 puta za 31 dan. Od toga, tri puta je bio gost u televizijskim intervjuima koji su trajali oko dva i po sata, dok se ostalih 26 puta direktno uključio u program s različitih skupova, što je trajalo po pola sata. Prema

podacima CRTE, Vučić zauzima skoro dve trećine ukupnog vremena posvećenog političkim akterima na nacionalnim televizijama u Srbiji.

Posebno je problematično izveštavanje medija tokom predizbornih kampanja, na šta ukazuju brojne analize organizacija civilnog društva, medijskih i akademskih stručnjaka. Samo je za poslednje izbore održane u decembru 2023. BIRODI u analizi 44 sata centralnih informativnih emisija utvrdio da je na svim televizijama s nacionalnom frekvencijom i TV N1 predsednik Srbije zauzeo najviše vremena u poređenju sa svim drugim političkim akterima. Medijsku neravnopravnost u predizbornoj kampanji 2023. utvrdila je i CRTA<sup>31</sup>, prema čijim izveštajima su predstavnici vladajuće Srpske napredne stranke u udarnim televizijskim terminima zauzeli 75 odsto, a mediji su dodatno doprineli neravnopravnosti tako što su često predstavljali političare opozicije negativno.

REM ni do danas nije objavio kompletan izveštaj o nadzoru nad emiterima u predizbornoj kampanji 2023. godine. Polovičan i nejasan izveštaj objavljen je za kablovske kanale (N1, Nova S, Al Džazira, K1) i javne servise (RTS i RTV), ali ne i za komercijalne televizije s nacionalnom frekvencijom. U međuvremenu je Centar za istraživačko novinarstvo (CINS) objavio tekst na osnovu uvida u te podatke REM-a<sup>32</sup>, koji pokazuju apsolutnu dominaciju liste „Aleksandar Vučić – Srbija ne sme da stane“, negativno izveštavanje o opoziciji i dominaciju komentatora kao promotera vlasti u najgledanijim informativnim programima. Savet REM-a je u međuvremenu demantovao ove nalaze i objavio da se njegovi podaci „još uvek obrađuju“. Pored ovoga, na sajtu REM-a nema ni odluka o prijavama za poslednjih nekoliko godina, a poslednji objavljeni izveštaji o nadzoru emitera odnose se na 2021. godinu. U protestima protiv nasilja nakon majskih tragedija 2023. godine, građani su na ulicama Beograda i drugih gradova tražili smenu članova Saveta REM-a, ukidanje rijaliti programa i televizija koje propagiraju nasilje, a od RTS-a da izveštava objektivnije i profesionalnije. Ništa se od toga nije desilo.

Pored toga, važno je istaći da je nedavno usvojen Pravilnik REM-a u kojem više ne postoji obaveza od 20 odsto kvalitetnog programa koja je doskora bila jedan od glavnih uslova za dobijanje nacionalne frekvencije. To znači da televizije, prema tom pravilniku, ne moraju da imaju ni kulturni, ni obrazovni, ni dečji, ni dokumentarni program, već samo rijaliti programe i političku propagandu te da na osnovu takve programske strukture dobiju nacionalnu frekvenciju.

### Uloga države

Srbija je krajem 2023. trebalo da dobije kvalitetne medijske zakone koji bi unapredili medijsku scenu posle deset godina, otkako su usvojeni medijski zakoni koji nisu u potpunosti primenjivani u praksi. Međutim, nedavna dešavanja u vezi s izmenom regulatornog medijskog okvira su pokazala koliki je jaz između države, s jedne, i medijske zajednice, s druge stra-

27 <https://www.birodi.rs/>

28 <https://cmpf.eu.eu/media-pluralism-monitor/>

29 <https://novinarska-skola.org.rs/medijsko-izvestavanje-o-izborima-bilo-u-negativnom-tonu-ili-ignorirano-a-uticaj-samoregulacije-nizak/>

30 <https://cрта.rs/>

31 <https://cрта.rs/završnica-kampanje-u-znaku-pojacanih-pri-saka-na-gradjane/>

32 <https://www.cins.rs/otkrivamo-podatke-koje-rem-krije-ka-ko-su-u-kampanji-izvestavali-pink-hepi-prva-i-b92/>

ne, kao i namere države da potpuno uruši tekovine medijskih reformi nastalih tokom demokratske tranzicije.<sup>33</sup>

Zakon o javnom informisanju i medijima i Zakon o elektronskim medijima su konačno, posle brojnih problema, usvojeni krajem 2023. Ipak, rokovi za usvajanje obaju zakona su probijani u više navrata, radne grupe su se menjale kako su se menjala nadležna ministarstva. Novoformirano Ministarstvo telekomunikacija i informisanja je i samo više puta menjalo i formulisalo sopstvene predloge uprkos prethodnom usaglašavanju sa stručnjacima i predstavnicima medijskih udruženja. Jedan od glavnih aspekata zakona i javne rasprave bilo je pitanje uvođenja reda u oblast projektnog sufinansiranja medija. Radna grupa za izradu zakona o javnom informisanju i medijima u jednom trenutku je utvrdila predlog po kome, kao što predviđa i Medijska strategija, mediji koji konkurišu za projektno sufinansiranje medijskog sadržaja od javnog interesa moraju da prihvate nadležnost Saveta za štampu kao samoregulatornog tela koje se stara o poštovanju Kodeksa novinara Srbije. Ovim je trebalo da se uvede zakonska obaveza poštovanja Kodeksa novinara za sve medije koji hoće da se koriste javnim novcem, ali i da omogući zakonsko pozicioniranje Saveta za štampu.

Pomenuta odredba inače već postoji u Pravilniku ministarstva kao podzakonskom aktu, u kojem piše da je jedan od kriterijuma za ocenu predloga projekata to da li su učesniku konkursa izrečene mere zbog kršenja profesionalnih i etičkih standarda. Podaci o tome se pribavljaju od stručne službe REM-a za elektronske medije i od Saveta za štampu za štampane i onlajn medije. Međutim, ova odredba Pravilnika se do sada tumačila kao neobavezujuća. Analiza Saveta za štampu je još 2019. upozorila na to da se ovi kriterijumi iz Pravilnika ne primenjuju dosledno, da ne važe za sve podjednako i da ih konkursne komisije ne uzimaju uvek u obzir. To znači da javni novac mogu da dobiju i oni koji krše novinarski kodeks, što su prethodnih godina pokazale brojne analize BIRN-a, NUNSA, UNS-a, Fondacije „Share“ i drugih. Analiza BIRN-a iz 2022. godine utvrdila je da najviše novca dobijaju mediji koji ne prestano krše novinarski kodeks. KRIK-ova baza „Kešformisanje“ ukazuje na to kako se novac iz budžeta uporno dodeljuje medijima koji su naklonjeni aktuelnoj vlasti i konstantno objavljuju „lažne vesti“. Uporedna analiza Fondacije „Slavko Ćuruvija“ za period od 2017. do 2019. pokazuje da najviše naknada štete u medijskim sporovima plaćaju tabloidi koji su identifikovani kao najveći prekršioc kodeksa i koji dobijaju najviše novca na konkursima za sufinansiranje.

Ipak, predstavnici države su tražili da se odredba o obaveznom prihvatanju nadležnosti Saveta za štampu obriše jer su tvrdili da je ovo što je predložila radna grupa protivustavno i da priznavanje nadležnosti Saveta nije uslov da štampani i onlajn mediji učestvuju na konkursima za projektno sufinansiranje. Uz to, država je predložila i da se podaci o medijima koji krše kodeks traže od Saveta za štampu ili drugih samoregulatornih tela iako nijedno drugo samoregulatorno telo, osim Saveta za štampu, ne postoji. Predstavnici države izneli

su i jedan problematičniji predlog koji je kao zvanični deo teksta Nacrta zakona otišao na javnu raspravu, a koji se odnosio na to da se podaci o kršenju Kodeksa traže samo za one medije koji su prihvatili punu nadležnost Saveta, što praktično znači da svi ostali koji to ne rade mogu da krše Kodeks neograničeno i da konkurišu za projektno sufinansiranje bez ikakvih posledica. Time bi mediji koji prihvataju nadležnost Saveta bili dvostruko sankcionisani ako bi se utvrdilo da su prekršili Kodeks novinara u poslednjih godinu dana. Ostali bi imali određene ruke da rade šta hoće. U analizi Fondacije „Slavko Ćuruvija“,<sup>34</sup> državi su ovim napadima na nezavisnost i slobodu medija pomagale takozvane gongo, odnosno „vladino-nevladine organizacije“ koje su nameravale da proguraju rešenja koja nisu u skladu s Medijskom strategijom i skrenu javnu raspravu sa suštinskih pitanja na rasprave o radu Saveta za štampu.

Još jedan važan problem je u tome što se novim zakonom o javnom informisanju i medijima omogućava državi da ponovo bude vlasnik medija. To znači da posle dugotrajnog procesa medijske privatizacije i konačnog izlaska države iz vlasništva nad medijima, u narednom periodu može opet dogoditi „medijski kaos“ s početka 2000-tih kada su mnogi mediji bili u vlasništvu lokalnih samouprava i kada su predstavljali glavnu platformu za propagandu vlasti i neloyalnu konkurenciju komercijalnim medijima koji su se za opstanak borili na tržištu. Tu se otkrivaju glavni problemi nezavisnosti uređivačke politike, koju zakon na kraju ne garantuje, zatim pitanje ozbiljnog poremećaja siromašnog i uništenog medijskog tržišta i ogromnog jaza između medija koji se budu finansirali iz budžeta i malih lokalnih medija. Na intervenciju OEBS-a, posle višesatnog usaglašavanja, uspostavljena je neka vrsta kompromisa između medijske zajednice i države. Predlozi dvaju zakona su usvojeni u Skupštini Srbije, uključujući i one članove zakona kojima je državnim preduzećima poput Telekom Srbija omogućeno da poseduju medije.

Visoka koncentracija medija, komercijalni i vlasnički uticaj na uređivački sadržaj glavni su rizici u oblasti tržišnog pluralizma. Prema CMPF-u, najveći uticaj na stepen rizika u ovom domenu je upravo uticaj države i partijskih funkcionera na privatne medije, i to zbog političkih veza s pojedinim medijskim vlasnicima i marketinškim agencijama. Državno oglašavanje je uobičajeno i prisutno i u javnim servisima, a poseban problem su netransparentnost vlasništva nad medijima i zloupotreba sredstava u sufinansiranju projekata. U Srbiji još uvek postoji problem nedovoljne transparentnosti medijskog vlasništva koji proističe iz netransparentnog procesa medijske privatizacije prethodnih decenija kada je privatnim firmama van medijske industrije i s malim brojem zaposlenih bilo omogućeno da kupuju velike medije u državnom ili mešovitom vlasništvu, poput dnevnih novina Večernje novosti i Politika. U tim slučajevima nije bilo ni reakcije Komisije za zaštitu konkurencije jer su u pitanju bili dnevni listovi s velikim tiražima. Uz to, nejasno je i ko su današnji vlasnici najuticajnijih

33 <https://vreme.com/vreme/savet-za-stampu-u-ringu-sa-drzavom/>

34 <https://www.slavkocuruvijafondacija.rs/>



tabloida u Srbiji. Najnovije istraživanje BIRN-a<sup>35</sup> iz 2023. godine, na osnovu kojeg je napravljena Baza medijskog vlasništva pokazuju da vlasništvo samo na papiru izgleda jasno i transparentno, ali praksa pokazuje drugačije. BIRN otkriva da na tržištu štampanih medija dominiraju kuće koje izdaju tabloide, s dve najveće grupe Ringier i MONDO, a one istovremeno u vlasništvu imaju i najposećenije veb-sajtove: blic.rs, kurir.rs, espreso.rs. Dnevni list Danas je u vlasništvu grupe *United Media*, u čijoj su svojini i dnevne novine Nova i kablovski kanali N1 i Nova S.

Koncentracija vlasništva nad elektronskim medijima je veća nego nad štampanim, pa istraživanje BIRN-a navodi da „državni Telekom Srbija saraduje s kompanijom Kopernikus (vlasnikom dvaju nacionalnih emitera: B-92 i Prve TV), najuticajnijom privatnom televizijskom stanicom Pink i javnim emiterom RTS kroz zajedničku produkciju programa“. U ukupnoj slušanosti radio-stanica, tri kompanije (*S Media Team*, *Maxim Media* i javni servis RTS) čine oko 40 odsto udela. Efekat visoke medijske koncentracije i uticaja državnog oglašavanja u medijima, kao i direktne povezanosti države s medijskim vlasnicima, jeste nedostatak kritike vladajućeg režima i jednosmerna uređivačka politika.

## Bezbednost novinara

Novinari koji kritikuju vlast i svakodnevno izveštavaju o zloupotrebi položaja, potezima režima, korupciji i organizovanom kriminalu često su glavna meta napada najviših političkih zvaničnika i tabloida bliskih vlasti. Izveštaji međunarodnih organizacija te mnogobrojni podaci novinarskih udruženja i tela koja prate stanje bezbednosti novinara i medijskih sloboda pokazuju da se novinari u Srbiji sve više suočavaju s fizičkim i verbalnim pretnjama, uvredama i napadima. Prema sveobuhvatnom izveštaju koji su 2023. objavili BIRN i NUNS<sup>36</sup>, naročito je važan aspekt bezbednosti novinara u digitalnoj sferi. Ugrožavanje bezbednosti novinara u onlajn svetu, putem društvenih mreža i drugih platformi, ometa rad redakcija i medija i otežava komunikaciju sa saradnicima i izvorima, a negativno utiče i na kvalitet informisanja. Iako medijska i novinarska udruženja i različite institucije u zemlji već godinama razvijaju mehanizme zaštite novinara, oni imaju ograničen domet. Povećanom broju napada, pretnji i pritiska doprinose i polarizovano okruženje, ograničene medijske slobode i targetiranje pojedinih medija. Jedna od glavnih posledica ugrožavanja bezbednosti novinara tiče se njihovog zdravlja i privatnog života, čime se menjaju i odnosi u redakcijama i odnos prema poslu. Ugrožavanje bezbednosti novinara vodi autocenzuri, odustajanju od tekstova i tema s javnim interesom. Digitalno nasilje nad novinarima u Srbiji je „normalizovano“ i smatra se uobičajenim delom posla. Novinari retko prijavljuju napade nadležnim institucijama jer postojeći mehanizmi zaštite ne mogu da spreče nove napade, ali i zbog toga što je 70 odsto slučajeva rešeno odbacivanjem prijave i nagodbom. Zakonodavni okvir nije dovoljno adekvatan i efikasan da odgovori na pretnje u digitalnom okruženju. Istov-

remeno, u velikom broju redakcija ne postoje ni adekvatni odgovorni ni adekvatni mehanizmi zaštite od ove vrste napada i pretnji. Prema podacima Udruženja novinara Srbije<sup>37</sup> i Nezavisnog udruženja novinara Srbije<sup>38</sup>, broj pretnji i napada na novinare u Srbiji udvostručen je u poslednjih nekoliko godina. Najnoviji izveštaj Fondacije „Slavko Ćuruvija“<sup>39</sup> pokazuje da je pet prorežimskih tabloida tokom 2023. godine čak 884 puta u tekstovima targetiralo medije ili novinare koji kritički izveštavaju o vladajućem režimu. Najnoviji podaci NUNS-a pokazuju da su u toku 2023. godine registrovana čak 183 napada na novinare, što je najveći zabeležen broj slučajeva od 2008. godine otkako postoji baza napada na novinare.<sup>40</sup>

## Lokalni ugao

Rasprava o stanju u srpskim medijima često se vodi iz ugla velikih, mejnstrim, „beogradskih“ medija. Ipak, instrumentalizacija medija od strane države, političkih partija, biznismena i drugih društvenih grupa naročito je vidljiva na lokalnom nivou, pri čemu lokalni mediji najčešće služe interesima lokalnih vlasti. Ovoj nepovoljnoj situaciji doprinosi i njihova loša pozicija na medijskom tržištu, s obzirom na niske plate, neredovne izvore prihoda, a često su prinuđeni da plaćaju ogromne svote zbog dugotrajnih sudskih procesa i presuda koje se ne donose u njihovu korist. Pored toga, na opštu sliku lokalnih medija utiče i nivo profesionalizacije novinara koji u njima rade, a koji zbog lošeg ekonomskog statusa često nisu u mogućnosti da zadrže posao. Neki kvalitetni lokalni mediji su u međuvremenu morali da prestanu da rade posle više od 20 godina, na primer, Novine vranjske, dok se drugi, poput Južnih vesti iz Niša, koji otvoreno kritikuju vlast, suočavaju s čestim poreskim i drugim inspekcijama, pa i potpunim ignorisanjem gradskih vlasti, što im dodatno otežava svakodnevni posao. Lokalni mediji bliski aktuelnoj vlasti uglavnom dobijaju novac iz budžeta, na konkursima koji su često netransparentni, i nesmetano obavljaju posao sve dok se ne suprotstavljaju režimu i ne kritikuju ga. Mediji koji se kritički odnose prema vlasti često se nalaze na crnim listama lokalnih samouprava, čime im se onemogućava ulazak u institucije i redovno izveštavanje s događaja koji su inače otvoreni za javnost.<sup>41</sup>

Posledice novih medijskih zakona, koji su, iako problematični, usvojeni krajem 2023. godine, već se vide na lokalnom medijskom tržištu. Iskustvo urednika nezavisnih lokalnih medija s terena pokazuje da je država osmislila novi metod distribuiranja novca iz budžeta malim lokalnim medijima koji su bliski vlasti i koje vlast i dalje želi da drži pod kontrolom, i to preko Telekoma Srbija i njenog posrednika, kablovske televizije Informer.

35 <https://serbia.mom-gmr.org/sr/vlasnik/>

36 <https://birnsrbija.rs/wp-content/uploads/2023/07/Bezbednost-novinar-a-u-digitalnom-okruzenju.pdf>

37 <https://www.uns.org.rs/>

38 <https://nuns.rs/>

39 <https://www.slavkocuruvijafondacija.rs/izvestaj-o-monitoringu-napada-tabloida-na-kriticke-novinare-i-medije-2023/>

40 <https://www.bazenuns.rs/srpski/napadi-na-novinare>

41 Krstić, Aleksandra (2022). Na šta mislimo kada kažemo... *Lokalni mediji kao nosioci promena u lokalnim zajednicama u Srbiji*. Univerzitet u Beogradu: Institut za filozofiju i društvenu teoriju.

## Digitalna transformacija

U poređenju s drugim, razvijenim državama Zapada, Srbija prilično zaostaje za globalnom digitalnom transformacijom novinarstva i medija. Skorija istraživanja pokazuju da većina srpskih novinara i dalje koristi digitalne alate samo za osnovne funkcije, uglavnom za objavljivanje na društvenim mrežama, rad s grafikom i video sadržajem. Redakcije koje su otvorile nova radna mesta kako bi odgovorile na digitalne inovacije priznaju da medijskim kućama i dalje nedostaju različiti stručnjaci, posebno oni koji rade na digitalnim, video i foto sadržajima, digitalnoj forenzici itd.<sup>42</sup> Dakle, najnerazvijenije digitalne kompetencije među srpskim novinarima zapravo su „najvažnije za ponovno uspostavljanje poverenja u medije, za iskorišćavanje mnogih prednosti tehnoloških inovacija u javnom interesu i za postavljanje osnova za stimulisanje ekonomske podrške publike za one medije kojima veruju“.<sup>43</sup>

Domaća istraživanja pokazuju da su urednici velikih medija u zemlji svesni svetskih trendova i smatraju da su digitalne tehnologije važne u svakodnevnoj novinarskoj praksi. Međutim, znatan broj vlasnika medija, menadžera i direktora i dalje ima rezervu prema uticaju novih tehnologija i korišćenju participativnih praksi u proizvodnji medijskih sadržaja. U Srbiji postoji jasna polarizacija između medija koji jednostavno ignorišu građane kao kreatore medijskih sadržaja i oni koji građane prepoznaju samo kao izvore informacija.<sup>44</sup>

I druge studije potvrdile su da su promene u redakcijama širom Srbije nepotpune i nesistematične, što je i dalje jedan od glavnih problema u prilagođavanju digitalnom dobu. Na primer, najistaknutiji oblik sadržaja objavljenog u onlajn izdanjima tradicionalne dnevne štampe je još standardni novinarski članak, „koji znači da je isti oblik sadržaja, pripreman decenijama unazad za štampu, sada objavljen onlajn uprkos svim prednostima i potencijalima digitalnog i multimedijalnog okruženja“.<sup>45</sup> Takođe, samo je jedna od pet glavnih nacionalnih štampanih redakcija potpuno prilagođena digitalnom dobu, razvila nove novinarske kompetencije, konvergirala redakciju i uvela poslovnu strategiju *digital-first*. Drugi štampani mediji su još uvek na početku digitalne transformacije.

Uprkos tome, zanimljivo je da je nivo na osnovu kojeg novinari u Srbiji sami procenjuju svoje digitalne kompetencije izuzetno visok, čak 4 od 5.<sup>46</sup> Ali, kada se malo bolje pogleda šta novinari sami procenjuju kao digitalnu kompetenciju, otkrivamo neke zabrinjavajuće trendove. Na primer, digitalne kompetencije novinara u Srbiji koje su najbolje ocenjene su slanje

imejla i korišćenje raznih aplikacija za razmenu poruka i komunikaciju uopšte, pretraživanje interneta i organizovanje informacija koje se nalaze na mreži, dok su osnovne veštine kao što su multiplatformsko novinarstvo i mobilno novinarstvo ocenjene najnižim ocenama. Osim toga, srpski novinari smatraju da nisu baš upoznati s tim koje su sve promene digitalne tehnologije donele u produkciju vesti – u tom pogledu obično se bave uticajem društvenih medija na svoj svakodnevni rad. Za razliku od novinara, medijski menadžeri i direktori su nešto oštriji u proceni digitalnih kompetencija novinara – svesni su mnogih novinarskih slabosti i nedostatka kompetencija poput izveštavanja na daljinu, vizuelizacije podataka, veb-dizajna i kreiranja veb-sadržaja, produkcije podcasta, korišćenja veb-statistike i rada s tehnologijom virtualne stvarnosti i drugom, naprednom medijskom tehnologijom.

## Dezinformacije i veštačka inteligencija

Manipulisanje informacijama, dezinformisanje i lažne vesti poslednjih godina predstavljaju jedan od najvećih problema s kojima se suočavaju i mediji u Srbiji. Mnogi mediji učestvuju u namernom plasiranju dezinformacija kojima se manipuliše javnom mnenjem i publika dovodi u zabludu u vezi s brojnim političkim i društvenim pitanjima. CRTA je utvrdila da u posebno ranjive grupe po ovim pitanjima spadaju stariji građani, manje obrazovani, ili stanovnici ruralnih područja, a da građani često koriste neadekvatne strategije i metode za verifikaciju informacija do kojih dođu, što utiče na dodatno širenje dezinformacija. Nekoliko fektčeking organizacija koje se bave proverom informacija suočavaju se s nedostatkom osoblja i nisu dovoljne da pokriju celu medijsku scenu u Srbiji. U takvom ambijentu, kada se u srpskim medijima govori o uticaju veštačke inteligencije kao svetskom trendu, najčešće se izveštava o opasnostima koje ona ima u pogledu opstanka novinarstva kao profesije, pa se u domaćim medijima mogu pročitati naslovi poput ovih: Hoće li veštačka inteligencija uskoro zameniti novinare, Novinari ostaju bez posla, zamenice ih veštačka inteligencija, Veštačka inteligencija kao pretnja za radna mesta, Veštačka inteligencija kao egzistencijalna pretnja za novinare itd. Analitički i kritički tekstovi o upotrebi veštačke inteligencije za poboljšanje kvaliteta profesije, kreiranje novih medijskih sadržaja ili razvoj tržišta gotovo da ne postoje.

## Predlozi

- Evropska unija bi trebalo da bude zainteresovanija za dešavanja u medijskom sektoru u Srbiji. EU bi trebalo da napravi poseban izveštaj o slobodi medija u Srbiji koji bi bio dobar ad hoc mehanizam i koji bi istakao najvažnije probleme i predloge za poboljšanje i akciju. EU bi mogla da formira posebnu komisiju koja bi došla u Srbiju, analizirala stanje u medijima i na osnovu ovog i drugih izveštaja ponudila konkretna rešenja za glavne probleme.
- Kompanije iz EU, koje su se donedavno reklamirale na TV Pinku i TV Hepiju, posle odluke da ne žele više da se reklamiraju u proruskim medijima, mogu da preusmere svoje reklame malim lokalnim profesionalnim medijima u Srbiji.
- EU bi trebalo da bude zainteresovana za održivost modela finansiranja medija u Srbiji jer se kroz projektno finansiranje i različite grantove mediji stabilno finansiraju

42 Matić, Jovanka i Milin Perković, Snežana (2021). Digitalne kompetencije novinara/Digital Competencies of Journalists – Research Report. Beograd: OSCE.

43 Ibid, p. 70.

44 Krstić, Aleksandra (2024). Digital transformation of journalism and media in Serbia: What has gone wrong? Journalism, 25(5) 1014–1030.

45 Nedeljković, Marko (2021). Budućnost štampanih medija u Republici Srbiji u digitalnom dobu – medijsko-sociološki aspekt. Sociološki pregled, 55(2): 562–584.

46 Matić i Milin Perković, 2021.

samo u periodu dok traje projekat, a posle toga većina njih, naročito lokalnih medija, nije sposobna da obezbedi finansijsku sigurnost i stabilnost. Medijima u Srbiji je značajnija sigurnost nego mnogo novca tokom kratkog vremena. EU bi trebalo da razmisli o programu core support i uz pomoć medijskih stručnjaka iz Srbije osmisli način da se medijsko tržište u Srbiji ojača.

- Medijska zajednica u Srbiji bi trebalo da napravi pritisak na evropske i druge regionalne platforme i mreže regulatornih tela (EPRA, ERGA, CERF, MNRA), čiji je REM član

i s kojima ima uspostavljenu međunarodnu saradnju radi skretanja pažnje ovim mrežama i platformama na probleme s funkcionisanjem REM-a kao nezavisnog regulatornog tela.

- Ojačati neprofitni medijski sektor kao alternativu aktuelnoj dominantnoj medijskoj sceni. Neprofitni mediji, u kojima bi se vodile argumentovane debate i čuli glasovi koji nisu zastupljeni u mejstrim medijskom prostoru mogli bi da budu jedan od glavnih elemenata medijske demokratizacije i vraćanja poverenja u medije.



## O AUTORIMA

**Dr. Srđan Cvijić** je predsednik Međunarodnog saveta Beogradskog centra za bezbednosnu politiku, član savetodavne grupe „Balkan u Evropi“, viši saradnik u programu „Evropa i globalno upravljanje“ Instituta za međunarodne političke studije u Milanu i saradnik u programu „Evropska budućnost“ Instituta za društvene nauke u Beču. Dr. Cvijić je ranije bio visoki diplomata u Ministarstvu spoljnih poslova Republike Srbije, savetnik specijalnog koordinatora Pakta stabilnosti za jugoistočnu Evropu i vodeći analitičar Fondacije za otvoreno društvo u Briselu. Dr. Cvijić ima doktorat sa Evropskog univerzitetskog instituta u Firenci.

**Dr. Katarina Golubović** je predsednica Komiteta pravnika za ljudska prava i kandidatkinja za članstvo u Evropskom ekonomskom i socijalnom komitetu. Ima doktorat iz oblasti upravnog prava sa Pravnog fakulteta Univerziteta u Beogradu. Od 2007. godine je članica Advokatske komore Beograda i od 2009. godine radi kao advokatica. Specijalizovala se za zastupanje pred Ustavnim sudom Republike Srbije.

**Nikola Burazer** je programski direktor Centra za savremenu politiku i glavni urednik portala European Western Balkans. Radio je kao istraživač u Forumu za etničke odnose u Beogradu i Institutu za razvoj i međunarodne odnose u Zagrebu. Bio je gostujući predavač na Mathias Corvinus Collegiumu u Budimpešti gde je držao kurs o nacionalizmu na Balkanu. Takođe je bio naučni saradnik u savetodavnoj grupi „Balkan u Evropi“ (BiEPAG) u Centru za studije jugoistočne Evrope Univerziteta u Gracu.

**Dr. Aleksandra Krstić** je vanredna profesorka na Fakultetu političkih nauka Univerziteta u Beogradu, rukovoditeljka Centra za medije i istraživanje medija FPN, predsednica Društva za političke nauke Srbije. Objavila je monografiju „Mediji, novinarstvo i Evropska unija“ (Univerzitet u Beogradu, 2020) i desetine naučnih i stručnih radova u nacionalnim i međunarodnim časopisima. Aleksandra Krstić ima doktorat sa Fakulteta političkih nauka Univerziteta u Beogradu.

## IMPRESSUM

Fondacija Fridrih Ebert | Kancelarija Beograd  
Dositejeva /51/1 | 11000 Beograd | Srbija

Odgovorna osoba:  
Kirsten Schönefeld | Direktorka  
Regionalna kancelarija za Srbiju i Crnu Goru

Tel.: +381 11 3283 285

<https://serbia.fes.de>

Svaka dalja komercijalna upotreba sadržaja zabranjena je bez prethodne pismene saglasnosti fondacije Fridrih Ebert.

## FUTURE OF SERBIA



Jasno definisana spoljnopolitička strategija prema ovim i drugim pitanjima, kao i principi na kojima se ona zasniva, predstavljaju uslov bez kojeg nije moguće izgraditi demokratsku alternativu vladajućem režimu u Srbiji.



Srbija treba da formuliše svoju politiku prema Kosovu imajući u vidu svoje realne nacionalne interese, uključujući kako položaj srpske zajednice na Kosovu, tako i njeno međunarodno okruženje i strateški cilj pristupanja Evropskoj uniji. Demokratizacija i prozapadna orijentacija Srbije bi takođe ojačale njenu pregovaračku poziciju i značajno doprinele procesu normalizacije odnosa i miru i stabilnosti u regionu.



Uloga opozicije i nevladinog sektora je u tome da izveštaj i ocene pretoče u životne događaje i situacije koje pogađaju što širi broj građana s obzirom na to da se na ovaj način postižu dva cilja: stvaranje realnog pritiska javnosti ka institucijama (političkim, pravosudnim i nezavisnim) i uspostavljanje poverenja u evrointegracione procese.



Medijski sistem Srbije je pretrpan, siromašan i neodrživ, s niskim stepenom nezavisnosti i slobode te izuzetno lošim stanjem profesionalnog novinarstva. Ozbiljni politički pritisci, marginalizacija kvalitetnog i istraživačkog novinarstva, politička instrumentalizacija medija, kontrolisano tržište reklama, brojni sudski postupci protiv novinara i opšta ekonomska nesigurnost medija glavni su pokazatelji urušavanja slobode medija i kvaliteta demokratije u Srbiji, uz odustvo vladavine prava, raširen klijentelizam i korupciju.

Više informacija o ovoj temi:  
<https://serbia.fes.de>