

UNIVERZITET U BEOGRADU
FAKULTET POLITIČKIH NAUKA

Sofija Bouhs

**Regulatorna tela za elektronske medije kao
institucije zarobljene države u hibridnim
režimima**

Doktorska disertacija

BEOGRAD 10.09.2025.

UNIVERSITY OF BELGRADE

Faculty of Political Science

Sofija Bouhs

**Regulatory Bodies for Electronic Media as
Institutions of a Captive State in Hybrid
Regimes**

Doctoral Dissertation

Belgrade, 10.09.2025.

Regulatorna tela za elektronske medije kao institucije zarobljene države u hibridnim režimima

Sažetak: Ovaj doktorski rad analizira rad i ulogu medijskih regulatornih tela u savremenim hibridnim režimima, sa posebnim fokusom na Regulatorno telo za elektronske medije (REM) u Republici Srbiji. Polazna hipoteza rada je da neefikasnost REM-a nije posledica institucionalne slabosti, već svesno uspostavljenog političkog okvira karakterističnog za hibridne režime, odnosno režime u kojima formalne demokratske institucije funkcionišu pod autoritarnim kontrolama. U uvodnom poglavlju prikazuju se teorijski temelji hibridnih režima, sa naglaskom na pojmove defektne demokratije, izbornog autoritarizma i otetih institucija. U drugom delu rada analizirani su evropski pravni i institucionalni standardi u oblasti medijskih sloboda, pri čemu se ispituje koliko ih države u hibridnim okvirima sprovode u praksi. Sledeće poglavlje nudi komparativnu analizu regulacije medija u tri države, Saveznoj Republici Nemačkoj (kao idealnom demokratskom modelu), Bugarskoj i Srbiji, što omogućava uporediv uvid u razlike u institucionalnoj nezavisnosti i političkom uticaju. U četvrtom i ključnom poglavlju rada detaljno je analiziran REM, od njegovog pravnog okvira i strukturalne postavke, preko institucionalnog zarobljavanja, do studija slučaja koji obuhvataju dodelu frekvencija, nepostupanje u vezi sa sadržajem komercijalnih medija i nereagovanje tokom društveno-političkih protesta. Zaključuje se da REM predstavlja paradigmatički primer otete institucije koja funkcioniše kao stub političkog uticaja nad medijskim prostorom, što doprinosi stabilizaciji hibridnog režima i slabljenju demokratskih kapaciteta države.

Ključne reči: regulatorna tela za elektronske medije, hibridni režim, REM, otete institucije, medijski zakoni, evropski standardi, politička kontrola, medijska regulacija, Srbija, komparativna analiza

Naučna oblast: političke nauke

Uža naučna oblast: javna uprava i javne politike

UDK 659.2:316.774(316.754:316.334)

Regulatory Bodies for Electronic Media as Institutions of a Captive State in Hybrid Regimes

Abstract: This doctoral dissertation examines the role and functioning of media regulatory bodies within contemporary hybrid regimes, with a special focus on the Regulatory Authority for Electronic Media (REM) in the Republic of Serbia. The central hypothesis is that REM's inefficiency is not a consequence of institutional weakness but a deliberate outcome of the political framework characteristic of hybrid regimes—where formal democratic institutions operate under authoritarian control. The introductory chapter outlines the theoretical foundations of hybrid regimes, emphasizing concepts such as defective democracy, electoral authoritarianism, and captured institutions. The second chapter analyzes European legal and institutional standards for media freedom, assessing the degree to which hybrid regime states implement these standards in practice. The subsequent chapter provides a comparative analysis of media regulation in three countries—the Federal Republic of Germany (as an ideal

democratic model), Bulgaria, and Serbia—offering insights into institutional independence and political influence. The fourth and pivotal chapter focuses on REM itself, analyzing its legal framework, institutional capture, and case studies concerning frequency allocation, failures to act regarding commercial media content, and non-response to socio-political protests. The study concludes that REM exemplifies a captured institution functioning as a pillar of political influence over the media space, thereby reinforcing the hybrid regime and weakening the democratic capacities of the state.

Keywords: media regulatory bodies, hybrid regime, REM, captured institutions, media law, European standards, political control, media regulation, Serbia, comparative analysis

Scientific field: political science

Scientific subfield: Public Administration and Public Policy

UDK 659.2:316.774(316.754:316.334)

SADRŽAJ:

UVOD.....	8
1. HIBRIDNI REŽIM.....	15
1.1. Uvodno razmatranje.....	15
1.2. Šta su hibridni režimi.....	16
1.3. Hibridni režim i nedovršena demokratija.....	23
1.3.1. Defektna demokratija.....	23
1.3.2. Izborni autoritarizam i kompetitivni autoritarizam.....	25
1.3.3. Institucionalna i informativna nesigurnost: hibridni sistemi medija.....	29
1.4. Hibridni režim u teoriji i praksi.....	31
1.5. Hibridni režim i otete institucije.....	41
1.6. Republika Srbija kao hibridni režim.....	45
1.7. Zaključno razmatranje: Zarobljena država kroz medijska regulatorna tela u hibridnim režimima.....	51
2. EVROPSKA REGULATIVA O MEDIJIMA U KONTEKSTU HIBRIDNIH POLITIČKIH REŽIMA.....	57
2.1. Uvodno razmatranje.....	57
2.2. Sloboda medija između normi i prakse: EU zakoni i hibridni režimi.....	57
2.3. Srbija između evropskih medijskih standarda i prakse hibridnog režima.....	66
2.4. Zaključna razmatranja: Evropski okviri i hibridni režimi.....	75
3. REGULACIJA MEDIJA IZMEĐU DEMOKRATIJE I HIBRIDNOSTI: KOMPATIVNI UVID U NEMAČKU, BUGARSKU I SRBIJU.....	86
3.1. Uvodno razmatranje.....	86
3.2. Regulatorna tela u uslovima hibridne demokratije.....	87

3.3. Analiza regulatornih tela za elektronske medije u Saveznoj Republici Nemačkoj.....	99
3.3.1. Slučaj „Schwarz Rot Gold TV i distribucija programa kanala Auf1“.....	105
3.4. Analiza regulatornih tela za elektronske medije u Bugarskoj.....	107
3.4.1. Slučaj bTV Media Group i Nova Broadcasting Group (2023–2024).....	112
3.4.2. Politička pristrasnost predsednice CEM-a i institucionalna pasivnost (2023–2024).....	113
3.5. Zaključna razmatranja: Regulatorna tela u hibridnim režimima.....	115
4. REM, REGULATORNO TELO ZA ELEKTRONSKE MEDIJE U SRBIJI.....	118
4.1. Uvodno razmatranje.....	118
4.2. Pravni okvir Regulatornog tela za elektronske medije.....	119
4.3. REM kao „oteta institucija“.....	126
4.3.1. Politička kontrola imenovanja u REM-u.....	132
4.3.2. Selektivna primena sankcija prema medijima.....	134
4.3.3. Pritisci na novinare i uređivačku politiku kroz nečinjenje REM-a.....	135
4.3.4. Uticaj na pravni okvir i udaljavanje od evropskih standarda u regulaciji medija...	137
4.4. Nepravilnosti i propusti u radu REM-a.....	138
4.4.1. Dodela nacionalnih frekvencija 2022. godine.....	138
4.4.2. Slučaj televizije Pink.....	141
4.4.3. Slučaj televizije Happy.....	143
4.4.4. REM i medijsko izveštavanje o protestima u Srbiji.....	146
4.5. Kritike stručne i zainteresovane javnosti na račun rada REM-a.....	148
4.5.1. Stručne kritike civilnog društva i nezavisnih organizacija na račun REM-a.....	150
4.5.2. Izveštaji međunarodnih organizacija o radu REM-a.....	152
4.5.3. Nezavisni nadzori i alternativne analize medijskog prostora (CRTA, BIRODI, Transparentnost Srbija).....	153
4.5.4. Pravne i institucionalne manjkavosti u radu REM-a.....	154
4.5.5. Zaključci stručne javnosti o nefunkcionalnosti REM-a i predlozima reforme.....	155
4.6. Zaključno razmatranje: REM kao „oteta institucija“.....	156
ZAKLJUČAK.....	159
LITERATURA.....	164
BIOGRAFIJA.....	196
SPISAK OBJAVLJENIH RADOVA.....	196

SPISAK TABELA:

Tabela 1: Klasifikacija 10 evropskih zemalja po indikatorima hibridnog režima	32
Tabela 2: Tip hibridnog režime i zemlje koje se u njega uklapaju.....	37
Tabela 3: Freedom House ocene političkih sloboda za 10 zemalja u periodu 2014-2024.....	40
Tabela 4: Analiza faktora erozije demokratskih standarda u Srbiji (2020–2025).....	50
Tabela 5: Medijski regulatori kao instrumenti zarobljene države u hibridnim režimima.....	53

Tabela 6: Ključni evropski standardi prema Direktivi 2018/1808 i EMFA.....	60
Tabela 7: Usklađenost hibridnih i autoritarnih režima sa ključnim evropskim medijskim aktima.....	61
Tabela 8: Stanje regulatornih tela u odnosu na nivo usklađenosti sa EU standardima.....	63
Tabela 9: Primena poglavlja 10. u Srbiji.....	69
Tabela 10: Direktiv (EU) 2018/1808 - AVMSD i njena primena u Srbiji.....	71
Tabela 11: Sprovođenje EMFA (2024/1083) u Srbiji - stvarno stanje.....	72
Tabela 12: Usklađenost Srbije sa ključnim odredbama Direktive 2018/1808 i EMFA Uredbe.....	74
Tabela 13: Indikatori hibridnog režima u Nemačkoj.....	89
Tabela 14: Ključni indikatori demokratske konsolidacije u Nemačkoj (2024).....	90
Tabela 15: Indikatori i empirijski podaci - Bugarska (2024).....	92
Tabela 16: Indikatori hibridnog režima u Bugarskoj (2024).....	94
Tabela 17: Politički režim, nezavisnost regulatornih tela i medijske slobode u Nemačkoj, Bugarskoj i Srbiji.....	95
Tabela 18: Uporedni pregled funkcionalnosti regulatornih tela u Nemačkoj, Bugarskoj i Srbiji.....	96
Tabela 19: Broj žalbi koje građani i medijski akteri godišnje upućuju regulatornim telima u Nemačkoj, Bugarskoj i Srbiji.....	98
Tabela 20: Regulatorna tela za medije u Nemačkoj - ključni akteri i njihove nadležnosti....	102
Tabela 21: Rezime i efekti slučaja SRGT-Aufl (2024).....	106
Tabela 22: Uporedna analiza regulatornih tela za elektronske medije.....	115
Tabela 23: Pravni okvir REM-a.....	121
Tabela 24: Indikatori i empirijski podaci - Srbija (2024).....	128
Tabela 25: Indikatori hibridnog režima u Srbiji (2024).....	129
Tabela 26: Dodela nacionalnih frekvencija 2022. godine, analiza postupka REM-a.....	139
Tabela 27: Slučaj televizije Pink, prekršaji, nadzor REM-a i reakcije.....	141
Tabela 28: Slučaj televizije Hepi, analiza prekršaja i postupanja REM-a.....	143
Tabela 29: REM i medijsko izveštavanje o protestima u Srbiji.....	146

SPISAK SLIKA I GRAFIKONA:

Slika 1: Indikatori hibridnosti režima u 10 evropskih zemalja	38
Slika 2: Grafikon i analiza prosečnog nivoa demokratije 10 analiziranih zemalja.....	38
Slika 3: Trend promene V-Dem skora za nivo demokratije u periodu od 2014- 2024.....	39
Slika 4: Trendovi promena u kvalitetu demokratije u svetu.....	42
Slika 5: Globalni trendovi erozije demokratije (2010-2023).....	43
Slika 6: Globalni trendovi erozije demokratije (2010-2023) 2	44
Slika 7: Procena Srbije po indikatrima hibridnog rezima.....	50

UVOD

U savremenim tranzicionim društvima, naročito onima sa hibridnim režimima, sloboda medija i nezavisnost regulatornih tela predstavljaju ključne indikatore stvarnog stepena demokratije. REM kao institucija u Srbiji funkcioniše unutar sistema hibridnog režima gde je njegova nezavisnost kompromitovana, a njegovi mehanizmi rada služe političkoj kontroli medijskog prostora. Hibridni režim u Srbiji formalno održava demokratske procedure, ali institucionalna „otimanja“ i zloupotrebe onemogućavaju pravi pluralizam i slobodu medija. Instrumentalizacija REM-a i drugih institucija doprinosi daljem produbljivanju hibridnog karaktera režima, ugrožavajući demokratiju i pravni poredak. U takvim režimima političke elite zloupotrebljavaju institucije da bi očuvale moć, dok formalni demokratski procesi služe kao fasada za autoritarne prakse. Slučaj REM-a jasno ilustruje ovu dinamiku gde regulatorno telo za elektronske medije nominalno ima zadatak da obezbedi slobodu i pluralizam medija, ali u uslovima hibridnog režima ono je postalo sredstvo za kontrolu medijskog prostora u korist vladajuće elite. Ova „otimanja“ institucija u funkciji političke instrumentalizacije značajno narušavaju demokratske principe i slobodu izražavanja, što doprinosi daljem opadanju demokratskih standarda u Srbiji. Glavni **cilj ovog istraživanja** jeste da sistematski ispita ulogu REM-a unutar šireg okvira hibridnog režima u Srbiji, te da se identifikuju mehanizmi kroz koje dolazi do „otimanja“ institucija i zloupotrebe njihovih funkcija. Posebna pažnja biće posvećena razumevanju kako formalni demokratski procesi ostaju netaknuti u dokumentima i procedurama, dok se u praksi institucionalni kapaciteti koriste za gušenje slobode medija i kontrole javnog mnjenja. Polazeći od **osnovne hipoteze** da su regulatorna tela u oblasti elektronskih medija u hibridnim režimima instrumenti nedovršene demokratije, otetih institucija i zarobljene države, kojom upravljaju „kvazidemokratske“ političke elite na vlasti, ovo istraživanje ima za cilj da ispita i potvrdi četiri posebne hipoteze koje iz te osnovne proizlaze. Prva posebna hipoteza glasi: Hibridni režim omogućava da regulatorna tela za elektronske medije ne funkcionišu u skladu sa zakonskim okvirom koji formalno postoji, već u skladu sa interesima političkih aktera na vlasti, koji su istovremeno i nosioci hibridnog režima. Druga posebna hipoteza: Stepem demokratizacije hibridnog režima direktno korelira sa promenom uloge regulatornih tela za elektronske medije, uključujući političke, komercijalne i kulturološke aspekte njihovog funkcionisanja. Treća posebna hipoteza: Putem (ne)oblikovanja medijskog sadržaja, agende i dnevnog reda medijskih programa, REM ima potencijal da utiče na smanjenje ili povećanje demokratskih i kulturnih standarda. Kroz postupke poput dodele frekvencija emiterima, REM je propustio priliku da unapredi javno mnjenje putem afirmacije demokratskih vrednosti i kulturnog razvoja u medijskom prostoru.

Četvrta posebna hipoteza: REM, kao primer „otete institucije“ unutar zarobljene države i hibridnog režima, ima aktivnu ulogu u očuvanju političke moći stranaka na vlasti koje održavaju i oblikuju sam hibridni karakter režima. Razumevanje položaja i uloge Regulatornog tela za elektronske medije (REM) u savremenom političkom kontekstu Srbije će biti analizirano kroz prizmu **teorije hibridnih režima, koncepta zarobljene države i oteatih institucija**. Ovaj teorijski okvir se oslanja na ključne savremene autore kao što su Steven Levitsky i Lucan Way, Larry Diamond i Andreas Schedler, koji su dali temeljne doprinose razumevanju savremenih formi autoritarnosti koje se maskiraju demokratskim oblicima vladavine. Levitsky i Way u svom kapitalnom delu *Competitive Authoritarianism: Hybrid Regimes after the Cold War* (2010) razvijaju pojam kompetitivnog autoritarizma, koji definišu kao režim u kojem formi demokratske institucije postoje, ali su sistematski potkopavane u praksi. Oni ukazuju da je ključna osobina hibridnih režima upravo to što politička konkurencija nije ukinuta, ali je duboko deformisana kroz kontrolu nad medijima, pravosuđem i izbornim procesom. Srbija se, naročito od 2012. godine, uklapa u ovaj model jer su izbori i dalje formalno slobodni, ali su suštinski obeleženi neravnopravnim uslovima, dok je medijski prostor pod snažnim uticajem političkih elita. REM, u tom smislu, funkcioniše kao institucija koja bi u demokratskom kontekstu trebalo da garantuje nepristrasnost i pluralizam u elektronskim medijima, ali u praksi deluje selektivno, politički pristrasno ili potpuno inertno, što potvrđuje i više izveštaja. Larry Diamond posebno ukazuje na tendenciju "demokratskog nazadovanja" (democratic backsliding), gde se formalne institucije koriste za autoritarne ciljeve. U tekstovima poput *The Spirit of Democracy* (2008) i *Facing Up to the Democratic Recession* (2015), on upozorava na fenomen „pseudo-demokratije“, u kojoj režimi zadržavaju demokratsku fasadu radi međunarodne legitimacije, dok istovremeno urušavaju vladavinu prava i institucionalne garancije. REM u Srbiji se u tom okviru pojavljuje kao ključna tačka kroz koju se odvija normalizacija autoritarnog diskursa, prećutkivanjem zloupotreba, neselektivnim dodeljivanjem frekvencija i nepostupanjem u slučajevima očiglednog kršenja zakona. Andreas Schedler, u delu *Electoral Authoritarianism: The Dynamics of Unfree Competition* (2006), fokusira se na izborni autoritarizam, režime u kojima izbori postoje, ali ne nude pravu političku alternativu zbog zloupotreba resursa, kontrole medija i zastrašivanja opozicije. Ključni mehanizam takve kontrole jeste zarobljavanje institucija (state capture), kada formalno nezavisne institucije služe političkoj eliti na vlasti. U tom svetlu, REM se analizira kao deo šireg sistema „otetih institucija“, formalno nezavisno telo koje u praksi proizvodi medijski pejzaž koji odgovara strankama na vlasti. REM time direktno doprinosi formiranju kontrolisane javne sfere, što je osnovna karakteristika hibridnih režima gde je forma demokratska, ali sadržaj i funkcija nisu. REM ne samo da ne obezbeđuje zakonsku ravnotežu i pluralizam, već neretko aktivno doprinosi dominaciji propagandnog sadržaja, podržavajući političku hegemoniju kroz medije. Srbija je u izveštajima međunarodnih organizacija sve češće klasifikovana kao hibridni režim. Freedom House (2024) u svom izveštaju svrstava Srbiju među „delimično slobodne zemlje“ sa stalnim padom u indikatorima političkog pluralizma i slobode medija. Reporterer bez granica (RSF) beleže značajan pad Srbije u pogledu medijskih sloboda, posebno navodeći pasivnost i pristrasnost REM-a. Evropska komisija u svojim godišnjim izveštajima redovno izražava zabrinutost zbog „nedostatka transparentnosti, odgovornosti i političke nezavisnosti“ u radu REM-a. U skladu s navedenom literaturom i empirijskim nalazima, REM ne ispunjava svoju ustavnu i zakonsku funkciju kao nezavisno regulatorno telo, već deluje kao instrument očuvanja političke moći. Takvo ponašanje REM-a nije izolovani slučaj već deo sistemske dinamike karakteristične za hibridne režime, u kojima ključne institucije ne služe društvenom

interesu već održavanju statusa quo autoritarne vlasti. Ovaj teorijski okvir pruža analitički alat za razumevanje kako Srbija kao hibridni režim koristi REM kao sredstvo za kontrolu medijskog prostora, čime se postiže privid demokratske pluralnosti, dok se u suštini guši opozicija i sloboda govora. Za **empirijsku podlogu** koristiće se relevantni izveštaji i indikatori koji prate stanje demokratije i slobode medija, uključujući: Democracy Index (Economist Intelligence Unit), Freedom House izveštaje o slobodi medija i demokratskim praksama, Izveštaje Reportera bez granica o stanju medija u Srbiji, Izveštaje Evropske komisije o napretku Srbije u pregovorima o pristupanju, sa posebnim osvrtom na medijski i institucionalni segment. Ovi izvori potvrđuju hibridni karakter režima i institucionalne manipulacije koje dodatno podvlače tezu o REM-u kao „otetoj instituciji“. Istraživanje koristi kvalitativni pristup zasnovan na analizi sekundarnih izvora, uključujući detaljnu analizu sadržaja izveštaja i komparativnu evaluaciju demokratskih i medijskih indeksa. Pored toga, koristiće se teorijski okvir hibridnih režima za tumačenje nalaza i testiranje hipoteza o političkoj instrumentalizaciji REM-a i drugih institucija.

U **prvom poglavlju** ćemo analizirati hibridne režime. U savremenoj komparativnoj politici sve je izraženija potreba za prevazilaženjem klasične dihotomije između demokratije i autokratije. Pojavom takozvanih *hibridnih režima*, koji kombinuju demokratske institucije sa autoritarnim praksama vladanja, postalo je očigledno da politički sistemi više ne mogu biti precizno klasifikovani samo prema tome da li sprovode izbore ili ne, već prema kvalitetu tih izbora, stepenu institucionalne autonomije, vladavini prava, stanju medijskih sloboda i delotvornosti mehanizama političke kontrole i odgovornosti. Ovo poglavlje ima za cilj da postavi teorijsko-metodološki okvir za razumevanje fenomena hibridnih režima, kako bi se u kasnijim delovima rada mogla dosledno analizirati uloga konkretnih institucija u njihovoj izgradnji i očuvanju. Posebna pažnja biće posvećena složenoj dinamici između formalne institucionalne arhitekture i neformalnih mreža političke moći, koje u hibridnim režimima često određuju stvarni domet javnih politika i nezavisnosti ključnih institucija. Pojam hibridnog režima se u literaturi javlja početkom 2000-ih godina kao reakcija na porast broja zemalja koje su formalno uspostavile višepartijske sisteme i periodične izbore, ali su zadržale autoritarne obrasce upravljanja, kao što su suzbijanje političke konkurencije, kontrola medija i slabljenje nezavisnih regulatornih tela. U tom kontekstu, hibridni režimi nisu prelazne forme između autokratije i demokratije, već stabilne, samoodržive strukture koje se oslanjaju na specifične tehnike kontrole i legitimizacije vlasti. Oni često funkcionišu kao režimi „izbornog autoritarizma“ ili „kompetitivnog autoritarizma“, u kojima su izbori formalno prisutni, ali nisu ni slobodni ni fer, a institucije su zarobljene i instrumentalizovane. U okviru ovog teorijskog okvira, ključno je razumevanje uloge institucija koje bi trebalo da obezbede nadzor nad izvršnom vlašću, uključujući i one koje se odnose na regulaciju informacija i medijskog prostora. U hibridnim režimima, takve institucije, poput agencija za borbu protiv korupcije, pravosuđa, nezavisnih regulatornih tela za medije, često postaju „otete institucije“, one zadržavaju svoju formalnu funkciju i nadležnosti, ali u praksi deluju u skladu s političkim interesima vladajuće elite, a ne u interesu javnosti. Upravo zato, analiza REM-a kao ključnog regulatornog tela u Srbiji mora se posmatrati kroz prizmu ovih šireg institucionalnog i režimskog konteksta. Dodatni fokus ovog poglavlja jeste na ulozi informacija i medijskog sistema u održavanju hibridnih režima. Za razliku od klasičnih autoritarizama, hibridni režimi se ne oslanjaju prvenstveno na brutalnu cenzuru ili fizičku represiju nad medijima, već na sofisticirane oblike kontrole informacija, uključujući zarobljavanje medijskog tržišta, favorizovanje određenih emitera, diskreditaciju profesionalnog novinarstva, stvaranje paralelne stvarnosti kroz tabloidne narative, kao i instrumentalizaciju regulatornih tela poput

REM-a. Na taj način, medijski sistem postaje stub autoritarne stabilnosti, a informativna nesigurnost u kojoj građani više ne mogu jasno da razlikuju činjenice od propagande, postaje sistemski resurs vladajuće elite. U ovom kontekstu, hibridni režim u Srbiji neće biti posmatran samo kao politički okvir sa slabostima u demokratiji, već kao struktura moći koja aktivno koristi formalne demokratske mehanizme da bi očuvala autoritarnu suštinu vlasti. Ključno pitanje koje se u ovom poglavlju postavlja jeste: kako se kroz deformaciju demokratskih institucija a naročito kroz zarobljavanje regulatornih tela proizvodi stabilnost jednog režima koji se formalno oslanja na demokratske procedure, ali suštinski podrića njihovu svrhu. U kasnijim segmentima ovog poglavlja, razmatraće se i konkretni koncepti kao što su *defektna demokratija*, *institucionalna i informativna nesigurnost*, kao i razni tipovi izbornih autoritarizama, kako bi se obezbedila teorijska osnova za razumevanje specifičnog slučaja Srbije. Prikazivanjem Srbije kao hibridnog režima, analiziraće se i fenomen „zarobljene države“ (*state capture*), sa posebnim naglaskom na to kako su medijski regulatori a posebno REM postali funkcionalni deo mehanizma autoritarne kontrole nad javnom sferom. Kroz ovo poglavlje postavljamo temelje za kasniju, detaljnu analizu REM-a ne samo kao pravne ili institucionalne strukture, već kao ključnog aktera u hibridnom sistemu vladavine, koji svojim (ne)postupanjem direktno učestvuje u reprodukciji političke neravnopravnosti i medijske dominacije. Time se otvara prostor za razumevanje REM-a ne kao pasivne, već kao aktivno „otete institucije“ u službi političke hegemonije.

U **drugom poglavlju** ćemo analizirati Evropsku regulativu o medijima u kontekstu hibridnih političkih režima. Savremeni evropski normativni okvir u oblasti medija zasnovan je na pretpostavci da sloboda izražavanja, pluralizam medija i nezavisnost regulatornih tela predstavljaju temelj demokratskog poretka. Evropska unija, kroz niz direktiva, preporuka i pravno-obavezujućih akata promoviše ove vrednosti kao neotuđive elemente političke zajednice koja je zasnovana na vladavini prava i poštovanju osnovnih prava. Međutim, praksa država u tranziciji i hibridnih političkih režima pokazuje da postoji ozbiljan raskorak između normativne težnje evropskih institucija i realnih institucionalnih kapaciteta država kandidata, poput Srbije. Upravo taj raskorak čini temelj ovog poglavlja, koje ima za cilj da analizira delotvornost evropske medijske regulative u kontekstu političkih sistema koji se formalno oslanjaju na demokratske principe, ali u praksi funkcionišu kroz obrasce autoritarnog upravljanja. Na tom putu, hibridni režimi prepoznaju evropski integracioni proces kao politički okvir u kojem se mogu ostvariti simboličke promene bez suštinske transformacije. Drugim rečima, evropska pravila se često prihvataju selektivno, s namerom da posluže kao legitimizacioni alat, a ne kao mehanizam istinske demokratizacije. Posebna pažnja biće posvećena analizi načina na koji Srbija formalno implementira evropske standarde kroz zakonodavne reforme, strategije i osnivanje regulatornih tela ali istovremeno opstaje u modelu kontrole nad medijima koji je karakterističan za hibridne režime. Regulatorna tela, poput REM-a, upravo su prostor u kojem se najjasnije vidi tenzija između evropskih zahteva i lokalnih političkih realnosti. Pored Srbije, u ovom poglavlju će, kroz uporednu analizu, biti obuhvaćene i druge države koje se nalaze na spektru između formalne demokratije i autoritarnog upravljanja. Biće analizirani slučajevi Mađarske, Poljske, Rusije, Turske, Ukrajine, Albanije, Gruzije, Moldavije i Bosne i Hercegovine, kako bi se osvetlila različita institucionalna rešenja, stepen usklađenosti sa evropskom regulativom, kao i stvarni dometi zaštite medijskih sloboda u hibridnim političkim kontekstima. Ova komparativna perspektiva omogućiće bolje razumevanje načina na koji evropski normativni okvir funkcionise ili zakazuje u suočavanju sa izazovima erozije demokratije i zarobljavanja institucija. Ovo poglavlje problematizuje koliko su te institucije stvarno nezavisne, kakva je njihova uloga u

očuvanju pluralizma i slobode medija, te da li evropski institucionalni pritisak ima snagu da promeni duboko ukorenjene autoritarne prakse. Takođe, razmatraće se i ograničenja evropskog uticaja, posebno u svetlu fleksibilne i često reaktivne spoljnopolitičke strategije EU prema zemljama kandidatima. U tom smislu, analiza evropske regulative ne obuhvata samo tehničku usklađenost sa zakonima, već i pitanje političke volje, institucionalne autonomije i otpora preuzetih institucija transformaciji. Stoga, u središtu ovog poglavlja nalazi se pitanje: da li evropski medijski standardi mogu zaista da funkcionišu u političkom ambijentu u kojem su institucije zarobljene, a sloboda medija potisnuta pod težinom političkih i ekonomskih interesa? Odgovor na to pitanje zahteva ne samo pravnu analizu, već i razumevanje političke prirode hibridnih režima i njihovog odnosa prema procesu evropskih integracija.

U **trećem poglavlju** ćemo analizirati pitanje regulacije medija između demokratije i hibridnosti kroz komparativni uvid u Saveznu Republiku Nemačku, Bugarsku i Srbiju. Pitanje regulacije medija u savremenim političkim sistemima ne može se razmatrati izolovano od opšteg političkog konteksta u kojem ta regulacija nastaje i funkcioniše. U demokratskim društvima, regulatorna tela za elektronske medije predstavljaju ključni mehanizam za očuvanje pluralizma, slobode izražavanja i fer tržišne utakmice u sferi javnog informisanja. Suprotno tome, u hibridnim režimima, ista ta tela bivaju instrumentalizovana zarad održanja političke moći, kontrole nad medijskim prostorom i suzbijanja kritičkog mišljenja. Upravo zato, analiza regulatornih tela mora biti postavljena u širi okvir razumevanja odnosa između medija i političke moći, kao i stepena demokratizacije samih institucija koje vrše nadzor nad medijskim sistemom. U ovom poglavlju fokus će biti stavljen na uporedno razmatranje tri države, Savezne Republike Nemačke, Bugarske i Srbije, koje se nalaze na različitim pozicijama na spektru političke demokratije i institucionalne zrelosti. Iako Nemačka nije hibridni režim, njeno uključivanje u analizu ima višestruki metodološki i teorijski značaj. Kao uzor liberalne demokratije i stabilnog institucionalnog sistema, Nemačka predstavlja normativni i funkcionalni primer prema kojem se upoređuju zemlje u tranziciji i države sa defektima u institucionalnoj demokratiji. Na primeru Nemačke moguće je jasno uočiti kako izgleda regulatorno telo koje je zaista nezavisno, transparentno, profesionalno i otporno na političke pritiske, što ga čini važnom tačkom kontrasta u odnosu na prakse koje dominiraju u hibridnim režimima. Bugarska je primer članice Evropske unije u kojoj su demokratske institucije formalno uspostavljene, ali se i dalje suočava sa ozbiljnim izazovima u pogledu nezavisnosti regulatornih tela, slobode medija i borbe protiv političkog uticaja. Bugarska tako zauzima posrednu poziciju između konsolidovanih demokratija i hibridnih režima, što je čini idealnim slučajem za razumevanje procesa degradacije demokratskih normi unutar formalno demokratskih struktura. Njen položaj unutar EU dodatno komplikuje ovu poziciju, jer pokazuje kako ni integracija u evropski pravni okvir ne garantuje punu primenu standarda ako ne postoji unutrašnja politička volja. Srbija, s druge strane, predstavlja primer hibridnog političkog režima u kojem su regulatorna tela, kao što je REM, nominalno nezavisna, ali faktički zarobljena od strane vladajuće političke elite. REM funkcioniše u ambijentu niskog institucionalnog poverenja, visoke politizacije i selektivne primene zakona, čime značajno doprinosi eroziji medijskog pluralizma i sužavanju javne debate. U tom smislu, REM je paradigma „otete institucije“ u kontekstu hibridne demokratije, gde formalne strukture postoje, ali suštinska nezavisnost izostaje. Kroz detaljnu analizu regulatornih tela u ove tri zemlje, u ovom poglavlju biće istraženo kako politički režim oblikuje institucionalni dizajn, operativnu autonomiju i efektivnost regulatornih mehanizama. U fokusu će biti pitanja: da li regulatorna tela zaista štite javni interes? Ko i kako utiče na njihovu kadrovsku strukturu? Kako se rešavaju sukobi interesa, i da li postoji javna i institucionalna kontrola njihovog rada?

Ovaj komparativni pristup omogućiće ne samo preciznije mapiranje razlika i sličnosti u regulaciji medija između liberalno-demokratskih i hibridnih sistema, već i identifikaciju institucionalnih praksi koje mogu poslužiti kao modeli za reformu i demokratizaciju regulatornih tela u zemljama koje teže evropskim standardima, ali se suočavaju sa dubokim unutrašnjim otporima.

U poslednjem, **četvrtom poglavlju** ćemo detaljno analizirati REM odnosno Regulatorno telo za elektronske medije u Srbiji. U okviru savremenih hibridnih političkih režima, jedan od najznačajnijih instrumenata kontrole nad javnom sferom jeste regulacija medija, naročito elektronskih. U tom kontekstu, Regulatorno telo za elektronske medije u Srbiji zauzima centralno mesto, kako po svojoj formalnoj i zakonskoj ulozi, tako i po realnom uticaju na oblikovanje medijskog prostora. REM je zamišljen kao nezavisno, profesionalno i nepristrasno telo koje štiti javni interes, nadgleda poštovanje zakona i medijskih standarda, i osigurava pluralizam u informisanju. Međutim, višegodišnje analize, kritike i javna percepcija ukazuju na to da je REM sve više percipiran kao “oteta institucija”, čija je autonomija dovedena u pitanje, a njegova regulatorna funkcija potisnuta političkim interesima i pristrasnim delovanjem. REM se u ovom poglavlju posmatra kao institucija karakteristična za hibridni režim, jer predstavlja formalno postojanje nezavisnog tela koje je u stvarnosti izgubilo svoje osnovne demokratske funkcije. Kroz temeljnu analizu REM-a, moguće je osvetliti širi proces zarobljavanja institucija u Srbiji, koji se ne odvija samo kroz direktnu političku represiju, već mnogo suptilnije putem kontrole kadrova, zakonodavnih promena, pasivnosti u delovanju i normativne adaptacije u korist vladajuće strukture. Upravo zato REM nije samo tema medijskog istraživanja, već postaje ključno polje analize političke transformacije Srbije ka kompetitivnom autoritarizmu. U savremenim hibridnim režimima, kao što je slučaj Srbije, institucije formalne demokratije opstaju, ali gube sadržinu. REM je institucija koja i dalje funkcioniše u skladu sa zakonom, objavljuje izveštaje, sprovodi nadzor i izdaje dozvole, ali u praksi njeno delovanje sve više pokazuje obrasce selektivnosti, izostanka reakcije, tolerisanja kršenja zakona kod režimskih medija, i simulacije institucionalne aktivnosti. Na taj način, REM faktički postaje alat političke kontrole nad informacijama, što je posebno vidljivo u periodima izbornih kampanja, u izveštavanju o protestima i u nejednakoj regulaciji različitih emitera. Time se stvara asimetrija u javnom prostoru, gde opozicija i kritički orijentisani akteri imaju ograničen pristup medijima, dok provladini mediji uživaju sistemsku zaštitu. Ovo poglavlje strukturirano je tako da obuhvati četiri ključne dimenzije delovanja REM-a u savremenom kontekstu. Najpre, razmatra se pravni okvir REM-a, kako bi se ukazalo na normativne temelje njegovog delovanja i mogući nesklad između zakona i prakse. Zatim, u posebnom delu analizirana je konstrukcija REM-a kao “otete institucije”, kroz političku kontrolu procesa imenovanja članova Saveta, selektivno postupanje prema medijima, pasivnost u zaštiti profesionalnih standarda i uticaj na pravni okvir koji se sve više udaljava od evropskih medijskih normi. Poseban akcenat stavlja se na konkretne slučajeve nepravilnosti i propusta u radu REM-a: dodela nacionalnih frekvencija 2022. godine, neregulisani sadržaji rijaliti programa na televizijama Pink i Happy, te pasivnost REM-a tokom izveštavanja o masovnim protestima građana. Kroz analizu ovih primera, dokumentuje se institucionalna disfunkcija i sistemska tolerancija prema narušavanju medijskih i etičkih normi. Na kraju, biće prikazani uvidi i stavovi stručne, akademske i građanske javnosti, kao i izveštaji međunarodnih organizacija koji već godinama ukazuju na eroziju nezavisnosti REM-a. Takođe, biće izložene preporuke i analize Evropske komisije, Saveta Evrope, organizacija kao što su Reporteri bez granica, Freedom House i Evropska federacija novinara, koje redovno ističu REM kao jednu od ključnih slabih tačaka u procesu

demokratizacije Srbije. Ovo poglavlje predstavlja vrhunac analize hibridnog režima, jer pokazuje kako zarobljavanje institucija funkcioniše u praksi, ne kroz ukidanje institucije, već kroz njenu potpunu transformaciju u servis političkih interesa, pri čemu se zadržava demokratska fasada. REM, kao nominalno nezavisno telo, postaje glavni akter u normalizaciji medijske neravnopravnosti, što ne samo da podriva slobodu medija, već direktno utiče na integritet izbornog procesa, javni dijalog i demokratski poredak. Stoga je razumevanje REM-a ključno za razumevanje same prirode hibridnog režima u Srbiji, režima u kojem demokratija postoji samo formalno, dok je njen institucionalni sadržaj ozbiljno narušen.

Naučni cilj ovog istraživanja jeste da se, u okviru savremene teorije hibridnih režima i koncepta zarobljene države, ispita uloga i funkcionisanje regulatornih tela za elektronske medije u Srbiji, sa posebnim naglaskom na Regulatorno telo za elektronske medije (REM). Polazeći od osnovne hipoteze da su regulatorna tela u hibridnim režimima instrumenti nedovršene demokratije i političke kontrole nad javnom sferom, istraživanje ima za cilj da pokaže na koji način REM, i pored postojećeg zakonodavnog okvira, deluje suprotno svom formalno propisanom mandatu, služeći interesima političkih elita na vlasti. Posebna pažnja biće usmerena na analizu načina na koji REM, kroz oblikovanje ili zanemarivanje medijskog sadržaja i uređivačke politike, doprinosi eroziji političkih i kulturnih standarda, ali i na to kako se kroz selektivnu dodelu frekvencija i regulatorna nepostupanja učvršćuje medijska dominacija provladinih aktera i cementira status hibridnog režima. U tom kontekstu, istraživanje nastoji da osvetli mehanizme putem kojih REM kao „oteta institucija“ učestvuje u očuvanju postojećih političkih odnosa moći, ne samo time što ne sankcioniše kršenja zakona od strane emitera, već i time što aktivno učestvuje u proizvodnji sadržaja pogodnih vlasti, zanemarujući demokratske, obrazovne i kulturne funkcije medijskog prostora. Takođe, **naučni cilj** je da se uoči i opiše povezanost između stepena demokratizacije jednog režima i načina na koji funkcionišu regulatorna tela, te kako se uloga REM-a menja (ili ostaje statična) u zavisnosti od širih političkih tokova. **Društveni cilj** istraživanja jeste da ukaže na praktične posledice funkcionisanja REM-a u okviru hibridnog režima i da podstakne širu društvenu raspravu o značaju nezavisnosti regulatornih tela i njihovog zakonitog i profesionalnog delovanja. U kontekstu Srbije, gde REM već duže vreme funkcioniše u uslovima političke instrumentalizacije, cilj je da se doprinese razumevanju kako nedostatak institucionalne autonomije i nepostupanje u skladu sa zakonom utiču na demokratsku kulturu, medijski pluralizam i kvalitet javnog diskursa. Posebna pažnja posvećena je tome kako REM, kroz nečinjenje ili kroz politički motivisane odluke, ne samo da ne štiti javni interes, već direktno učestvuje u degradaciji demokratskih procesa, normalizaciji autoritarnog diskursa i urušavanju kulturnog i obrazovnog sadržaja u elektronskim medijima. Razumevanje ovih procesa neophodno je kako bi se otvorio prostor za reformu regulatornih tela, unapređenje medijskog okruženja i redefinisavanje uloge institucija u društvu koje teži demokratizaciji. U tom smislu, istraživanje teži da ukaže na to kako zarobljene institucije, poput REM-a, ne predstavljaju samo simptom hibridnog režima, već i jedan od ključnih mehanizama njegovog održavanja i reprodukcije.

1.HIBRIDNI REŽIM

1.1. Uvodno razmatranje

Poslednje dve decenije nisu bile blagonaklone prema demokratiji i liberalnom globalnom poretku izgrađenom posle Drugog svetskog rata. Nema ništa iznenađujuće u činjenici da su debate o krizi demokratija uobičajene u medijima i širom univerzitetskih platformi, niti da knjige koje analiziraju takve probleme prodaju milione primeraka. Posmatračima se čini da svaki predstojeći izbori više nisu rutinska promena vlasti, već poslednja šansa da se spase demokratija. Danas su takve zabrinutosti toliko česte da je legitimno zapitati se da li se možda u istraživanjima koji ispituju stadijume demokratije preteruje sa njenom kritikom. Ipak, rastući dokazi da je demokratija u nevolji ne mogu biti ignorisani. Poznato je da je glavni makropolitčki fenomen poslednjih pola veka bila demokratizacija, odnosno prelazak sa nedemokratskih na demokratske režime u različitim delovima sveta, od južne Evrope do Latinske Amerike i od istočne Evrope do mnogih oblasti Azije i Afrike. Na početku 21. veka postoje dva skupa fenomena koja dovode u pitanje naše razumevanje demokratije i demokratizacije. Prvo, tranzicija iz autoritarnih režima u neki oblik demokratije nije više shvaćena kao najzastupljenija ili najvažnija promena u procesu demokratizacije širom sveta. Drugo, savremeni procesi domaće političke promene odvijaju se unutar radikalno transformiranog međunarodnog okruženja u odnosu na pre dve decenije. U istom periodu literatura na ovu temu postaje preovlađujuća u oblasti komparativne politike. U nastavku ćemo analizirati i objasniti pojam hibridnog režima, nedovršene demokratije i otetih institucija. Detaljnije ćemo ukazati na unutrašnje funkcionisanje hibridnih režima fokusiranjem na pojam informacione nesigurnost koju je predložio Schedler (2013). Za razliku od većine teorija autoritarizma, Šedlerov pristup sistematski razmatra dinamiku informacija i ulogu medija u hibridnoj politici i stoga se pokazuje posebno korisnim u kontekstu naše analize.

Pojam hibridnog režima obuhvata širok spektar političkih sistema koji nisu u potpunosti demokratski, ali nisu ni otvoreno autoritarni. Prema Vladislavljeviću i Pavloviću, hibridni režimi karakterišu kombinacije formalnih demokratskih institucija i praksi sa autoritarnim tendencijama, kao što su ograničavanje slobode medija, pritisci na opoziciju i manipulacija

izborima¹. Za izradu ovog poglavlja korišćena je komparativna metodologija zasnovana na mešavini kvalitativne i kvantitativne analize. Prvo, izvršena je revizija relevantne literature o hibridnim režimima, sa posebnim osvrtom na radove Levitskyja i Waya², Merkla³, Diamonda⁴ i Vladislavljevića⁵. Za tabelarnu klasifikaciju koristili smo sledeće indikatore: Izborni integritet (poštenost i sloboda izbora), Sloboda medija (prema indeksima Freedom House / Reporters Without Borders), Vladavina prava (World Justice Project, V-Dem), Institucionalna nezavisnost (sudska i zakonodavna grana), Građanske slobode (sloboda udruživanja, protesti, nevladin sektor), Politički pluralizam.

Naredni korak predstavlja prikupljanje podataka iz izvora kao što su Freedom House⁶, Varieties of Democracy⁷ (V-Dem)⁸, Reporter bez granica⁹, Transparency International¹⁰ i Evropska komisija¹¹. Podaci su analizirani za period od 2010. do 2024. godine kako bi se uočile tendencije i stabilnost ili degradacija demokratskih institucija.

U okviru ove studije korišćena je kvalitativna komparativna analiza, podržana relevantnim kvantitativnim indikatorima koji se odnose na političku slobodu, vladavinu prava, nezavisnost pravosuđa, slobodu medija, nivo korupcije i transparentnost rada regulatornih tela. Izbor deset država zasnovan je na njihovoj geopolitičkoj poziciji u Evropi, kao i na prethodnim istraživanjima koja su ih identifikovala kao potencijalne ili prepoznate hibridne režime. Na kraju, za svaku od deset država u koje spadaju: Srbija Mađarska, Poljska, Rusija, Turska, Ukrajina, Albanija, Gruzija, Moldavija, Bosna i Hercegovina. sastavljen je profil koji opisuje stanje prema navedenim indikatorima i klasifikacija prema tipu hibridnog režima, ili u slučaju da zemlja ne zadovoljava kriterijume, objašnjenje zbog čega se ne može svrstati u tu kategoriju. U narednom delu, poseban fokus stavljen je na Republiku Srbiju, kao primer dominantnog hibridnog režima u regionu. Na kraju poglavlja ćemo predstaviti i analizirati hibridni režim u Republici Srbiji.

1.2. Šta su hibridni režimi

Politički režim označava skup metoda i postupaka koje državna vlast koristi u odnosima sa društvom, kao i pravila, propise i procedure koje oblikuju te odnose. Drugim rečima, politički režim predstavlja suštinski element institucionalne strukture države. On obuhvata načine funkcionisanja političkih partija, njihove veze sa državnim aparatom, kao i principe delovanja društveno-političkih aktera i organizacija koje izražavaju kritički odnos prema vlasti. U političkim naukama, pojam političkog režima nema evaluativni karakter on se koristi deskriptivno, radi definisanja osnovnih principa, pravila političkog procesa i međusobnih odnosa političkih subjekata. Iako se ponekad poistovećuje sa pojmom političkog sistema,

¹ Vladislavljević, Nebojša, i Dušan Pavlović. Hibridni režimi u Evropi: teorija i praksa. Beograd: Institut za političke studije, 2020, str. 52-65.

² Levitsky, Steven, and Lucan A. Way. Competitive Authoritarianism: Hybrid Regimes after the Cold War. Cambridge University Press, 2010.

³ Merkel, Wolfgang. "Embedded and Defective Democracies." Democratization 11, no. 5 (2004): 33-58.

⁴ Diamond, Larry. The Hybrid Regimes of the 21st Century. Journal of Democracy, 2015.

⁵ Vladislavljević, Nebojša. Politički sistemi i hibridni režimi: Teorija i praksa. Beograd: Fakultet političkih nauka, 2021.

⁶ Freedom House. Freedom in the World Reports, 2010-2024.

⁷ Izvor: V-Dem (<https://www.v-dem.net>) je najopsežniji skup podataka o demokratskim i hibridnim režimima u svetu, uključujući preko 400 indikatora.

⁸ Varieties of Democracy (V-Dem). Annual Reports, 2010-2024.

⁹ Reporter bez granica. World Press Freedom Index, 2010-2024.

¹⁰ Transparency International. Corruption Perceptions Index, 2010-2024.

¹¹ Evropska komisija. Izveštaji o napretku država kandidata i potencijalnih kandidata, 2010-2024.

politički režim zapravo obuhvata sve mehanizme koji regulišu kompleksne i višedimenzionalne odnose unutar države¹². U poslednjih nekoliko godina, značajna pažnja unutar akademske zajednice usmerena je na fenomen demokratskog nazadovanja, koji se ogleda u urušavanju vladavine prava, pokušajima manipulacije izbornim procesom, potčinjavanju pravosuđa i nastojanjima da se ograniči sloboda medija. Ovaj proces, poznat i kao autoritarna regresija, označava pomeranje od „mekih“ oblika autoritarne vlasti ka „tvrdim“ autoritarnim praksama, koje karakteriše koncentracija izvršne moći, demontaža ključnih demokratskih institucija uključujući fer i konkurentne izbore, nezavisno pravosuđe, slobodne medije i autonomne organizacije civilnog društva kao i intenziviranje političke represije. U tom kontekstu, savremeni talas demokratizacije i s njim povezani istraživački napori podstakli su povećano interesovanje za fenomen širenja hibridnih ili tzv. „prelaznih“ režima. Stoga ne iznenađuje stav koji zastupaju Kroisant i Merkel, prema kojem su „parcijalni tipovi demokratija dominantni trend u savremenoj teoriji demokratije i u studijama demokratizacije¹³. Kako Dajmond ističe, nova konceptualna pitanja u političkoj nauci su podvrgnuta bližem ili plodnijem ispitivanju ovog problema poslednjih decenija, „šta je demokratija, a šta nije“¹⁴ i koji su režimi „demokratije“ a koji nisu. Prepuni smo definicija, standarda i alata za merenje, ali zanimljiva činjenica je da smo četvrt veka u trećem talasu demokratizacije u komparativnim demokratskim studijama, još uvek daleko od konsenzusa o tome šta čini demokratiju. I još uvek se borimo da klasifikujemo dvosmislene režime¹⁵. Od ranih dana „trećeg talasa“ globalnog demokratizacije, bilo je jasno da prelasci sa autoritarne vladavine mogu voditi bilo gde. Tokom proteklih četvrt veka, mnogi su doveli do uspostavljanje nekog oblika demokratije, dok drugi nisu. Rodili su se novi oblici autoritarnosti koji se ne uklapaju u naše klasične kategorije jednopartijske, vojne, ili lične diktature¹⁶. Završetkom trećeg talasa demokratizacije 1990-ih, javlja se mnoštvo režima u nezapadnom svetu, koji su se kvalitativno razlikovali jedan od drugog, ali takođe i od zapadnih demokratija. „Ovo su bili hibridni režima koji su zauzimali „sivu zonu“ između liberalnih demokratije s jedne strane i zatvorenog autoritarnog režima s druge strane¹⁷. Od 1990. do 1994. globalan broj izbornih demokratija prema Freedom House-u porasle su za 50%, (od 76 do 114)¹⁸. Ove demokratije koje je identifikovao Freedom House su zadovoljavale minimalne standarde koje su usvojili politikolozi. Kriterijumi za izbornu demokratiju bili su sledeći¹⁹: konkurentan višepartijski politički sistem; opšte pravo glasa za sve građane; redovni izbori pod sigurnim i tajnim glasanjem i odsustvo masovnih prevara koje menjaju ishod; značajan javni pristup glavnih političkih partija biračkom telu putem medija i otvorenih kampanja. Međutim, tokom druge polovine 1990-ih došlo je do promena u broju izbornih demokratija. Proces demokratizacije, umesto da rezultira konsolidovanim demokratijama, pratio je i nastanak novih autoritarnih režima. Treći talas demokratizacije je

¹² Volker Boege, M. Anne Brown, i Kevin P. Clements, “Hybrid Political Orders, Not Fragile States,” *Peace Review* 21, br. 1 (2009): 14, <https://doi.org/10.1080/10402650802689997>.

¹³ Aurel Croissant i Wolfgang Merkel, “Introduction: Democratization in the Early Twenty-First Century,” special issue on “Consolidated or Defective Democracy? Problems of Regime Change,” *Democratization* 11, br. 5 (2004): 1, <https://doi.org/10.1080/13510340412331304598>.

¹⁴ Philippe C. Schmitter and Terry Lynn Karl, “What Democracy Is . . . and Is Not,” *Journal of Democracy* 2 (Summer 1991): 75–88.

¹⁵ Larry Diamond, “Thinking About Hybrid Regimes,” *Journal of Democracy* 13, br. 2 (April 2002): 1

¹⁶ Andreas Schedler, “The Menu of Manipulation,” *Journal of Democracy* 13, br. 2 (2002): 36.

¹⁷ Thomas Carothers, “The End of the Transition Paradigm,” *Journal of Democracy* 13, br. 1 (2002): 6.

¹⁸ Freedom House, *Freedom in the World: Political Rights and Civil Liberties 2008* (New York: Freedom House, 2008), 6.

¹⁹ Arch Puddington, *Freedom in the World: Freedom Stagnation amid Pushback against Democracy* (Washington, DC: Freedom House, 2007), 3.

oslabio, dok su se izborni autoritarizam i hibridni režimi proširili i postali dominantan oblik vladavine u velikom broju zemalja u razvoju. Krajem 1990-ih, politikolozi su počeli da posmatraju ove režime ne više kao nedovršene demokratije, već kao specifične oblike savremenog autoritarizma. Otvoreno autoritarni režimi su u velikoj meri nestajali iz brojnih delova sveta, ali ih nisu zamenile stabilne liberalne demokratije, već hibridni režimi – sistemi vlasti koji kombinuju demokratske i autoritarne karakteristike. Ovi režimi, smešteni u tzv. „sivoj zoni“ između liberalne demokratije i zatvorenih autoritarnih sistema, predstavljaju specifičnu vrstu političke vladavine koja sve više dominira globalnim jugom i postkomunističkim prostorom.²⁰ Međunarodni institut za demokratiju i izbornu pomoć (IDEA) definiše hibridne režime kao: „kombinaciju elemenata autoritarnosti sa demokratijom. Oni često usvajaju formalne karakteristike demokratije (dozvoljavajući malo stvarne konkurencije za vlast) uz slabo poštovanje osnovnih, politička i građanska prava“²¹. Huntington opisuje hibridne režime kao „smanjene tipove autokratije ili korumpirane demokratije, tj. (na pola puta) koje su zastale u svojim demokratskim tranzicijama“²². Levitski i Vej su takođe istakli potrebu da razlikuju nekoliko tipova hibridnih režima u svojoj analizi „kompetitivnog autoritarizma“ koji se razlikuje od ostalih kategorija hibridnih režimi kao što su „tutorske“ ili „vođene“ demokratije, koje su kompetitivni režimi u kojima nedemokratski akteri poput verskih ili vojske koristi pravo veta²³. Dajmont je u svojoj studiji o hibridnim režimima opisao režima kao „misteriozni“ „jer pada na nejasnu granicu između izborne demokratije i kompetitivnog autoritarizma, sa neslaganjima nezavisnih posmatrača oko toga kako ih klasifikovati“.²⁴ Morlino je definisao hibridni režim kao „skup institucija koje su bile uporne, stabilne ili nestabilne, već oko deceniju, a prethodila im je autoritarnost, tradicionalan režim (moguće sa kolonijalnim karakteristikama), ili čak minimalane demokratije a karakteriše ih razbijanje ograničenog pluralizma i oblici samostalnog, autonomnog učešća, ali i odsustvo najmanje jednog od četiri aspekta minimalne demokratije“²⁵.

Karnegi opisuje „hibridne režime kao zemlje koje bi mogle održati izbore, ali postoje mnoge karakteristike koje generalno nedostaju a koje definišu demokratiju. Ljudi često nemaju pravih sredstava zbog odsustva slobodne štampe ili nezavisnih sindikata da osporavaju nepravilnosti na izborima. Istovremeno, pravosuđe je obično slabo i partijsko, što narušava vladavinu prava i čini nadzor neefikasnim. Shodno tome, lični interesi preovladavaju kao pokretačka snaga nastavaka hibridnih režima sa neformalnim patronažnim mrežama i strukture klijentele koje deluju paralelno sa formalnom institucionalnom korupcijom na visokom nivou“²⁶. Henri Hejl je definisao hibridne režime kao „politički režim koji kombinuje neke demokratske i neke autokratske elemente na značajan način. Međutim, oni nisu samo puka polovična kategorija: hibridni režimi imaju svoju posebnu dinamiku, oni ne predstavljaju samo polovinu onoga što bismo videli u demokratiji, plus polovinu onoga što

²⁰ Ibid

²¹ “International IDEA Strategy 2018–22,” International Institute for Democracy and Electoral Assistance, 2018, 1.

²² Samuel P. Huntington, *The Third Wave: Democratization in the Late Twentieth Century* (Norman: University of Oklahoma Press, 1991), 598.

²³ Steven Levitsky i Lucan Way, “The Rise of Competitive Authoritarianism,” *Journal of Democracy* 13, br. 1 (2002): 51–65.

²⁴ Diamond, “Thinking About Hybrid Regimes,” 26.

²⁵ Leonardo Morlino, “Are there hybrid regimes? Or are they just an optical illusion?,” *European Political Science Review* 1, br. 2 (July 2009): 282, <https://doi.org/10.1017/S1755773909000198>.

²⁶ Paul J. Carnegie, *The Road from Authoritarianism to Democratization in Indonesia* (New York: Palgrave Macmillan, 2010), 34.

bismo videli u autokratiji²⁷. Prema današnjem relativno širokom konsenzusu, režime u sivoj zoni između demokratije i autokratije treba identifikovati kao režime nezavisnog tipa. Generalno, zemlje sive zone pokazuju nekoliko osobina demokratije (na primer: legalna mogućnost organizovanja partija i NVO, postojanje demokratskog ustava, redovni izbori), ali je rad ovih sistema narušen određenim deficitima. Ovi deficiti se mogu manifestovati u takvim pojavama kao što je slaba zastupljenost interesa građana, niskog nivoa političke aktivnosti i učešća, česte zloupotrebe zakona od strane državnih službenika, netransparentnost političke odluke, prevelika centralizacija vlasti, međusobna povezanost vladinih i nezavisnih institucija, itd²⁸.

Nije iznenađenje da se od različitih autora pojavljuju razni izrazi za ove režime kao „polukonsolidovane demokratije“; „hibridni režimi“ (u strogom smislu te reči), „polukonsolidovani autoritarni režimi“²⁹, „parcijalne demokratije“³⁰, „izborne demokratije“³¹, „neliberalne demokratije“³², „defektne demokratije“³³, „konkurentski autoritarizmi“³⁴, „poluautoritarnosti“³⁵ i „izborni autoritarizmi“³⁶. Ovo su samo neki od mnogih izraza koje naučnici koriste istražujući pojavu koja u ovom radu ukazuje na pojam hibrid režim. Hibridni režimi se različito shvataju kao smanjeni podtipovi³⁷ demokratije³⁸, smanjeni podtipovi autoritarizma³⁹; prelazne „situacije“ za koje se očekuje da će se vratiti demokratiji ili autoritarizmu⁴⁰; rezidualna kategorija režima koji ne odgovaraju ni demokratiji ni autoritarizmu.⁴¹ Nova pitanja su fokusirana na „sadržaj demokratske vlasti, razumevanje prirode hibridnih režima, dinamiku njihovog razvoja, izdržljivost ili promena i, iz praktičnije perspektive, uslova i dinamiku koja bi mogla podstaknuti transformaciju hibridnih režima u suštinske demokratije relativno visokog kvaliteta“⁴². Kako Dajmond ističe, u definisanju pojma demokratije, neki insistiraju na prilično čvrstoj (iako još proceduralnoj) definiciji demokratije, poput Roberta Dala. Prema ovoj koncepciji, demokratija zahteva ne samo slobodne, poštene i konkurentne izbore, već i slobode koje ih čine zaista značajnim (kao što su sloboda organizovanja i sloboda izražavanja), alternativni izvori informacija, i mogućnost institucija da osiguraju da vladina politika zavisi od glasova i preferencija građana. Neki mere demokratiju "minimalističkim" standardom poput Jozefa Šumpetera, tj. politički sistem u kojem se glavne pozicije moći popunjavaju „kroz konkurentsku borbu za glasa naroda“⁴³. Ipak, savremene primene ove izborne koncepcije u velikoj meri se preklapaju sa Dalovom

²⁷ Henry E. Hale, „Eurasian Politics as Hybrid Regimes: The Case of Putin’s Russia,” *Journal of Eurasian Studies* 1, no. 1 (2010): 34, doi: 10.1016/j.euras.2009.11.001.

²⁸ Carothers, „The End of the Transition Paradigm,” 9-10.

²⁹ Freedom House

³⁰ Epstein

³¹ Diamond

³² Zakaria

³³ Croissant and Merkel

³⁴ Levitsky and Way

³⁵ Ottaway

³⁶ Schedler

³⁷ H. J. Puhle, *Democratic Consolidation and Defective Democracies* (Working Paper no. 47) (Madrid: University of Madrid, 2005).

³⁸ Wolfgang Merkel, „Embedded and Defective Democracies,” special issue on consolidated or defective democracy? *Problems of regime change, Democratization* 11, no. 5 (2004): 33-58.

³⁹ Andreas Schedler, *Electoral Authoritarianism: Dynamics of Unfair Competition* (Boulder, CO: Lynne Rienner Publishers, 2006).

⁴⁰ Ariel C. Armony and Hector E. Schamis, „Babel in Democratization Studies,” *Journal of Democracy* 16, no. 4 (2005): 113-128.

⁴¹ Natasha Ezrow and Erica Frantz, *Dictators and Dictatorships: Understanding Authoritarian Regimes and Their Leaders* (New York, NY: The Continuum International Publishing Group, 2011)

⁴² Larry Diamond and Leonardo Morlino, eds., *Assessing the Quality of Democracy* (Baltimore: Johns Hopkins University Press, 2005), page number.

⁴³ Joseph Schumpeter, *Capitalism, Socialism, and Democracy*, 2nd ed. (New York: Harper, 1947), 269.

poliarhijom tako što impliciraju i građanske i političke slobode neophodne za političku debatu i izbornu kampanju⁴⁴. Što se tiče definicije nedemokratskih režima, mora se barem uputiti na tradicionalne autoritarne režime. Prvi su „bazirani na ličnoj vlasti suverena, koji vezuje njegove podređene u odnosu straha i nagrade; oni su tipični režimi gde samovoljne odluke suverena nisu ograničene normama i ne treba ih ideološki opravdavati. Moć je tako korištena u partikularističkim oblicima i za suštinske privatne ciljeve. U ovim režimima, oružane snage i policija imaju centralnu ulogu, dok je evidentan nedostatak bilo kojeg oblika razvijene ideologije i bilo koje strukture masovna mobilizacija. U osnovi dominira politička postavka od strane tradicionalnih elita i institucija⁴⁵. Kada je reč o autoritarnim režimima, definicija koju je ponudio Juan Linz i dalje se smatra jednom od najkorisnijih u savremenoj političkoj teoriji. Prema Linzu, autoritarizam se može opisati kao „politički sistem sa ograničenim i neodgovornim političkim pluralizmom; bez razvijene i koherentne ideologije, ali sa prepoznatljivim autoritarnim mentalitetom; bez široke ili intenzivne političke mobilizacije, osim u izuzetnim fazama razvoja režima; i sa vršenjem vlasti od strane jednog lidera ili, povremeno, male grupe, unutar formalno nejasno definisanih, ali u praksi relativno predvidivih granica“. Ova definicija omogućava diferencirano razumevanje autoritarnih režima u odnosu na demokratske i totalitarne sisteme, naglašavajući specifične obrasce vlasti, pasivizaciju društva i ograničenu institucionalnu odgovornost⁴⁶. Takođe dozvoljava identifikaciju pet značajnih dimenzija: prvo, stepen političkog pluralizam, koji se uglavnom tiče političkih aktera koji određuju režim i njegovu politiku; drugo, ideologija, tačnije, ideološko opravdanje režima; treće, stepen učesća i politička mobilizacija, još jednom u pogledu političkog društva; četvrto, prisustvo i sastav grupe koja vrši vlast; peto i na kraju, prisustvo dvosmislenih i loše definisanih pravila, koji takođe uopštenije upućuju na prirodu pravila i procedure usvojene u autoritarnom režimu⁴⁷.

Tokom proteklih decenija značajan broj zemalja se nije transformisao u demokratije, već pre u režime koji kombinuju demokratske i nedemokratske karakteristike, gde formalno demokratske političke institucije, kao što je višestranačko izborni takmičenje, maskiraju stvarnost autoritarne dominacije. Mnoge od ovih izbornih režima karakterišu česte zloupotrebe ljudskih prava i nepoštovanje građanskih sloboda i često su opterećeni široko rasprostranjenom korupcijom. U skorije vreme, posmatrači su ukazali na tendenciju ovih režimima da osude međunarodnu promociju demokratije, kao što je pomoć nevladinim organizacijama i organizacijama civilnog društva⁴⁸. On pravi razliku između hibridnih režima koje karakteriše „bezobrazni populizam“ a to su režimi u kojima postoji značajan pluralizam i konkurentni izborni procesi ali gde demokratija ostaje plitka i problematična i one koje karakteriše „politika dominantne moći“ gde postoji prostor za političko takmičenje, ali jedno grupisanje dominira sistemom tako da su mali izgledi za pravu smenu vlasti.⁴⁹ Upravo zato jedna od najupečatljivijih karakteristika trećeg talasa demokratizacije, posebno kasnih 1990- predstavlja veliki rast hibridnih režima, za koje Levitski i Vej ističu da su „politički režimi koji usvajaju formu izborne demokratije (sa redovnim, naizgled ili stvarno konkurentskim izborima), ali ne ispunjavaju suštinski sadržaj konsolidovane, liberalne demokratije, ili ne ispunjavaju, dakle samo dvosmisleno⁵⁰. Kao što Dajmond primećuje, termin „hibridni režim“ je sam po sebi generička kategorija koja sadrži najmanje četiri različita podtipa režima⁵¹. To

⁴⁴ Diamond, "Thinking About Hybrid Regimes," 2.

⁴⁵ Leonardo Morlino, *Demokratija i demokratizacija* (Bologna: Il Mulino, 2003), 80.

⁴⁶ Juan J. Linz, "An Authoritarian Regime: the Case of Spain," in *Cleavages, Ideologies and Party Systems*, ed. Erik Allardt and Yrjö Littunen (Helsinki: Westermarck Society, 1964), 291-342 (p. 255).

⁴⁷ Leonardo Morlino, *Hybrid Regimes or Regimes in Transition?* (Madrid: FRIDE, September 2008), 6

⁴⁸ Thomas Carothers, "The Backlash against Democracy Promotion," *Foreign Affairs* 85, no. 2 (2006): 56.

⁴⁹ Carothers, "The End of the Transition Paradigm," 6.

⁵⁰ Levitsky and Way, "The Rise of Competitive Authoritarianism," 56.

⁵¹ Diamond, "Thinking About Hybrid Regimes," 25.

su kompetitivni autoritarizam, hegemonistički autoritarizam, izborni autoritarizam i politički zatvoren autoritarizam⁵².

Uprkos značajnoj transformaciji formalnih političkih struktura koje je doveo Treći talas, neophodno je imati na umu da procesi demokratizacije nisu linearni. Važno je prepoznati da postoje značajne varijacije demokratskog razvoja unutar demokratija u svetu u razvoju, posebno onih koji su se pojavili tokom Trećeg talasa. Dok opšta tendencija vodi ka nekoj vrsti hibridizacije demokratskih struktura i institucija, neke demokratije u nastajanju mogu da se kreću (mada sporo) u pravcu konsolidacije kako formalnih pravila, tako postepeno počinju da zamenjuju i neformalna pravila, ne samo u retorici već i u praksi. Dok sa druge strane, neke druge koje su u praksi vođene ličnošću, klize ka autoritarnim. Zapravo, samo ograničen broj zemlja koje su prošle tranziciju ka demokratiji uspele su u uspostavljanje konsolidovanih i funkcionalnih demokratskih režima. Umesto toga, mnogi od ovih novih režimi su na kraju „zaglavili“ u tranziciji, ili su se vratili manje-više autoritarnim oblicima vladavine. Ove nove demokratije, koje su različito definisane, čine „dvosmislene sisteme koji kombinuju retoričko prihvatanje liberalne demokratije, postojanje neke formalne demokratske institucije i poštovanje ograničene sfere građanskih i političkih sloboda sa suštinski neliberalnim ili čak autoritarnim osobinama“⁵³. Hibridne političke institucije kombinuju tradicionalne oblike upravljanja sa institucionalnim mehanizmima koji se u velikoj meri češće povezuju sa političkim modelom tipičnim za zapadne zemlje. U hibridnom političkom poretku na moć u državi značajno utiče više nego jedan entitet ili politička struktura. U ovom kontekstu, to mogu biti subjekti koji posluju lokalno, nacionalno ili međunarodno. To mogu biti i uobičajene institucije (npr. lokalne plemenske vlasti), nevladine organizacije (lokalne ili međunarodne), verske institucije, i naravno, državni subjekti. Termin „hibridne strukture“ je dovoljno širok da obuhvati različite nedržavne oblike upravljanja. Kombinuje elemente sa različitih nivoima i sferama društveno-političkog života, vođen drugačijom logikom političkog delovanja. Shodno tome, formira se, karakteriše, specifičan, iako originalan, politički poredak sa jedinstvenom „zamršenom“ i međuzavisnom organizacionom strukturom sa različitim poreklom⁵⁴.

U novije vreme, naučnici su tvrdili da treba da bude jasno da kada analiziramo hibridne režime, oni nisu demokratije koje loše funkcionišu, već novi oblici autoritarnih režima. Ovo podrazumeva prekid paradigme o tranziciji⁵⁵. Neki naučnici tvrde da paradigma o tranziciji iz 1990-ih pogrešno pretpostavlja da se demokratizacija države uvek kreće u linearnom pravcu, od autoritarne vladavine ka demokratiji⁵⁶. Shodno tome, uspostavljena paradigma rizikuje da previdi održivost hibridnih režima. Oslanjajući se na naučnu debatu, možemo identifikovati nekoliko političkih arena ključnih za održavanje hibridnih režima⁵⁷: izborna arena, izvršna i zakonodavna arena, te sudska arena. Ovoj kategoriji dodaje se i javnost⁵⁸: Izborna arena je možda najočiglednija polazna tačka. Kako je tipično za autoritarne režime, izbori ne postoje ili su samo fasade gde je izborna konkurencija u stvarnosti eliminisana. Totalitarni režimi ne moraju čak ni da se zamaraju sa demokratskom fasadom, pošto je ideologija obezbedila

⁵² Larry Diamond, *Developing Democracy: Toward Consolidation* (Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1999).

⁵³ Marina Ottaway, *Democracy Challenged: The Rise of Semi-Authoritarianism* (Washington, DC: Carnegie Endowment for International Peace, 2003), 12.

⁵⁴ V. Boege, M. A. Brown, and K. P. Clements, “Hybrid Political Orders, Not Fragile States,” 15

⁵⁵ Levitsky and Way, “The Rise of Competitive Authoritarianism,” 54,58.

⁵⁶ Michael McFaul, “The Fourth Wave of Democracy and Dictatorship: Noncooperative Transitions in the Postcommunist World,” *World Politics* 54 (2002): 242.

⁵⁷ Steven Levitsky and Lucan A. Way, *Competitive Authoritarianism: The Emergence and Dynamics of Hybrid Regimes in the Post-Cold War Era* (New York: Cambridge University Press, forthcoming 2009), 6.

⁵⁸ Joakim Ekman, “Political Participation and Regime Stability,” *International Political Science Review* 30, no. 1 (2009): 9.

alternativu⁵⁹. U hibridnim režimima, nasuprot tome, izbori služe kao izvor legitimiteta i, shodno tome, mogu biti ogorčeno osporavani. Čak i ako su ukaljeni određenim nivoom manipulacije i zloupotrebe državne vlasti, na primer u vidu neujednačenog medijskog izveštavanja i uznemiravanja opozicionih kandidata, izbori se održavaju redovno i po pravilu su oslobođeni prekomerne prevare. Shodno tome, funkcioneri moraju ozbiljno da izađu na izbore⁶⁰. Drugu arenu čine odnosi između izvršne i zakonodavne vlasti. U potpuno autoritarnom režimu prava zakonodavna tela ne postoje ili su, ako postoje, tako čvrsto kontrolisana od strane vladajuće izvršne vlasti ili vladajuće partije da de facto ne postoje provere i ravnoteže između izvršne i zakonodavne vlasti⁶¹. U hibridnim režimima, parlamenti mogu biti tako slabi, ali i dalje mogu da funkcionišu kao potencijalne platforme za opozicionu poziciju⁶².

Hibridni režimi se pridržavaju slabog oblika vladavine prava, gde vlada redovno pokušava da podredi pravosuđe, treću arenu. Ovo je često vršeno podmićivanjem i iznudom, a po mogućnosti i postavljanjem i razrešavanje sudija i zvaničnika.⁶³ Jednostavno rečeno, hibridni režimi kombinuju formalnu sudsku nezavisnost i nepotpunu kontrolu izvršne vlasti. Institucije kao što su vrhovni sudovi ili ustavni sudovi obično funkcionišu ne samo kao arbitri ustavnosti i pravnih načela već i kao zastupnici aktuelnog režima⁶⁴.

Javnost je ključna dimenzija kada se analiziraju hibridni režimi. Iako aktuelni rukovodioci mogu da manipulišu izbornim rezultatima, to može biti skupo i na kraju ih srušiti. Ovo je zapravo ono što smo videli da se desilo u obojenim revolucijama u Srbiji (2000), Gruziji (2003), Ukrajini (2004) i Kirgistanu (2005). Kada analiziramo održivost hibridnih režima, takođe bismo trebali obratiti pažnju na nivo javnog nezadovoljstva i potencijal da takvo nezadovoljstvo dovede do političkih promena.⁶⁵

Savremeni oblici demokratskog nazadovanja suštinski se razlikuju od ranijih, direktnih napada na demokratiju. Prema mišljenju brojnih stručnjaka, današnje demokratije se urušavaju postepeno i često kroz neupadljive i legalističke mehanizme, dok su u prošlosti bile ugrožene prvenstveno državnim udarima, ratovima ili revolucijama. Karakteristično za ovaj novi obrazac jeste da ključni institucionalni elementi demokratskog poretka formalno ostaju na snazi, ali se njihova suština izokreće kroz sistemsku manipulaciju. Izbori, iako se nominalno održavaju, gube svoju demokratsku funkciju i postaju sredstvo očuvanja vlasti, a ne mehanizam političke smene. Način na koji demokratije danas umiru ima duboke implikacije na perspektive njihove obnove, ukazuje se da postepeno urušavanje otežava povratak ka punoj, funkcionalnoj demokratskoj vladavini nakon što se jednom naruši.

Dok su uzroci globalnog demokratskog nazadovanja zasnovani na kombinaciji političkih, ekonomskih i kulturnih faktori i veoma su specifični za kontekst, kako na strani potražnje tako i na strani ponude, politika je važan deo procesa. U slučaju postkomunističke Evrope mogu biti sažeti na sledeći način⁶⁶:

⁵⁹ Dmitrii Furman, "The Origins and Elements of Imitation Democracies: Political Developments in the Post-Soviet Space," *Osteuropa: The Europe beyond Europe* (Autumn 2007): 207.

⁶⁰ Michael McFaul and Nikolai Petrov, "What the Elections Tell Us," *Journal of Democracy* 15, no. 3 (2004): 30.

⁶¹ Dmitrii Furman, "The Origins and Elements of Imitation Democracies: Political Developments in the Post-Soviet Space," 207.

⁶² Steven Levitsky and Lucan Way, "The Rise of Electoral Authoritarianism," *Journal of Democracy* 13, no. 2 (2002): 55.

⁶³ *Ibid.* 56.

⁶⁴ Trevor L. Brown and Charles R. Wise, "Constitutional Courts and Legislative-Executive Relations: The Case of Ukraine," *Political Science Quarterly* 119, no. 1 (2004): 143-69.

⁶⁵ Furman, Dmitrii "The Origins and Elements of Imitation Democracies: Political Developments in the Post-Soviet Space," 236.

⁶⁶ Grzegorz Ekiert, "Democracy and Authoritarianism in the 21st Century: A Sketch," (Harvard University, December 202), 8-9.

1. Podrška antiliberalnom autoritarizmu varira širom regiona, ali je skoro značajna svuda i mnogo je veća nego na Zapadu, kako pokazuju razna istraživanja javnog mnjenja.

2. Iako je glavni cilj u objašnjavanju nazadovanja na strani ponude, to je fenomen i na strani ponude i na strani potražnje. Autoritarci pobeđuju ne samo zato što su nemilosrdni i vešti manipulatori već i zato što imaju značajnu podršku javnosti u svojim zemalja i angažovanih međunarodnih saveznika u inostranstvu.

3. Tradicionalne vrednosti i norme su veoma otporne, pa stoga kulturna modernizacija zahteva više vremena nego ekonomska modernizacija. Štaviše, sve je više očigledno da su tradicionalne i neliberalne vrednosti legitimne preferencije među delovima biračkog tela, liberalnoj demokratiji su potrebne demokrate da bi pravilno funkcionisale i da bi preživele. Čak ni najveštija institucionalna manipulacija nije zamena za normativne obaveze. Dakle, da bi opstala, demokratiji je potrebna normativna obaveza među biračkim telima koju mora negovati, štiti i braniti politička elita.

1. Uprkos svojim modernizacijskim opredeljenjima, komunizam je sačuvao samo tradicionalni, antiliberalni sistem normi i vrednosti koji imaju mnogo dublje istorijske korene i utemeljeni su u periferni položaj ovih zemalja u istorijskom međuevropskom razvoju.

2. Početni entuzijazam za liberalnu demokratiju bio je pogrešan. To je, pre, pokazalo konfuziju nego normativno opredeljenje za liberalne norme i vrednosti. Demokratsko nazadovanje je činjenica, vođena skrivenim antiliberalnim preferencijama koje su legitimisane i mobilisane od strane antiliberalnih političkih aktera.

3. Organizovane religije su ranije bile rezervat tradicionalnih vrednosti širom regiona, za vreme i posle komunizma. Shodno tome, crkve i desni stub građanskog društva postali su glavni normalizatori i mobilizatori neliberalnih vrednosti i virulentnog nacionalizma. Oni antiliberalne skrivene preferencije čine legitimnim.

4. Porast nacionalističkih/autoritarnih grupa nije odgovor na specifične događaje ili krize. Oni čine stabilnu, tihu „većinu“ koja ponovo dobija svoj glas kada populističke i nacionalističke organizacije civilnog društva i stranke takve stavove učine legitimnim, a posebno kada se takmiče i pobeđe na izborima.

1.3. Hibridni režim i nedovršena demokratija

U okviru proučavanja hibridnih režima, u savremenoj naučnoj i stručnoj literaturi razvijeni su različiti koncepti i tipologije koji pokušavaju da obuhvate i objasne kompleksnost političkih sistema koji se nalaze između demokratije i autoritarizma. Neki od najčešće korišćenih termina u ovoj oblasti uključuju defektnu demokratiju, izborni autoritarizam, kompetitivni autoritarizam, kao i druge varijante koje reflektuju specifične institucionalne nedostatke ili oblike političke kontrole. Ovi pojmovi omogućavaju preciznije razumevanje suptilnih oblika autoritarne vladavine pod demokratskim okvirom, a njihova upotreba proizilazi iz relevantnih teorijskih pristupa i empirijskih istraživanja savremene politike.

1.3.1. Defektna demokratija

Termin „defektna demokratija“ skovao je Laut⁶⁷. U svojim teorijskim i metodološkim studijama, Laut sebi postavlja zadatak da razvije meru za demokratiju, koja je teorijski utemeljena i operativno validna i koja obuhvata razlike među uspostavljenim demokratijama

⁶⁷ Hans-Joachim Lauth, *Demokratie und Demokratiemessung: Eine konzeptionelle Grundlegung für den interkulturellen Vergleich* (Wiesbaden: Westdeutscher Verlag, 2004).

kao i političkim sistemima koji nisu pooptuno demokratski.⁶⁸ Slično Dalu, demokratija se ne shvata kao vrednost sama po sebi, već više kao kombinacija drugih vrednosti⁶⁹. Tri dimenzije ili centralne norme demokratije su sloboda, jednakost i kontrola ili ograničenje političke moći. Uključivanje kontrole kao pune dimenzije demokratije, u rangu sa slobodom i jednakošću, namerno izdvaja Lautovu konceptualizaciju od mnogih drugih teorija i mera demokratije, iako je u poslednje vreme pitanje horizontalne odgovornosti dobilo više pažnje.⁷⁰ Za funkcionalnu demokratiju sve tri dimenzije se smatraju podjednako važnim i treba da budu u ravnoteži. Pored ove tri dimenzije demokratije, Laut identifikuje pet demokratskih institucija: odlučivanje; posredovanje; komunikacija; pravne garancije i donošenje pravila kao i implementaciju. Ove institucije blisko korespondiraju sa klasičnim funkcijama političkog sistema. Pet institucija i tri dimenzije na kojima se manifestuju čine matricu sa 15 polja⁷¹ koja se koristi da identifikuje tip režima i izmeri stepen demokratije⁷². Polazeći od konceptualizacije demokratije Merkel razvija tipologiju defektnih demokratija koja se primenjuje u empirijskoj analizi. Njegov koncept demokratije sastoji se od tri elementa: vertikalne zakonitosti, horizontalne odgovornosti i postojanja efektivne uprave. Vertikalni legitimitet se tiče odnosa građana prema vlasti, sprovodi se kroz izbore i sprovođenje građanskih prava. Ipak, horizontalna odgovornost uspostavlja liberalnu ustavnost. Efikasno upravljanje pretpostavlja da samo dobro odabrani akteri mogu da donose ispravne odluke⁷³. Pored tri dimenzije, postoji pet parcijalnih režima ili demokratskih komponenti: izbori; prava na političko učešće; građansko pravo; horizontalna odgovornost; i efektivna vlada. Ovih pet komponenti prevode se u 10 kriterijuma, koji se mogu shvatiti kao demokratski uslovi. Izbori zahtevaju aktivno biračko pravo, pasivno biračko pravo, slobodne i poštene izbore i izabrane zvaničnike. Političko učešće podrazumeva slobodu mišljenja, štampe i informacija kao i sloboda udruživanja. Građanska prava zahtevaju pojedincu zaštitu od državnih i privatnih aktera i pravo na jednak pristup i tretman pred sudom. Konačno, horizontalna odgovornost i efikasna vlada predstavljaju upravo to, horizontalnu odgovornost i efikasnu vlada.⁷⁴ Kada je bilo koji od ovih kriterijuma demokratije prekršen, imamo posla sa defektnom demokratijom. Defektna demokratija je režim definisan kao „uveliko funkcionalan“, demokratski izborni režim za izbor vladara koji, međutim, kroz poremećaje u operativnoj logici jedne ili više drugih komponenti, gubi komplementarne podupirače koji su u funkcionalnoj demokratiji neophodni za obezbeđivanje slobode, jednakosti i kontrole⁷⁵. Demokratije se stoga mogu smatrati defektnim ako u suštini demokratski izborni sistem funkcioniše ali nedovoljno za odabir pravih donosilaca odluka ili ako disfunkcija političkog režima rezultira gubitkom vitalnih linija odbrane nacionalnog *raison d'état*. Tipologija defektne demokratije sistematizuje i kategoriše najčešće oblike „nesavršene demokratije“.

Volfgang Merkel identifikuje četiri tipa defektne demokratije⁷⁶:

⁶⁸ Ibid 22.

⁶⁹ Robert Dahl, *Democracy and Its Critics* (New Haven, CT: Yale University Press, 1989).

⁷⁰ Hans-Joachim Lauth, “Die Kontrolldimension in der empirischen Demokratiemessung,” in *Demokratiemessung: Konzepte und Befunde im internationalen Vergleich*, ur. Hans-Joachim Lauth, Gert Pickel, i Christian Welzel (Wiesbaden: Westdeutscher Verlag, 2000), 49–72.

⁷¹ Laut predlaže da se izmeri svako od 15 polja u matrici demokratije na metričkoj skali od pet tačaka u rasponu od potpunog prisustva do nedovoljnog prisustva, drugim rečima, nedovoljno za demokratiju. Tačke preseka su na nivou individualnih karakteristika, a ne na agregatnom nivou. Lautovo shvatanje da svaki režim, tip ima karakterističnu i koherentnu operativnu logiku znači da demokratija mora da bude barem „dovoljno“ demokratska za svih 15 kriterijuma.

⁷² Hans-Joachim Lauth, *Demokratie und Demokratiemessung: Eine konzeptionelle Grundlegung für den interkulturellen Vergleich* (Wiesbaden: Westdeutscher Verlag, 2004), 330.

⁷³ Wolfgang Merkel, “Embedded and Defective Democracies,” *Democratization* 11, no. 5 (2004): 49–50.

⁷⁴ Wolfgang Merkel et al., *Band 1: Theorie*, 15. Hans Keman, “Polyarchy & Defected Democracy.”

⁷⁵ Ibid.

⁷⁶ Wolfgang Merkel, “Embedded and Defective Democracies,” *Democratization* 11, no. 5 (2004): 49–50.

1. isključiva (demokratske institucije su jake, ali društvene grupe su ograničene u svojim građanskim pravima);
2. neliberalna (izbori su slobodni, ali građanska prava su delimično zanemarena, ustavne norme imaju malo ili nimalo obavezujući uticaj na izabrane službenike državne uprave);
3. delegirani (nakon slobodnih izbora, dolazi do prelaska na nedemokratske oblike vlasti, jer izvršna vlast postaje nezavisna od drugih oblika moći);
4. i domen (izvršna vlast zanemaruje procese demokratske transformacije).

Ovi tipovi odgovaraju nedostacima pojedinih demokratskih komponenti: izborna prava i prava na političko učešće (isključiva demokratija); građanska prava (neliberalna demokratija); horizontalna odgovornost (delegativna demokratija); i efektivna vlada (tutorska demokratija ili demokratija sa rezervisanim domenima). To su čisti tipovi dok se u stvarnom svetu očekuju mešani oblici. Jedina razlika je u njihovom mandatu, „ekskluzivna“ demokratija, ne pokriva samo ograničenja biračkog prava, već i svako ograničenje demokratskih izbora i prava na političko učešće⁷⁷. Glavni Merkelov doprinos je taj što je široko grupisao smanjene podtipove demokratije u tipologiju, zasnivajući je na dubljem teorijskom razumevanju demokratije. Ipak, ova veza rezultira različitim tipologijama defektne demokratije. Prvobitno svaki tip defektne demokratije bio je vezan za jednu od tri dimenzije demokratije: vertikalnu legitimnost (isključiva demokratija); horizontalna odgovornost plus vladavina prava (anti-liberalna demokratija); i efektivna vlada (domen demokratije).⁷⁸ Anti-liberalni tip je kasnije podeljen na delegativnu i neoliberalnu demokratiju, pokazatelj da demokratski nedostaci nisu u potpunosti korespondirali sa dimenzijama demokratije. Kao što smo videli, u svom sadašnjem obliku, tipologija defektne demokratije povezuje smanjene podtipove sa demokratskim komponentama ili delimičnim režimima. Opet, kraj nije savršen, jer isključiva demokratija obuhvata dva delimična režima: izbore i politička prava.⁷⁹ Ne samo radi konceptualne jasnoće, nego i iz empirijskih razloga se preporučuje poseban tip za demokratije u kojima su sloboda štampe i sloboda organizovanja ugrožene ali ne i ukinute. U principu, nema potrebe zaustaviti se na pet tipova⁸⁰. Finija zrnasta tipologija demokratskih nedostataka može se izvesti iz deset kriterijuma koji se koriste za procenu stanja demokratske komponente, ili, može se uzeti šest karakteristika vlasti kao polazna osnova za izvođenje defektnih podtipova. Alternativa koncepcije demokratije će rezultirati različitim defektnim podtipovima. Na kraju, o ovome će verovatno odlučiti više empirijska nego teorijska razmatranja⁸¹.

1.3.2. Izborni autoritarizam i kompetitivni autoritarizam

Kategorija nedemokratskih režima koji sadrže neki oblik izborne konkurencije se može podeliti na konkurentan (različito opisane kao „konkurentno autoritaran” ili „izborna autoritaran”) ili nekonkurentan („hegemonistički autoritarizam”)⁸². Ovo ostaje izborna (neliberalna ili minimalna) demokratija kao treća podvrsta smanjenih oblika demokratije, i rezidualna kategorija “dvosmislenih režima” pozicionirana između nejasne granice između izborne autoritarne i izborne demokratije. Svaki politički sistem smatra minimiziranje mogućih pretnji i neizvesnosti kao jedan od njenih ključnih ciljeva. U tu svrhu političke i

⁷⁷ Aurel Croissant and Wolfgang Merkel Transition zur defekten Demokratie et al., Regionalanalysen, 8.

⁷⁸ Wolfgang Merkel and Aurel Croissant, “Defective Democracies: Concept and Causes,” Central European Political Science Review 1, no. 2 (2000): 31–47.

⁷⁹ Merkel, Wolfgang, and Aurel Croissant. ‘Conclusion: Good and Defective Democracies’. Democratization 11, no. 5 (2004): 199–213

⁸⁰ Vidi Mikael Wigell, “Mapping ‘Hybrid Regimes’: Regime Types and Concepts in Comparative Politics,” Democratization 15, no. 2 (2008): 230–50.

⁸¹ Aurel Croissant, Von der Transition zur defekten Demokratie: Demokratische Entwicklung in den Philippinen, Südkorea und Thailand (Wiesbaden: Westdeutscher Verlag, 2002).

⁸² Schedler, Electoral Authoritarianism, 47.

administrativne institucije obezbeđuju legitimitet i odgovarajuću konsolidaciju date moći sistema. U ovom slučaju, Šedlerova tipologija političkih režima ističe četiri kategorije: zatvorenu autokratiju, izborni autoritarizam, izborna demokratiju i liberalnu demokratiju. Zatvorena autokratija i liberalna demokratija su u suprotnosti, krajevi šireg spektra⁸³. Međutim, ova tipologija političkih režima odbacuje ideju „mešovitih sistema“ i podržava dihotomiju „demokratija–autokratija“. Šedler uvodi pojam izbornog autoritarizma kao režim u kome lideri „održavaju izbore i tolerišu neki pluralizam i međupartijsku konkurenciju, ali krše demokratske norme tako strogo i sistematski da ih nema smisla nazivati demokratijama“⁸⁴. Kako on ističe, „izborni autoritarizam je obavljen folijom izborne demokratije: sistem u kojem se održavaju izbori, ali se na dužnosti sistematski manipuliše glasanjem“⁸⁵. Šedler predstavlja koncept izbornog autoritarizma kao režima. Koncept podržava višestranačke izbore, što omogućava prisustvo opozicije, a opozicija može da pobedi na izborima. Međutim opšti izbori se održavaju uz široko rasprostranjeno kršenje demokratskih principa kao što su izborne prevara, suzbijanje opozicije i manipulacija zakonima. Izborni autoritarizam se razlikuje od inkluzivne demokratije zbog nedostatka jednakih uslova za stranke opozicije. Takođe se razlikuje od autoritarnih režima; ne zabranjuje neslaganja i kritike, već koristi državne resurse i institucije da vrši pritisak na opoziciju. Šedler napušta pretpostavku da je takav režim i dalje u dodiru sa liberalno-demokratskom tradicijom, stavljajući ovaj podtip pod autoritarizam kao osnovni koncept⁸⁶. Razlika između izborne demokratije i izbornog autoritarizma je zasnovana na prirodi izbora. Svaka demokratija zahteva „slobodne i poštene“ izbore. Pod izbornom demokratijom, izbori su u skladu sa minimalnim demokratskim standardima, ali pod izbornim autoritarizmom, ne ispunjavaju taj minimum. U današnje vreme većina autoritarnih režima održava neku vrstu izbora, ali kako su neki od njih fiktivni, drugi uključuju stepen otvorenosti i konkurencije koja se ne mogu zanemariti, tako da sva ova takmičenja nisu jednaka. To je priroda ovih rivaliteta koji odvajaju izborni autoritarizam od zatvorenog autoritarizma. Dakle, kada izbori pređu ono što je teško definisati kao prag otvorenosti i konkurentnosti, režim dobija drugačiji oblik. Kada izbori budu fer i počnu da igraju željenu ulogu u formiranje vlasti, vlastodršci i opozicija su prinuđeni da žesće rade za izbore⁸⁷. U empirijskom delu svoje knjige⁸⁸, on istražuje nepredviđene okolnosti koje se otkrivaju u autoritarnim izbornim arenaama kroz analizu kratkoročnih odnosa između dva tipa strategija meta-igara kao što su manipulacija režimom i opozicija-protest, i dve vrste ishoda igre kao izborna konkurentnost i promena režima. Sledeći empirijsku analizu, on ističe dva fundamentalna teorijska argumenta za koja veruje da imaju moć objašnjenja za njegovu analizu: kreativnost i relativna autonomija izborne politike. Nasuprot tendenciji da se zanemaruje identitet političkih aktera pretpostavkom da svi akteri imaju slične motive i veštine u političkoj areni i s obzirom na strukturno okruženje koje nameće materijalna ograničenja akterima, Šedler naglašava da „treba da razumemo kako se politički akteri prilagođavaju datim ograničenjima, ali i kako prevazilaze i transformišu data ograničenja. U suprotnom ignorišemo njihovu definišuću suštinu: njihovu sposobnost delovanja“⁸⁹. Politika neizvesnosti čini to što konkurentski akteri kontinuirano ulažu napore da očuvaju ili reformišu autoritarne institucije, institucionalna sigurnost se ne ostvaruje sama od sebe niti stoji tu kao svojstvena. Takođe, on tvrdi da se u komparativnom proučavanju autoritarizma, vladari

⁸³ Andreas Schedler, *The Politics of Uncertainty: Sustaining and Subverting Electoral Authoritarianism* (Oxford: Oxford University Press, 2013)

⁸⁴ Andreas Schedler, “Elections Without Democracy: The Menu of Manipulation,” in *The Politics of Uncertainty: Sustaining and Subverting Electoral Authoritarianism* (Oxford: Oxford University Press, 2013), 36.

⁸⁵ Ibid 38.

⁸⁶ Andreas Schedler, “The Logic of Electoral Authoritarianism,” in *Electoral Authoritarianism: The Dynamics of Unfree Competition*, ed. Andreas Schedler (Boulder, CO: Lynne Rienner, 2006), 1–23.

⁸⁷ Andreas Schedler, “Elections Without Democracy: The Menu of Manipulation,” 37–38

⁸⁸ Andreas Schedler, *The Politics of Uncertainty: Sustaining and Subverting Electoral Authoritarianism*, 6.

⁸⁹ Ibid.

percipiraju kao racionalni akteri koji imaju potrebne informacije i predviđanje da identifikuju i predvide pretnje za njihovu moć i postupaju u skladu sa tim bilo trenutnim ili preventivnim merama. Što se tiče relativne autonomije izborne politike, višestranački izbori su asimetrične arene takmičenja koje imaju nepredvidive rezultate. Izbori zavise od konfliktnih interakcija i ove interakcije imaju svoju sopstvenu logiku, važnost i ishode, tako da su nezavisni. Dinamika izborne igre utiče na ishode režima, tako da su autoritarni izbori važni i oni su posledični⁹⁰. Gil identifikuje sedam kriterijuma izbornog autoritarizma prema kojima vlast⁹¹:

1. kontroliše izborni proces;
2. stalno mobiliše stanovništvo;
3. kontroliše zakonodavnu vlast;
4. održava jedinstvo elite;
5. regrutuje one na vlasti;
6. održava ekstenzivnu državnu kontrolu; konačno
7. sprovodi ciljanu raspodelu državnog budžetnog finansiranja.

Ipak, autoritarni lideri mogu dozvoljavati višestranačke izbore iz dva razloga: prvo, da bi popustili strani pritisak, odnosno da bi se pribavio neophodni domaći ili međunarodni legitimitet. Drugo, izbori mogu osigurati dugoročnu stabilizaciju autoritarnog režima⁹².

Mnogi moderni autoritarni režimi održavaju višestranačke izbore. Uprkos postojanju nominalno demokratskih institucija kao što su opozicione stranke, zakonodavna tela i redovne nacionalne ankete, autoritarni vladari drže vlast kroz manipulaciju, zastrašivanje i čistu prevaru. Proliferacija takvih režima u poslednjih nekoliko decenija, zajedno sa njihovom iznenađujućom otpornošću, dovela je do identifikacije novog i sve više uobičajenog podtipa autoritarnog režima: kompetitivni autoritarni režimi⁹³. Kompetitivni autoritarizam treba razlikovati od čisto autoritarnih režima, kao i od stabilnih, funkcionalnih demokratija jer moderne demokratije imaju četiri karakteristike koje konkurentski autoritarni režimi nemaju u svojim odrednicama i korelacijama a to su: slobodni izbori koji daju zakonodavna i izvršna ovlašćenja, građanima je zagarantovano opšte pravo glasa, politička i građanska prava su zaštićena, izabrani zvaničnici vrše vlast⁹⁴. Kako dalje ističu, tokom poslednjih nekoliko decenija, kompetitivni autoritarni režimi su se pojavili kao novi i snažno institucionalizovan tip autokratije⁹⁵. Za kompetitivne autoritarne režime, višestranački izbori su rutinska pojava. Dok ne pružaju onu vrstu pravog osporavanja koja se dešava u liberalnim demokratijama, oni pružaju prostor za mobilizaciju opozicionih interesa. Ponovljeni izbori takođe mogu doneti promene u stavovima građana prema vlasti i obrascima političkog delovanja.

Šedlerova knjiga⁹⁶ ima za cilj da prepozna i ispita savremene hibridne režime kroz sito izbornog autoritarizam, za koji se kaže da je „modalni tip političkog režima u razvoju u svetu.”⁹⁷ Koncept izbornog autoritarizma zasniva se na ideji da mnogi novi svetski režimi uprkos izborima, nisu zaista demokratski i da je činjenica da su to „novi oblici autoritarizma iza izbornih fasada”⁹⁸. Izborni autoritarni režimi održavaju redovne izbore za izvršnu vlast i nacionalni parlament. Ovi izbori su široko inkluzivni (održavaju se pod univerzalnim biračkim pravom), minimalno konkurentni (opozicionim strankama, iako im je uskraćena pobjeda, je dozvoljeno da osvoji glasove i poslanička mesta), minimalno otvoreni (opozicione

⁹⁰ Ibid 7.

⁹¹ Graeme Gill, “The Decline of a Dominant Party and the Destabilization of Electoral Authoritarianism?” *Post-Soviet Affairs* 28, no. 4 (2013): 458, doi:10.2747/1060-586X.28.4.449.

⁹² Ibid 460.

⁹³ Steven Levitsky and Lucan Way, “The Rise of Electoral Authoritarianism,”

⁹⁴ Steven Levitsky and Lucan Way, *Competitive Authoritarianism: Hybrid Regimes after the Cold War* (New York: Cambridge University Press, 2010).

⁹⁵ Steven Levitsky and Lucan Way, “The Rise of Electoral Authoritarianism,”

⁹⁶ Andreas Schedler, “The Logic of Electoral Authoritarianism,”

⁹⁷ Ibid 3.

⁹⁸ Ibid 4.

stranke nisu podvrgnute masovnoj represiji, iako mogu biti izloženi represivnom tretmanu na selektivne i isprekidane načine). Međutim, ukupna izborna nadmetanja su podložna državnim manipulacijama koje su toliko ozbiljne, rasprostranjene i sistematske da to čine da se ne kvalifikuju kao demokratske⁹⁹. Dok je prelazak na autoritarizam nastojao da ublaži konceptualnu konfuziju i dalje postoje konfliktne definicije hibridnih režima. Kao na primer, kada se upoređuje „kompetitivni autoritarizam” Levitskog i Leja, i Šedlerov „izborni autoritarizam” o čemu je već bilo reči. Uprkos doprinosu ovih naučnika standardizujući tanku liniju između demokratije i nedemokratije, oni su saglasni oko granica između autoritarnosti i hibridnih režima. Prema Levitskom i Veju, kompetitivni autoritarni režimi redovno drže inkluzivne, konkurentne izbore koji se dešavaju na neujednačenom terenu, odnosno „konkurencija je stvarna, ali nepravedna.”¹⁰⁰ Šedlerov koncept izbornih autoritarnih režima je sličan, ali ima mnogo tanju intenzivnu i širu ekstenziju. Kao u kompetitivnom autoritarizmu, izbori u izbornim autoritarnim režimima su neslobodni ili nepravedni. Ovi režimi ne moraju biti kompetitivni u smislu koji opisuju Levitski i Vej¹⁰¹, umesto toga treba samo da dozvole višestranačke izbore za izvršnu vlast.¹⁰² Na primer, mnogi od režimi koje Šedler smatra hibridnim režimima, kao što su Egipat, Singapur i Kazahstan, Levitski i Vej smatraju potpuno autoritarnim. Ovi primeri naglašavaju opštu činjenicu da još uvek postoji značajna debata o definiciji hibridnog režima i njegove konceptualne granice sa autoritarnim režimima. Linc savetuje da se fokusiramo na koren koncepta autoritarizma, tvrdeći da mnoge od takozvanih novih demokratija nisu ni minimalno demokratske¹⁰³. Ove mešovite režime je najbolje identifikovati sa pridevima koji se vezuju za autoritarnost, kao što je „izborni autoritarizam”. Levitski i Vej preuzimaju ovu sugestiju sa njihovim tipom „kompetitivnog autoritarizma”, zamišljenog kao smanjenog podtipa autoritarnosti.¹⁰⁴ Dajmond, ipak, razlikuje tri tipa autoritarizma: kompetitivni, hegemonistički izborni i politički zatvoren¹⁰⁵. Konačno, Otavej bira termin „poluautoritarni” za režime koji održavaju nizgled demokratiju bez izlaganja političkim rizicima koje slobodna konkurencija sa sobom nosi.¹⁰⁶ Prepoznatljiva karakteristika savremenih autoritarnih režima je kombinacija višestranačkih izbora sa odsustvom demokratije. Iako neki nisu saglasni, postoji opšta saglasnost da je ova pojava češća nego ranije¹⁰⁷.

Iako smo videli da postoje značajne varijacije među hibridnim režimima¹⁰⁸, mogu se uočiti neke opšte osobine¹⁰⁹:

1. Predsedništvo i odgovornost vlade. Ove režime obično karakteriše populistička politika, neodgovorni „delegati”, snažno vođstvo i neprozirni procesi donošenja odluka. Ovakvo

⁹⁹ Ibid.

¹⁰⁰ Levitsky and Way, *Competitive Authoritarianism: Hybrid Regimes after the Cold War*, 5.

¹⁰¹ Lucan A. Way, “The Sources and Dynamics of Competitive Authoritarianism in Ukraine,” *Journal of Communist Studies and Transition Politics* 20, no. 1 (2004): 146-147.

¹⁰² Schedler, *Electoral Authoritarianism*, 47.

¹⁰³ Juan J. Linz, *Totalitarian and Authoritarian Regimes* (Boulder, CO: Lynne Rienner Publishers, 2000).

Jerzy Mac'ko'w, “Systemen der gescheiterten Demokratisierung,” in *Demokratie und Staatlichkeit: Systemwechsel zwischen Staatsreform und Staatskollaps*, ed. Petra Bendel, Aurel Croissant, and Friedbert W. Rüb (Opladen: Leske + Budrich, 2003).

¹⁰⁴ Levitsky and Way, “The Rise of Competitive Authoritarianism,” 51-65.

¹⁰⁵ Diamond, “Thinking About Hybrid Regimes,” 21-34.

¹⁰⁶ Ottaway, *Democracy Challenged*, 3.

¹⁰⁷ Jason Brownlee, *Authoritarianism in an Age of Democratization* (Cambridge: Cambridge University Press, 2007).

¹⁰⁸ Na primer, Carothers (2002) pravi razliku između hibridnih režima koje karakteriše „bezobrazni populizam” (režimi u kojima postoji značajan pluralizam i konkurentni izborni procesi ali gde demokratija ostaje plitka i problematična) i one koje karakteriše „politika dominantne moći” (gde postoji prostor za političko takmičenje, ali jedno grupisanje dominira sistemom tako da su mali izgledi za pravu smenu vlasti).

¹⁰⁹ Alina Rocha Menocal, Verena Fritz, and Lise Rakner, “Hybrid Regimes and the Challenges of Deepening and Sustaining Democracy in Developing Countries,” *South African Journal of International Affairs* 15, no. 1 (2008): 33, 35.

vođstvo ima dugu tradiciju u mnogim delovima sveta u razvoju, uključujući posebno Afriku i Latinsku Ameriku, a čini se da se ne poboljšava sa dolaskom demokratske politike. U nekoliko partijskih sistema, bez obzira na ustavna uređenja, moć je intenzivno personifikovana oko figure predsednika. Predsednikova figura je iznad zakona, u mnogim slučajevima kontroliše veliki deo državnih finansija bez odgovornosti, a izuzetno malo njegovih ovlašćenja oko bitnih pitanja se delegira...

2. Nivoi kredibiliteta i/ili poverenja u formalne (demokratske) institucije. Poverenje u državne institucije je od suštinskog značaja za političku stabilnost i poštovanje zakona. Međutim, uprkos značajnom demokratskom napretku, posebno u oblasti izbora, u hibridnim režimima u mnogim formalnim institucijama koje su ključne demokratski rad trpi od nedostatka kredibiliteta i/ili poverenja.

3. Političko učešće. Plitko političko učešće van izbora i slaba vladina odgovornost dovodi do osećaja kolektivne javne frustracije o tome šta demokratija može isporučiti i šta se može postići kroz formalne političke institucije. Zbog postojanja rasprostranjenog vlada nepoverenje i osećanja da ključne institucije, kao što su političke stranke i pravosuđe, nisu adekvatno reprezentativne, često dolazi do političkog učešće izvan formalnih institucionalnih kanala. To dovodi do dalje deinstitucionalizacije krhke demokratske strukture. Pored toga, građanske društvene organizacije i mediji koji su kritični prema aktuelnoj vladi često su i sami uznemiravani ili su na drugi način žrtvovani vladinim sankcijama.

4. Pravila igre. U ovim tipovima režima se osporavaju pravila igre gde formalne i neformalne institucije koegzistiraju na načine koji često nisu komplementarni. Formalne institucije se često doživljavaju kao pristrasne ili nepravedne i stoga ne mogu da obezbede usklađenost. Neformalne prakse (uključujući predsedništvo, klijentelizam i korupciju) opstaju i često imaju prednost. Ukratko, ne postoji „institucionalizovana neizvesnost“¹¹⁰. Vladavina prava koja je namenjena uspostavljanju formalnih pravila i regulative a priori da uredi političke interakcije i politiku učine transparentnijom i predvidljivom, u najboljem slučaju se primenjuje nejednako. To znači da se ravnopravnost građana pred zakonom ne može garantovati. Kao što je gore navedeno, sve ove prakse i dinamike vode ka stalnom propadanju ionako slabih formalnih demokratskih struktura.

5. Korupcija i klijentelizam. Kao što je primećeno, hibridne režime pokreću personalizovani interesi i javni zvaničnici često deluju u cilju unapređenja sopstvenih dobitaka bez mnogo brige o javnom dobru. Rezultat je često upornost klijentelističkih struktura i visok nivo korupcije, posebno kada građani imaju malo sredstava da pozovu elite na odgovornost. Sami izbori mogu biti izvor korupcije, pošto je kampanja skupa, a političari često nastoje da prikupе sredstva ili pobede na različite nedozvoljene načine kao npr. kroz procese nabavki koje kontroliše vlada.

6. Narodna očekivanja i državni kapacitet. Državni kapacitet je i dalje uporno slab, ali u isto vreme to zahteva da je više aktera uključeno u procese donošenja odluka i očekuje bolje usluge i poboljšano stanje odgovornost. Ova dvojna dinamika pojačava izgledе za nestabilnost. Država može biti zatrpani novim zahtevima izazvanim demokratskim pritiscima, i nemoćna da adekvatno odgovori jer joj nedostaju neophodni institucionalni i administrativni kapacitet, pa čak i legitimitet i kredibilitet, da to učini.

7. Preokreti elita. U određenom broju slučajeva, preokrete su izazvale političke elite, a ne pritisci odozdo. Na primer, jedan broj predsednika u ovim demokratijama u nastajanju u zemljama u razvoju su nastojali da preokrenu ograničenja termina koja im nameću izmene ustava usvojenih 1990-ih. Politički lideri su opravdali takve preokrete uz obrazloženje da je potrebno više autoritarnih mera za jačanje državnih kapaciteta. Ove elite se doživljavaju kao

¹¹⁰ Adam Przeworski, *Democracy and the Market: Political and Economic Reforms in Eastern Europe and Latin America* (New York: Cambridge University Press, 1991), 3.

jake vođe koji će moći da zavedu neki red neredu i bezakonju često povezanom sa (nepotpunom) demokratizacijom.

1.3.3. Institucionalna i informativna nesigurnost: hibridni sistemi medija

Izborni autoritarni režimi praktikuju autoritarizam iza institucionalnih fasada predstavničke demokratije. Oni održavaju višestranačke izbore, ali krše minimalne demokratske standarde na sistematičan i dubok način. Danas su se pretvorili u najčešći oblik diktature u svetu. Politika neizvesnosti proučava njihovu unutrašnju dinamiku. Zasnovano na opštoj teoriji autoritarizma, razvija teoriju borbe režima pod izbornim autoritarizmom. I jedno i drugo se vrti oko politike neizvesnosti. Sve autoritarne vlade, tvrdi teorija, pate od dva oblika neizvesnosti: od institucionalne i informacione nesigurnosti, njihova vlast nikada nije sigurna. Oni trpe ove neizvesnosti i pokušavaju da ih oblikuju. Kao i njihovi protivnici. Politika neizvesnosti sastoji se od njihovog dvostrukog nadmetanja oko ovih neizvesnosti. Ona predstavlja princip strukturiranja sukoba režima. U izbornim autokratijama, to se odvija kao dvostepeno nadmetanje oko izborne neizvesnosti. Na nivou igre, vlada i opozicija se takmiče za izbornu podršku. Na meta-nivou se takmiče oko institucionalnih pravila¹¹¹.

Za razliku od koncepta hibridnog režima koji smo do sada više puta objasnili, pojam hibridnosti u studijama medija i komunikacija može imati različita značenja te je teško dati jednu definiciju hibridnosti medija odnosno medija u hibridnom režimu. Kako Voltmer ističe, „moguće je da različite medijske hibridnosti postoje jedna pored druge zbog više lica onoga što podrazumevamo pod „medijima“: društvene institucije, kulturni proizvod, tehnologije itd.“¹¹². Na institucionalnom nivou, možemo očekivati da će hibridni režimi dovesti do hibridnih sistema medija koji odražavaju specifične strukturalne i normativne nejasnoće političkih sistema u koje su ugrađeni.¹¹³ Ovaj argument prati Halinov i Mancinijev pristup uporednim medijskim studijama koji tvrde da institucionalne strukture zapadnih medijskih sistema, kao što su regulacija i vlasništvo, su u velikoj meri u skladu sa institucionalnim oblikovanjem političkih sistema u kojima mediji deluju¹¹⁴. Međutim, zbog sklopa demokratske i autoritarne logike može se pretpostaviti da je odnos politika-mediji u hibridnim režimima posebno sklon nekongruencijama koje imaju potencijal da povećaju informacionu nesigurnost.

Savremena hibridna politika je ugrađena u okruženje i komunicira sa neviđenim medijskim obiljem koje je samo po sebi rezultat dalekosežnog procesa hibridizacije koja je fundamentalno transformisala način na koji se informacije proizvode, šire i konzumiraju, kako globalno tako i unutar nacionalnih država. Shodno tome, drugačije podoblasti komunikologije razvile su različite konceptualizacije hibridnosti za opisivanje prilično raznolikog spektra promena koje utiču na postojeće medijske institucije, novinarske prakse i komunikacione tehnologije. Suprotstavljanje demokratskih i nedemokratskih elemenata u hibridnim režimima rezultira mnoštvo trenja i strukturnih protivrečnosti koje imaju potencijal da destabilizuju režima. Prema Šedleru¹¹⁵ ove neskladnosti stvaraju okruženje sveprožimajuće neizvesnosti koja je, kako on tvrdi, odlika hibridne politike. On identifikuje dve različite, ali međusobno povezane dimenzije neizvesnosti: institucionalnu i informativnu¹¹⁶. Glavni izvor institucionalne neizvesnosti su višestranački izbori i rezultirajuća konkurencija između

¹¹¹ Schedler, *The Politics of Uncertainty*, 43.

¹¹² Katrin Voltmer, “How Far Can Media Systems Travel? Applying Hallin and Mancini’s Comparative Framework Outside the Western World,” in *Comparing Media Systems Beyond the Western World*, ed. Daniel C. Hallin and Paolo Mancini (Cambridge & New York: Cambridge University Press, 2012), 4.

¹¹³ *Ibid.*

¹¹⁴ Daniel C. Hallin and Paolo Mancini, *Comparing Media Systems: Three Models of Media and Politics* (Cambridge & New York: Cambridge University Press, 2004), 45.

¹¹⁵ Schedler, *The Politics of Uncertainty*.

¹¹⁶ *Ibid.* 67.

različitih kandidata. Dok su izbori od vitalnog značaja za obezbeđivanje režim sa legitimitetom, njihov ishod i posledice su suštinski nepredvidive. Pošto je u hibridnim režimima posvećenost demokratskim pravilima igre u velikoj meri instrumentalna, izbori se često vode kao igre sa nultom sumom pod pretpostavkom da ako se izgubi, možda neće biti druge šanse da se vrati većina u budućnosti. Tolerisanje određenog stepena izborne konkurencije otvara prostor za javne rasprave mimo strogo definisane vladine agende koja karakteriše autoritarne režime. Ovaj diskurzivni pluralizam je izvor informacione nesigurnosti. Kontrola javnog znanja je stoga vitalni deo režima koji treba da održi postojeće aranžmane. Međutim, potpuno potiskivanje devijantnih glasova je rizična strategija jer podriva tvrdnju režima da je demokratski i stoga može da poziva narod na otpor. Umesto toga, hibridni režimi za upravljanje informacionom nesigurnošću koriste indirektniji „meni manipulacije”¹¹⁷. Jedan posebno efikasan mehanizam za učutkivanje kritičkih glasova novinara, aktivista ili kritičara unutar sistema je selektivno korišćenje zakona, kao što su zakoni o kleveti. Efekat ove strategije „pravne represije“ je sveprisutna nejasnoća o tome gde su tačno granice tolerisanog govora i kakve su potencijalne posledice bilo kakvog prestupa¹¹⁸. Druga strategija uključuje izgradnja čvrstog okvira oko unutrašnjeg delovanja političkog odlučivanja, ko je odgovoran za koje odluke i kako se dodeljuju resursi, čime se zamagljuje transparentnost i sprečavanje značajne javne debate kako bi se nosioci vlasti pozvali na odgovornost. Dok neizvesnost funkcioniše prvenstveno kao ograničenje koje prožima institucionalne i epistemsko funkcionisanje hibridne politike, to je takođe strateško oruđe svih aktera uključenih u političke borbe, jer imaju za cilj da minimiziraju neizvesnost za sebe i da je maksimiziraju za njihove protivnike, što se odnosi i na medije kao ključne posrednike znanja u javnosti komunikacija. S jedne strane, oni su podvrgnuti brojnim ograničenjima i manipulacije političkih i ekonomskih aktera o tome koje i kako se vesti pokrivaju. S druge strane, nejasnoće hibridne politike otvaraju mogućnosti za novinare da igraju aktivnu ulogu u „igri neizvesnosti“. Sigurno je da mediji ne mogu da promene političku realnost, ali oni mogu da promene percepciju političke realnosti i građana i elita, što je pokazalo da menjaju individualno i kolektivno donošenje odluka.¹¹⁹ Dinamika informacione nesigurnosti u hibridnim režimima razlikuje se od oba, autoritarnog i demokratskog konteksta na značajan način. U autoritarnim režimima stroga cenzura monopolizuje kontrolu informacija u centrima moći, dok je u demokratijama konkurencija nad javnom agendom zapravo igra na ravnopravnom terenu među širokim spektrom aktera. Hibridni režimi, nasuprot tome, tolerišu određeni stepen pluralizma, ali pravila igre su dvosmislena i mogu se pomeriti u bilo kom smeru u bilo kom trenutku, čime se nameće konstantno stanje neizvesnosti kod novinara koji preuzimaju velike rizike kada izađu van službenog lica diskursa¹²⁰. U međuvremenu, za političke aktore suočavanje sa informacionom nesigurnošću uključuje više od suočavanja sa neočekivanim promenama dnevnog reda. Pošto u hibridnim režimima pitanje režima nije konačno rešeno, ni u korist liberalno-demokratskog niti u korist autoritarnog poretka, politički sukobi oko svakodnevnih političkih pitanja se brzo mogu pretvoriti u sukobe oko legitimiteta samog režima¹²¹.

1.4. Hibridni režim u teoriji i praksi

¹¹⁷ Schedler 2002

¹¹⁸ Levitsky and Way, *Competitive Authoritarianism*, 9.

¹¹⁹ Dennis Chong and James N. Druckman, “Framing Theory,” *Annual Review of Political Science* 10, no. 1 (2007): 103-126.

¹²⁰ Schedler, *Electoral Authoritarianism*, 1-23.

¹²¹ Morse, Y. *The Politics of Uncertainty: Sustaining and Subverting Electoral Authoritarianism*. *Acta Polit* 50, 246–248 (2015). <https://doi.org/10.1057/ap.2015.6>

U savremenom političkom kontekstu, zemlje kao što su Srbija, Mađarska, Poljska, Rusija, Turska, Ukrajina, Albanija, Gruzija, Moldavija i Bosna i Hercegovina suočavaju se sa ograničenjima u pristupu informacijama i istraživanju njihovih hibridnih sistema. Ove zemlje često kombinuju karakteristike različitih političkih modela, balansirajući između demokratskih i autoritarnih elemenata, što izaziva složene društvene i političke dinamike. Upravo zbog toga, istraživanja koja se bave detaljnim analizama ovih sistema nailaze na prepreke koje mogu uključivati pravne restrikcije, kontrolu nad medijima, ograničeni pristup relevantnim podacima, kao i pritiske na nezavisne istraživače. Ove prepreke nisu slučajne, već odražavaju nastojanja vlasti da očuvaju stabilnost sistema, kontrolišu narativ i smanje uticaj spoljnog pritiska. Razumevanje načina na koji se ove prepreke manifestuju i kako utiču na istraživanje hibridnih sistema ključno je za dublju analizu političkih režima u pomenutim državama i doprinosi širem shvatanju regionalnih i globalnih političkih trendova. Ključni autori i teorijski pristupi od kojih polazimo su već pomenuti:

1. Levitsky i Way: „Competitive Authoritarianism“ (2010)¹²² u kojoj autori navode da su hibridni režimi oni u kojima formalno postoje demokratski procesi, ali su nepravedni i neregularni zbog različitih nedemokratskih praksi. Kao primere ovih zemalja analiziraćemo Rusiju i Ukrajinu uzimajući za ključne indikatore izbornu regularnost, slobodu medija i političku participaciju.
2. Larry Diamond: „Ill Winds“ i „The Hybrid Regimes“¹²³ gde autor iznosi tezu da su hibridni režimi izopačene demokratije gde izbori postoje, ali su „kvareni“ kroz represiju, korupciju, i kontrolu institucija. Kao primer navešćemo Srbiju, Hrvatsku (u određenim periodima), Tursku i Mađarsku sa posebnom pažnjom na slobodu medija, nezavisnost sudstva i građanska prava.
3. Andreas Schedler: „The Politics of Uncertainty“ i izborni autokratizam¹²⁴ gde autor analizira kako hibridni režimi održavaju vlast kroz kontrolu izbornih procesa i suzbijanje opozicije, zadržavajući fasadu izbora. Kao primere navešćemo Mađarsku, Srbiju, Hrvatsku i Tursku.
4. Pomenuti V-Dem projekat (Varieties of Democracy) sa relativnim konceptima Liberalna demokratija vs. hibridni režimi uzimajući u obzir kriterijume kao što su: izborni integritet, medijska sloboda, vladavina prava i sloboda udruživanja. Ova primena će nam omogućiti kvantitativnu klasifikaciju država na kontinuumu demokratija - autoritarizam.

Zemlja	Izbori	Mediji	Pravosuđe	Slobode	Vladavina prava	Pluralizam	Prosek	Tip režima
Srbija	0.5	0.4	0.4	0.5	0.4	0.5	0.45	Hibridni režim
Mađarska	0.6	0.3	0.4	0.4	0.4	0.3	0.40	Autoritarni režim
Poljska	0.7	0.4	0.5	0.6	0.5	0.6	0.55	Hibridni režim
Turska	0.4	0.3	0.3	0.3	0.3	0.4	0.33	Autoritarni režim

¹²² Levitsky, Steven i Lucan Way, Competitive Authoritarianism: Hybrid Regimes After the Cold War (2010)

¹²³ Diamond, Larry (2002). Thinking about Hybrid Regimes. Journal of Democracy.

Diamond, Larry (2008). The Spirit of Democracy.

¹²⁴ Schedler, Andreas (2006). Electoral Authoritarianism: The Dynamics of Unfree Competition.

Zemlja	Izbori	Mediji	Pravosuđe	Slobode	Vladavina prava	Pluralizam	Prosek	Tip režima
Rusija	0.2	0.1	0.1	0.2	0.1	0.2	0.15	Autoritarni režim
Ukrajina	0.6	0.5	0.5	0.6	0.5	0.6	0.55	Hibridni režim
Gruzija	0.5	0.4	0.4	0.5	0.4	0.5	0.45	Hibridni režim
Albanija	0.6	0.4	0.4	0.5	0.4	0.5	0.47	Hibridni režim
Moldavija	0.7	0.5	0.6	0.6	0.5	0.6	0.58	Hibridni režim
Bosna i Hercegovina	0.5	0.4	0.4	0.5	0.4	0.5	0.45	Hibridni režim

Tabela 1: Klasifikacija 10 evropskih zemalja po indikatorima hibridnog režima

Tabela prikazuje ocene deset evropskih zemalja kroz šest ključnih indikatora koji definišu prirodu njihovih političkih sistema: izbori, mediji, pravosuđe, slobode, vladavina prava i pluralizam. Svaki indikator ocenjen je na skali od 0 do 1, gde viši skor ukazuje na viši stepen demokratskih standarda i institucionalnih sloboda. Na osnovu prosečnih vrednosti svih indikatora, zemlje su svrstane u kategorije hibridnog ili autoritarnog režima. Prosek predstavlja sveukupni nivo demokratizacije, a najniži proseci ukazuju na autoritarne režime. Podela prema tipu režima obuhvata hibridne režime: Srbija, Poljska, Ukrajina, Gruzija, Albanija, Moldavija i Bosna i Hercegovina koje ostvaruju prosečne vrednosti u rasponu od 0.45 do 0.58. Ove zemlje pokazuju mešavinu demokratskih i autoritarnih karakteristika, sa relativno boljim rezultatima u izborima i pluralizmu, ali s povremenim slabostima u oblastima poput medija i vladavine prava, dok u autoritarne režime spadaju Mađarska, Turska i Rusija koje imaju značajno niže prosečne ocene (od 0.15 do 0.40). Njihova slabost je naročito izražena u oblastima medija, pravosuđa i sloboda, što ukazuje na centralizovanu kontrolu i ograničavanje političkog pluralizma. Poljska, Moldavija i Ukrajina postižu najviše ocene (0.6 - 0.7), što ukazuje na relativno slobodne izborne procese, dok Rusija sa 0.2 pokazuje izrazito ograničene izbore. Sve zemlje imaju relativno niske ocene, naročito Rusija (0.1) i Turska (0.3), što odražava jaku kontrolu nad slobodom medija. Sličan trend kao i kod medija; autoritarni režimi pokazuju niske rezultate, što ukazuje na nedovoljnu nezavisnost sudstva. Zemlje sa hibridnim režimima imaju prosečne vrednosti od oko 0.4 do 0.6, dok autoritarne države poput Rusije i Turske imaju značajno niže ocene, što ukazuje na ograničavanja građanskih sloboda i nepoštovanje pravne države. Najviše ocene imaju hibridni režimi, što pokazuje postojanje različitih političkih aktera, iako često pod pritiskom ili ograničenjima. Tabela jasno ukazuje na postojanje različitih stepena demokratskih sloboda i institucionalnih kapaciteta u okviru posmatranih zemalja. Hibridni režimi balansiraju između demokratskih praksi i autoritarnih elemenata, dok autoritarni režimi imaju izraženije kontrole i ograničenja, naročito u oblastima slobode medija, pravosuđa i vladavine prava. Ovakva klasifikacija pomaže u razumevanju složenosti političkih sistema i izazova sa kojima se zemlje suočavaju u tranziciji i konsolidaciji demokratskih institucija.

Srbija spada u kategoriju kompetitivnog autoritarizma. Ona formalno održava višepartijske izbore, ali oni nisu slobodni i poštenu u punom smislu te u savremenim analizama svrstava među hibridne režime sa izrazitim autoritarnim tendencijama. Izborni procesi formalno postoje, ali su često pod pritiskom, uključujući zloupotrebu državnih resursa, kontrolu nad medijima i pritiske na opozicione aktore¹²⁵. Nezavisnost pravosuđa je ograničena, dok regulatorna tela za medije, poput REM-a, funkcionišu kao deo sistema zarobljene države, sa političkim uticajem koji direktno utiče na slobodu medija i pluralizam¹²⁶. Medijski prostor je značajno kontrolisan kroz vlasničku koncentraciju i pritiske na nezavisne novinare, što dodatno otežava demokratsku debatu¹²⁷. Vladislavljević i Pavlović klasifikuju Srbiju kao dominantni hibridni režim sa izraženim autoritarnim karakteristikama¹²⁸. Prema indeksima Freedom House-a i V-Dem-a, postoji izražen disbalans u medijskom predstavljanju aktera, kao i zloupotreba državnih resursa u kampanjama. Sudska vlast nije u potpunosti nezavisna, a institucije koje bi trebalo da vrše nadzor nad izvršnom vlašću su slabog kapaciteta ili pod političkim uticajem. Na osnovu klasifikacije Levitsky & Way-a (2010)¹²⁹, Srbija se može svrstati u tip kompetitivnog autoritarizma: izbori postoje, ali su uslovi za političko nadmetanje ozbiljno iskrivljeni u korist vlasti. Takođe, politički pluralizam je formalno prisutan, ali su institucionalni mehanizmi kontrole oslabljeni.

Mađarska spada u kategoriju iliberalne demokratije¹³⁰. Mađarska je u poslednjoj deceniji doživela ozbiljan demokratski nazadak. Vladajuća stranka (Fidesz) konsolidovala je moć kroz promene ustava, kontrolu nad pravosuđem i preuzimanje većine nezavisnih medija. Ova zemlja se u poslednjoj deceniji često navodi kao primer regresije demokratije u srcu Evropske unije. Od dolaska Fidesz partije na vlast 2010. godine, predvođene Viktorom Orbanom, politički sistem je prošao kroz značajne transformacije koje upućuju na formiranje hibridnog režima, u skladu sa modelom kompetitivnog autoritarizma koji opisuju Levitsky i Way¹³¹. Izbori i dalje postoje, ali nisu konkurentni u pravom smislu reči. Izborne procedure su često pod pritiskom, uključujući zloupotrebu državnih resursa i kontrolu nad medijima¹³². Vladislavljević naglašava da Mađarska spada u dominantne partijske hibridne režime gde se opozicija sistematski marginalizuje i gde mediji služe kao instrument političke kontrole¹³³. Ovo odgovara pojmu iliberalne demokratije i delimično kompetitivnog autoritarizma, ali zbog postojanja osnovnih demokratskih institucija i formalne legitimnosti, češće se klasifikuje kao iliberalna demokratija, demokratski okvir bez suštinske vladavine prava i zaštite sloboda. Transparentnost regulatornih tela, uključujući institucije koje treba da nadgledaju medije, znatno je smanjena poslednjih godina, što dodatno otežava pluralizam i demokratski nadzor¹³⁴. Visok nivo korupcije i ograničena nezavisnost pravosuđa potvrđuju da je demokratski proces u Mađarskoj značajno kompromitovan.¹³⁵

¹²⁵ Freedom House, Nations in Transit 2023: Serbia, <https://freedomhouse.org/report/nations-transit/2023/serbia>

¹²⁶ REM, Izveštaj o stanju medija u Srbiji 2023, <https://rem.rs/izvestaji>

¹²⁷ Reporters Without Borders, World Press Freedom Index 2023, <https://rsf.org/en/index>

¹²⁸ Vladislavljević, N. i D. Pavlović, op. cit., str. 110-120.

¹²⁹ Levitsky, Steven, and Lucan A. Way. *Competitive Authoritarianism: Hybrid Regimes after the Cold War*. Cambridge University Press, 2010.

¹³⁰ Zakaria, F. (1997). The Rise of Illiberal Democracy. *Foreign Affairs*, 76(6), 22-43.

¹³¹ Levitsky, S., & Way, L. A. (2010). *Competitive Authoritarianism: Hybrid Regimes after the Cold War*. Cambridge University Press.

¹³² Freedom House, Nations in Transit 2023: Hungary, <https://freedomhouse.org/report/nations-transit/2023/hungary>

¹³³ Vladislavljević, Nebojša, i Dušan Pavlović. *Hibridni režimi u Evropi: teorija i praksa*. Beograd: Institut za političke studije, 2020, str. 52-65.

¹³⁴ Freedom House. (2023). *Nations in Transit 2023: Hungary Report*.

¹³⁵ Transparency International, *Corruption Perceptions Index 2023*, <https://transparency.org/en/cpi/2023>

Poljska je do skoro važila za jednu od najuspešnijih postkomunističkih demokratija, ali u poslednjih nekoliko godina beleži ozbiljan pad u nezavisnosti pravosuđa i slobodi medija, naročito tokom vladavine stranke Pravo i pravda (PiS). Međutim, politička konkurencija još uvek postoji, a izbori se generalno smatraju fer i slobodnim. Ona predstavlja primer hibridnog režima sa jasnim pritiscima na pravosudni sistem i medije, ali zadržava relativno stabilan izborni proces i prisustvo opozicije u parlamentu. Poljski režim se može klasifikovati kao izborna autokratija gde demokratske norme postoje, ali su pod stalnim ugrožavanjem¹³⁶. Pritisci na sudstvo, uključujući političku kontrolu nad sudijama i smanjenje njihove nezavisnosti, izazvali su zabrinutost kako u Poljskoj, tako i na nivou Evropske unije¹³⁷. Zbog toga se Poljska svrstava u kategoriju demokratije u nazadovanju (engl. *backsliding democracy*) i još uvek se ne može nazvati hibridnim režimom u punom smislu, iako pokazuje znake autoritarizma. Medijski pluralizam je ograničen, posebno kroz kontrolu državnih medija i pritiske na nezavisne novinare. Vladislavljević ističe da Poljska balansira između formalnih demokratskih procedura i autoritarnih praksi, što je karakteristično za mešovite hibridne režime¹³⁸.

Rusija je klasičan primer izborne autokratije, gde se izbori održavaju, ali su u potpunosti pod kontrolom režima odnosno izbori formalno postoje, ali su ozbiljno kompromitovani kontrolom medija i represijom opozicije. Prema Levitskyju i Wayu, ovo je primer hibridnog režima gde vlast održava vlast kroz mešavinu represije i manipulacije. Politički oponenti su često izloženi represiji, mnogi su eliminisani iz političkog procesa, a mediji su pod državnom kontrolom. Nezavisne institucije praktično ne postoje. Prema Schedlerovoj tipologiji¹³⁹, Rusija ispunjava sve karakteristike elektoraturnog autoritarizma, koristi demokratske procedure (izbore) da legitimizuje vlast, ali su one samo formalnog karaktera.

Turska kao kompetitivni autoritarizam je primer režima koji je prošao kroz demokratski ciklus, ali je u poslednjoj deceniji doživeo ubranu autoritarizaciju. Turska se smatra paradigmatičkim primerom tranzicije iz kompetitivne u neliberalnu autoritarnu demokratiju. Nakon neuspešnog puča 2016. godine i uvođenja vanrednog stanja, predsednik Erdogan je koncentrisao vlast kroz promenu ustava, čime je uspostavljen predsednički sistem sa značajno umanjenim parlamentarnim kapacitetom¹⁴⁰. On i njegova partija konsolidovali su vlast kroz kontrolu nad medijima, pravosuđem i represivne mere protiv opozicije i civilnog društva. Ipak, izbori još uvek imaju određenu kompetitivnost, i opozicija je zabeležila pobeđe na lokalnim izborima. Zbog toga se Turska klasifikuje kao kompetitivni autoritarizam, u skladu sa teorijom Levitsky & Way-a – režim u kojem izbori postoje, ali nisu slobodni ni poštteni, a opozicija funkcioniše u neravnopravnim uslovima.

Ukrajina je primer države koja se kreće između demokratskih i autoritarnih tendencija, pod snažnim uticajem spoljnopolitičkih okolnosti, uključujući rat sa Rusijom. Periodi političkog pluralizma (npr. nakon Revolucije dostojanstva 2014.) smenjivali su se sa vladavinama koje su pokazivale hibridne karakteristike¹⁴¹. Nakon 2019. godine i dolaska Zelenskog na vlast, pokrenute su reforme pravosuđa i antikorupcijske mere. Međutim, nezavisnost institucija i dalje je ograničena, a politička borba se često vodi vaninstitucionalnim kanalima. Tokom ratnog stanja mnoge demokratske slobode su suspendovane, ali pod opravdanjem krizne

¹³⁶ Freedom House, Nations in Transit 2023: Poland, <https://freedomhouse.org/report/nations-transit/2023/poland>

¹³⁷ European Commission, Rule of Law Report 2023, https://ec.europa.eu/info/publications/2023-rule-law-report_en

¹³⁸ Vladislavljević, Nebojša, i Dušan Pavlović, op. cit., str. 70-75.

¹³⁹ Schedler, Andreas (2006). Electoral Authoritarianism: The Dynamics of Unfree Competition.

¹⁴⁰ V-Dem. (2023). Democracy Report: Turkey.

¹⁴¹ Freedom House. (2023). Ukraine Country Report.

uprave. Uprkos tome, Ukrajina se i dalje suočava sa problemima: institucionalna slabost, korupcija, politička polarizacija i uticaj oligarha ograničavaju kapacitet demokratske konsolidacije. Prema V-Dem indeksima, sloboda medija i politički pluralizam su znatno porasli posle 2014, ali i dalje postoji nesrazmera između formalnog okvira i stvarne implementacije demokratskih normi. Ukrajina se, dakle, može klasifikovati kao nestabilna demokratija sa hibridnim elementima, s tendencijom napretka, ali i velikom zavisnošću od unutrašnje i spoljne političke dinamike.

Albanija kao hibridni režim u tranziciji je u poslednje dve decenije prošla kroz značajne institucionalne reforme u cilju približavanja Evropskoj uniji, ali i dalje pokazuje karakteristike hibridnog režima. Albanski politički sistem karakteriše visoka polarizacija i slab institucionalni kapacitet, što ga smešta unutar tipologije delegativne demokratije. Iako su izbori redovni i u osnovi slobodni, vlast posle izbora ima gotovo nekontrolisanu dominaciju, a opozicija često bojkotuje rad parlamenta ili same izbore. Iako se izbori održavaju redovno i uz učešće više stranaka, često su praćeni optužbama za manipulaciju, pritisak na birače i političko zapošljavanje¹⁴². Mediji u Albaniji nominalno funkcionišu slobodno, ali su pod snažnim uticajem političkih i ekonomskih elita. Sudska nezavisnost je problematična, iako je sprovedena tzv. „vetting“ reforma u pravosuđu uz podršku EU. Vladavina prava je slaba, a korupcija i klijentelizam duboko ukorenjeni u političkoj kulturi. Prema BTI i Freedom House izveštajima, Albanija je klasifikovana kao hibridni režim, s institucionalnim okvirima demokratije, ali sa praksama koje ozbiljno ugrožavaju njenu funkcionalnost. Teorijski, može se posmatrati kao iliberalna demokratija u tranziciji.

Gruzija kao kompetitivni autoritarizam pod demokratskom fasadom je često predstavljana kao priča o demokratskoj nadi na postsovjetskom prostoru, posebno nakon Revolucije ruža (2003). Ipak, stvarnost je složenija: iako su uvedene brojne reforme, promena političkih elita nije dovela do trajne institucionalizacije demokratije. Trenutna vlast (stranka "Gruzijski san") koristi državne resurse za učvršćivanje kontrole nad političkim prostorom. Ključni problemi uključuju kontrolu nad pravosuđem, slabljenje nezavisnosti medija, selektivnu primenu zakona i pritisak na opoziciju i civilno društvo. Izbori su kompetitivni, ali često dovedeni u pitanje zbog pritiska i manipulacija. Mediji su polarizovani, dok je civilno društvo aktivno, ali pod pritiskom¹⁴³. Freedom House i V-Dem beleže pad u političkom pluralizmu i institucionalnoj ravnoteži. Zbog toga se Gruzija klasifikuje kao kompetitivni autoritarizam, izbori postoje i deluju pluralistički, ali suštinski ne pružaju fer uslove za političko nadmetanje. Ovo odgovara modelu Levitsky & Way-a, gde vlast koristi formalno demokratske instrumente za autoritarno upravljanje.

Moldavija kao demokratija u tranziciji sa hibridnim crtama se nalazi u stalnoj borbi između proevropskih i proruskih političkih snaga, što utiče na institucionalnu stabilnost i demokratsku konsolidaciju. Država je sprovedla niz reformi, naročito nakon dolaska proevropskih snaga na vlast 2020. godine, ali nasleđe političke korupcije i slaba institucionalna autonomija i dalje predstavljaju izazov. Sudska vlast je podložna političkim uticajima, medijska scena je polarizovana, a politički sistem često zavisi od ad hoc koalicija koje urušavaju efektivnu vladavinu prava. Uprkos formalnim demokratskim procedurama, njihova implementacija je često selektivna. Moldavija se može klasifikovati kao tranziciona demokratija sa hibridnim karakteristikama – nalazi se između izborne demokratije i hibridnog režima, ali pokazuje potencijal za dalju demokratizaciju. Ovo je u skladu sa dinamičkim modelima tranzicije iz autoritarizma u nestabilnu demokratiju.

¹⁴² Freedom House. (2023). Albania Country Report.

¹⁴³ Freedom House. (2023). Georgia Country Report

Bosna i Hercegovina kao konsocijacijski hibridni režim je specifičan slučaj, politički sistem je postavljen Dejtonskim sporazumom i funkcionise kao konsocijacijska demokratija, ali u praksi pokazuje jake hibridne karakteristike. Ova zemlja ima složen politički sistem sa velikim uticajem etničkih podela, što značajno otežava funkcionisanje demokratije. Izborni procesi su tehnički sprovedeni, ali sa brojnim problemima koji uključuju manipulacije i ograničenja u slobodi izražavanja¹⁴⁴. Etnonacionalna podela vlasti dovodi do česte političke blokade i disfunkcionalnosti. Ne postoji istinski politički pluralizam unutar entiteta, vlast se uglavnom raspodeljuje po etničkom ključu. Građanske slobode su formalno garantovane, ali su često ograničene u praksi. Korupcija je rasprostranjena, sudska vlast neefikasna i podložna političkim uticajima. Mediji funkcionišu, ali su etnički i politički podeljeni. Zbog toga se BiH može klasifikovati kao specifičan oblik hibridnog režima, u kojem formalni demokratski elementi ne uspevaju da obezbede funkcionalnost sistema. U teorijskom smislu, bliska je pojmu etničke pseudodemokratije ili etnokratije, sa elementima iliberalne demokratije. Nezavisnost pravosuđa je ograničena, dok su mediji često polarizovani i pod političkim uticajem¹⁴⁵. Regulatorna tela su pod pritiskom, što dodatno otežava demokratizaciju. Po Vladislavljeviću, BiH je hibridni režim sa izraženim institucionalnim slabostima i problemima u vladavini prava¹⁴⁶.

Analiza ovih deset država evropskog kontinenta sa različitim istorijskim iskustvima, geografskim položajima i institucionalnim aranžmanima upravo pokazuje da hibridni režimi nisu homogeni, već se javljaju u različitim varijacijama, u rasponu od nestabilnih demokratija do autoritarnih režima s demokratskom fasadom. Zajedničke karakteristike koje prepoznajemo kod većine su to da se izbori formalno održavaju, ali su uslovi za političku konkurenciju ograničeni; nezavisnost medija i pravosuđa je često formalna, ali suštinski ugrožena; institucije kontrole vlasti (parlament, ombudsman, Ustavni sud) su slabe ili instrumentalizovane; politička prava i građanske slobode su često selektivno primenjivane. Ova komparacija ukazuje na to da hibridni režimi nisu nužno „tranzicioni“ u pravcu demokratije, mnogi su stabilizovani kao trajni obrasci upravljanja, što teorija Levitsky, Way posebno naglašava.

Tabela u nastavku prikazuje tip hibridnog režime i zemlje koje se u njega uklapaju.

Tip hibridnog režima	Zemlje koje se uklapaju
Kompetitivni autoritarizam	Srbija, Turska, Gruzija
Iliberalna demokratija	Mađarska, Albanija
Demokratija u nazadovanju	Poljska, Moldavija
Izborna autokratija	Rusija
Nestabilna/hibridna demokratija	Ukrajina, Bosna i Hercegovina

Država Tip režima (po teoriji) Ključni indikatori (kratki opis)

¹⁴⁴ Freedom House, Nations in Transit 2023: Bosnia and Herzegovina, <https://freedomhouse.org/report/nations-transit/2023/bosnia-herzegovina>

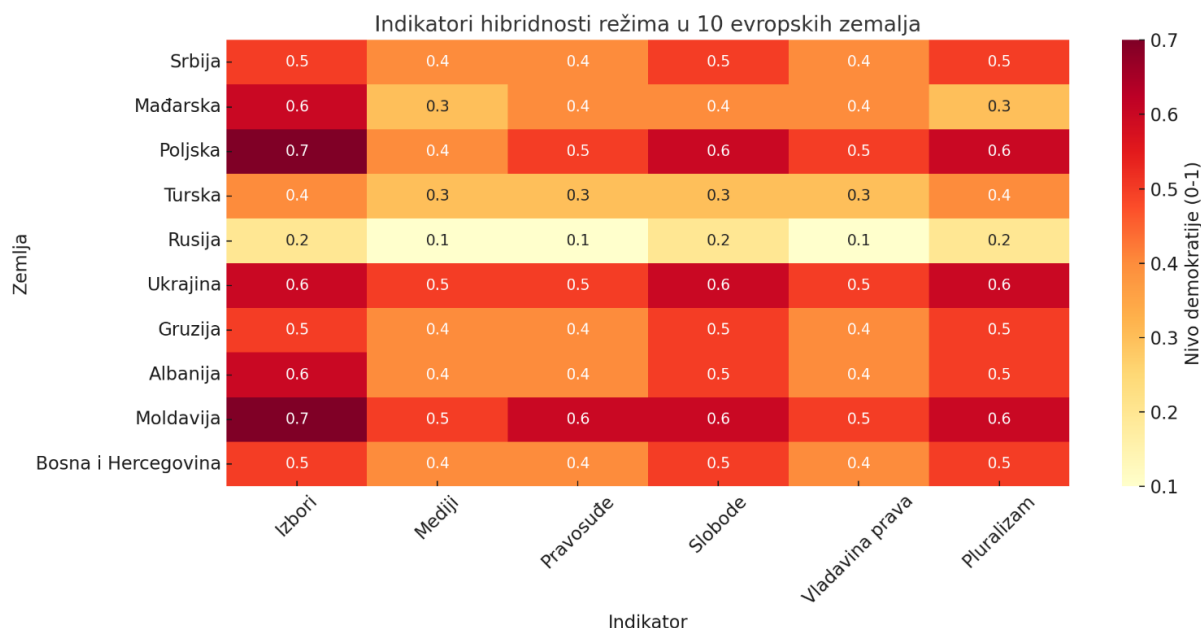
¹⁴⁵ Reporters Without Borders, World Press Freedom Index 2023, <https://rsf.org/en/bosnia-herzegovina>

¹⁴⁶ Vladislavljević, N. i D. Pavlović, op. cit., str. 145-150.

Država	Tip režima (po teoriji)	Ključni indikatori (kratki opis)
Srbija	Kompetitivni autoritarizam	Slobodni, ali ne poštenu izbore; pritisak na medije; slaba vladavina prava
Mađarska	Iliberalna demokratija	Izbore održavaju se, ali su institucije podređene izvršnoj vlasti
Poljska	Demokratija nazadovanju	u Pritisak na pravosuđe i medije, ali izborni integritet još uvek funkcioniše
Rusija	Izborna autokratija	Lažni pluralizam; izbore bez konkurencije; potpuna kontrola medija
Turska	Kompetitivni autoritarizam	Izbore formalno postoje, ali su pod jakim uticajem vlasti; slabe institucije
Ukrajina	Nestabilna demokratija/hibrid	Fluktuacija između autoritarnih i demokratskih obrazaca; zavisi od perioda
Albanija	Hibridni režim	Slabe institucije, ali određeni pluralizam i otvorenost medija
Gruzija	Kompetitivni autoritarizam	Mediji pod pritiskom; izbore sa manipulacijom; politička polarizacija
Moldavija	Demokratija u tranziciji	Povremeni autoritarni ispadi, ali i reforme ka EU standardima
Bosna i Hercegovina	Konsocijacijski hibrid	Formalne institucije postoje, ali duboko disfunkcionalne; etnička podeljenost slabi sistem

Tabela 2: Tip hibridnog režime i zemlje koje se u njega uklapaju

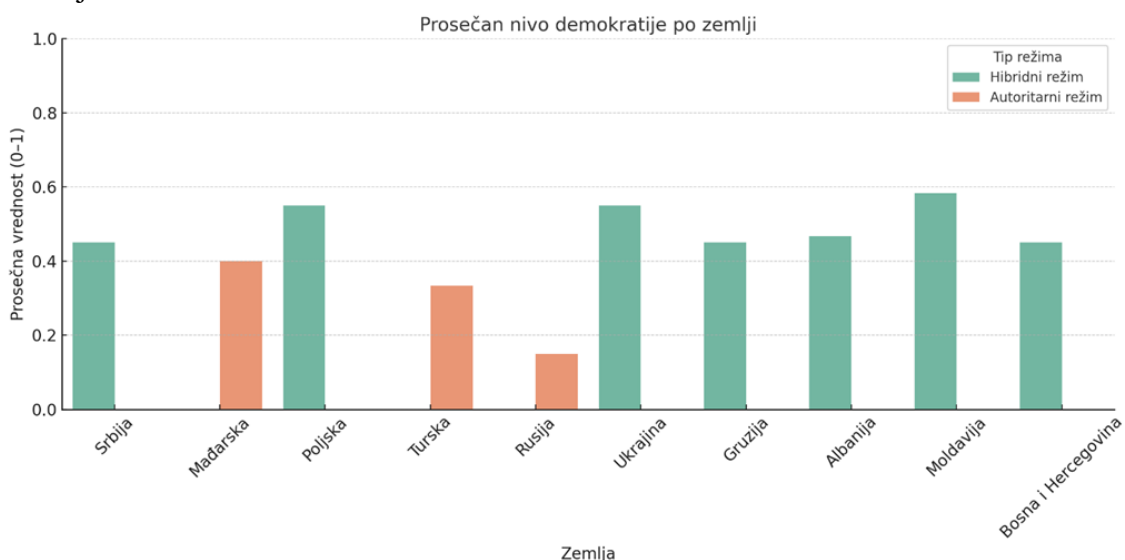
Tabela prikazuje uporedni pregled različitih oblika hibridnih režima prisutnih u državama koje su mahom prošle kroz tranzicioni proces nakon raspada socijalističkih i sovjetskih sistema. Iako sve analizirane zemlje formalno održavaju demokratske izbore i poseduju osnovne institucije demokratskog poretka, razlike u stepenu institucionalne konsolidacije, političke konkurencije i vladavine prava omogućavaju njihovo razvrstavanje u različite tipove hibridnosti, u skladu sa teorijskim modelima koje su razvili autori poput Stevena Levitskog i Lucana Waya, Larryja Diamonda, i Andreea Schedlera.



Slika 1.

Klasifikacije hibridnih režima pomoću toplotne mape: svaka zemlja je ocenjena na osnovu šest ključnih indikatora (izbori, mediji, pravosuđe, slobode, vladavina prava, pluralizam), pri čemu niže vrednosti (npr. 0.2) označavaju viši stepen autoritarnosti, a više vrednosti (npr. 0.6–0.7) ukazuju na jače demokratske karakteristike. Prosek zemalja po svim indikatorima. Boje su klasifikovane u tri kategorije: Zeleno: Demokratije u tranziciji (nema ih iznad 0.6 u ovom uzorku), Narandžasto: Hibridni režimi (između 0.4 i 0.6), Crveno: Autoritarni režimi (ispod 0.4).

U nastavku sledi grafikon i analiza prosečnog nivoa demokratije 10 pomenutih i analiziranih zemalja:



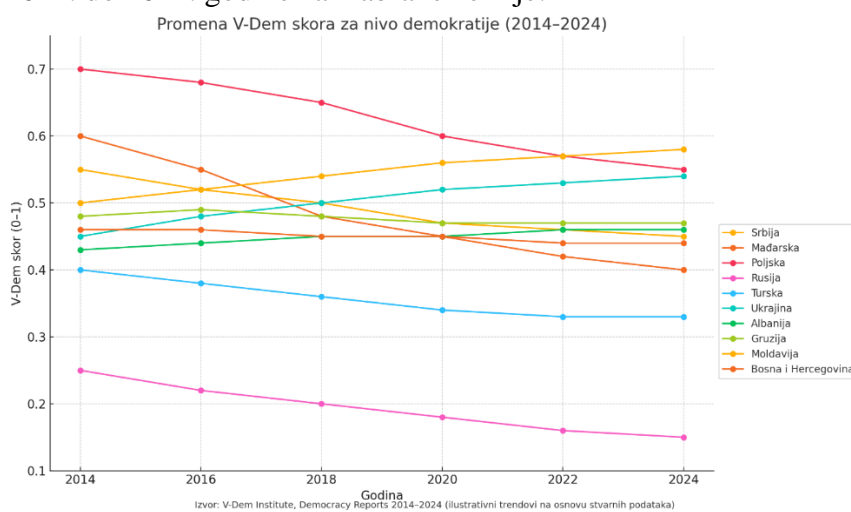
Slika 2. Grafikon i analiza prosečnog nivoa demokratije

Grafikon prikazuje prosečan nivo demokratije po zemljama na skali od 0 do 1. Na X-osi su različite zemlje, a na Y-osi je prosečna vrednost nivoa demokratije. Zemlje su podeljene u dve kategorije režima: Hibridni režim (zeleno) i Autoritarni režim (narandžasto). Grafikon pokazuje da Hibridni režimi imaju prosečne vrednosti demokratije uglavnom u opsegu od oko

0.45 do 0.60. Autoritarni režimi imaju niže vrednosti, od oko 0.15 do 0.40. U hibridne režime se ubrajaju: Srbija (~0.45), Poljska (~0.55), Ukrajina (~0.55), Gruzija (~0.45), Albanija (~0.47), Moldavija (~0.58) — najviši nivo demokratije među hibridnim režimima, Bosna i Hercegovina (~0.45). Autoritarni režim: Mađarska (~0.40) — blizu granice hibridnog režima, Turska (~0.34), Rusija (~0.15) — najniži nivo demokratije među prikazanim zemljama

Zemlje kao Srbija, Bosna i Hercegovina, Gruzija i Moldavija su primeri hibridnih režima sa srednjim nivoom demokratije, što znači da imaju određene demokratske strukture, ali i značajne izazove u praksi. Mađarska se nalazi kao autoritarni režim, iako je blizu gornje granice te kategorije, što ukazuje na to da je njen demokratski kvalitet znatno opao poslednjih godina. Rusija sa najnižom vrednošću jasno je označena kao autoritarni režim sa vrlo ograničenim demokratskim procesima. Moldavija ima najviši nivo demokratije u okviru hibridnih režima, što sugerise da je najbliža punoj demokratiji među zemljama na grafikonu.

U nastavku ćemo analizirati trend promene V-Dem skora za nivo demokratije u periodu od 2014. do 2024. godine za izabrane zemlje:



Slika 3. Trend promene V-Dem skora za nivo demokratije u periodu od 2014. do 2024¹⁴⁷.

Iz grafikona vidimo da Srbija i Mađarska beleže stalni pad, što ukazuje na nazadovanje u demokratskim standardima. Rusija ima ubedljivo najniži i opadajući skor tipičan autoritarni trend. Poljska, iako još uvek formalna demokratija, pokazuje opadajući trend, što zabrinjava. Ukrajina i Moldavija beleže blagi porast, što ukazuje na demokratizacijski napredak uprkos izazovima. Bosna i Hercegovina, Albanija i Gruzija ostaju uglavnom stagnantne, što ukazuje na hibridnu stabilnost bez velikih reformi. Turska pokazuje kontinuiran pad i ostaje čvrsto u autoritarnom spektru.

Tabela prikazuje Freedom House ocene političkih sloboda za 10 zemalja u periodu 2014-2024.¹⁴⁸

Zemlja	Oцена 2014	Oцена 2024	Trend
Srbija	55	43	Pad
Mađarska	60	40	Pad

¹⁴⁷ V-Dem Institute. (2024). Democracy Report 2024: Democracy under pressure. V-Dem Institute.

¹⁴⁸ Freedom House. (2024). Nations in Transit 2024: The path of democracy in Central and Eastern Europe and Eurasia. Freedom House.

Zemlja	Ocena 2014	Ocena 2024	Trend
Poljska	80	66	Pad
Rusija	22	14	Pad
Turska	35	28	Pad
Ukrajina	50	62	Porast
Albanija	44	47	Blagi porast
Gruzija	58	50	Pad
Moldavija	60	72	Porast
Bosna i Hercegovina	48	44	Blagi pad

Tabela 3: Freedom House ocene političkih sloboda za 10 zemalja u periodu 2014-2024.

Tabela prikazuje Freedom House ocene političkih sloboda za 10 zemalja u periodu 2014 - 2024. godine. Ocene se kreću od 0 do 100, gde su viši brojevi indikator veće političke slobode, dok niži broj ukazuje na autoritarne prakse. Ocena Srbije je pala sa 55 (2014) na 43 (2024). Ovaj pad ukazuje na progresivan erosivni uticaj ograničenja na nezavisnost medija i druge ključne demokratske institucije. Mađarska, Rusija i Turska: Svi imaju značajan pad ocena što je u skladu sa tendencijama centralizacije vlasti, ograničavanjem pravosuđa, medijima i represijom političke opozicije. Poljska: Iako formalan pad (sa 80 na 66) ukazuje na zabrinjavajuće reforme i političke pritiske, zemlja je i dalje klasifikovana kao demokratska, mada s opadajućim trendom. Ukrajina: Evidentno poboljšanje, s povećanjem ocene sa 50 na 62. Ovo bi se moglo pripisati jačanju građanskog društva i reformama, uprkos teškim spoljnim i unutrašnjim izazovima. Moldavija: Povećanje sa 60 na 72 ukazuje na snažne napore za reforme, borbu protiv korupcije i proevropske integracijske procese. Bosna i Hercegovina: Sa vrlo neznačajnom promenom (48 na 44), ova zemlja pokazuje hroničnu političku disfunkcionalnost, gde etnička podela i složenost unutrašnje strukture sprečavaju značajniji napredak. Albanija i Gruzija: Obe zemlje pokazuju samo blage promene (Albanija mali porast, dok Gruzija beleži pad), što ukazuje na odsustvo temeljnijih institucionalnih reformi. Pad u oceni kod većine zemalja koje su već kategorizovane kao autoritarne ili imaju autoritarne tendencije (Srbija, Mađarska, Rusija, Turska) potvrđuje trend globalnog nazadovanja u pogledu održavanja institucionalnih standarda demokratskih procesa. Porast ocena kod zemalja poput Ukrajine i Moldavije ukazuje na to da, iako se suočavaju sa brojnim izazovima (unutrašnjim i spoljnim), promene u političkim institucijama i strateški napor za demokratizaciju mogu rezultirati poboljšanjem političke slobode. Stagnacija u zemljama poput Bosne i Hercegovine osvetljava problem hibridnih režima, gde formalni demokratski okviri često ne rezultiraju funkcionalnim sistemom zbog etničkih i političkih prepreka. Podaci, ilustrirani kroz Freedom House ocene, pokazuju da postoji značajna razlika u politici i praksama među zemljama regiona. Pad ocena u Srbiji, Mađarskoj, Rusiji i Turskoj ukazuje na sve veće autoritarne tendencije, dok Ukrajina i Moldavija beleže napredak što pruža potencijal za dublje reforme. Poljska ostaje jedinica formalne demokratije, ali i ona je pokazala zabrinjavajući trend opadanja.

Freedom House i V-Dem pružaju ključne indikatore za praćenje nivoa demokratije, slobode i političkih prava u zemljama širom sveta. Podaci¹⁴⁹ iz izveštaja pokazuju značajnu dinamiku u političkim režimima. Neke zemlje, poput Moldavije i Ukrajine, beleže povećanje slobode i demokratskih standarda usled reformi i borbe protiv autoritarnih tendencija. S druge strane, Srbija, Mađarska i Poljska pokazuju stalan pad, što može ukazivati na slabljenje demokratskih institucija, slobode medija i vladavine prava. Rusija i Turska su primeri zemalja sa stabilnim autoritarnim režimima, sa sve nižim ocenama na obe skale, dok Bosna i Hercegovina ostaje u hibridnom režimu sa problemima političke disfunkcionalnosti i etničkih podela. Albanija pokazuje blagi napredak zbog reformi i napora u EU integracijama, dok Gruzija beleži pad zbog unutrašnjih političkih turbulencija. Ovi podaci ukazuju na to da demokratske norme i institucije nisu statične i mogu se promeniti u zavisnosti od političkog konteksta i reformi. Zemlje sa višim nivoima demokratije, poput Poljske i Ukrajine, suočavaju se sa izazovima koji mogu ugroziti stabilnost sistema, dok autoritarne i hibridne zemlje pokazuju opasne trendove opadanja u slobodama.

1.5. Hibridni režim i otete institucije

Savremeni globalni trendovi ukazuju na kontinuiranu eroziju demokratskih standarda, manifestovanu kroz slabljenje institucija, narušavanje građanskih prava i opadanje kvaliteta političkog predstavništva. Istraživanja javnog mnjenja dosledno beleže pad poverenja građana u demokratske institucije, uključujući parlamente, političke partije i izvršnu vlast. Istovremeno, tradicionalni modeli predstavničke demokratije suočavaju se sa dubokom krizom legitimiteta, dok populistički i ekstremistički akteri beleže porast podrške u brojnim političkim sistemima. U tom kontekstu, autoritarni lideri sve češće pribegavaju strategijama podrivanja izbornih procesa, kao i sprovođenju neliberalnih institucionalnih i represivnih praksi u cilju očuvanja vlasti. Ovaj proces, često označavan kao „demokratski deficit“, od početka 21. veka zahvata ne samo mlade i nekonsolidovane demokratije, već i dugogodišnje, etablirane zapadne političke sisteme.¹⁵⁰ Iako je uzbuna u vezi sa stanjem savremene demokratske politike naširoko podeljena, stručnjaci Freedom House pokazuju da je kriza dugo nastajala. Od 2006. godine, broj zemalja koje su registrovale pad slobode i građanskih sloboda i u kvalitetu političke institucije su značajno nadmašile one koje su zabeležile poboljšanja u ovim dimenzijama (vidi sliku 1)¹⁵¹. Ovaj trend je samo ojačao poslednjih godina. Iako nismo svedoci spektakularnog kolapsa demokratskih režima tokom ovog perioda, postepeno demokratsko nazadovanje u brojnim zemalja ukazuje da smo usred izrazitog političkog ciklusa što Huntington opisuje kao „obrnuti talas“¹⁵², koji karakteriše tekuću situaciju u kojoj se svake godine više zemalja kreće ka autoritarizmu od onih koje postaju liberalnije i demokratskije. Kako Diamond, najistaknutiji svetski stručnjak za demokratizaciju, primećuje: „Deceniju, demokratska recesija je bila dovoljno suptilna, inkrementalna i mešana da je bilo razumno raspravljati o tome da li se dešava uopšte. Ali kako su godine prolazile, autoritarni trend je sve teže propustiti“¹⁵³.

¹⁴⁹ Trendovi su interpretirani kroz kombinaciju podataka iz renomiranih izvora (V-Dem Institute i Freedom House) kao i kroz širi kontekst političkih i institucionalnih promena.

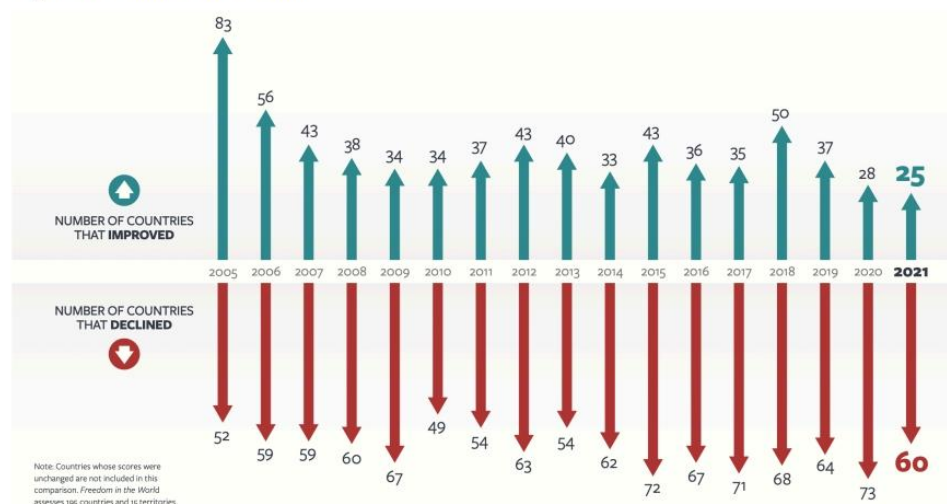
¹⁵⁰ Ekiert, *Democracy and Authoritarianism*, 1-5.

¹⁵¹ Freedom House, *Freedom in the World 2022: The Global Expansion of Authoritarian Rule* (Washington, DC: Freedom House, 2022).

¹⁵² Huntington, *The Third Wave*, 3.

¹⁵³ Larry Diamond, „Democracy’s Arc from Resurgent to Imperiled,” *Journal of Democracy* 33, no. 1 (2022): 163-179.

Figure 1. Democratic Decline



Slika 5. Trendovi promena u kvalitetu demokratije u svetu

Grafikon pod nazivom Democratic Decline vizuelno prikazuje trendove promena u kvalitetu demokratije u svetu od 2005. do 2021. godine, na osnovu podataka organizacije Freedom House. Ključna prelomna tačka identifikovana je u 2005. Godini. poslednjoj u kojoj je broj zemalja koje su zabeležile napredak u demokratskom razvoju (83) bio veći od broja onih koje su zabeležile pogoršanje (52). Od 2006. godine nadalje, prisutan je izrazit i konzistentan negativan trend: broj država sa opadajućim demokratskim pokazateljima redovno premašuje broj onih koje beleže poboljšanja. Ova pojava ukazuje na globalnu demokratsku regresiju, čiji intenzitet varira iz godine u godinu, ali bez jasnih znakova oporavka. Najniža tačka se beleži 2021. godine, kada je samo 25 zemalja pokazalo napredak, dok je čak 60 registrovalo pad u demokratskom učinku. Iako je u izveštaju za 2022. godinu primećen izvestan balans (34 zemlje sa poboljšanjem i 35 sa pogoršanjem), generalni trend ostaje negativan.¹⁵⁴ Opadajući rezultati u kvalitetu demokratije koje je registrovao Freedom House se poklapaju sa drugim organizacijama koje sprovode rangiranje demokratskog učinka. U svom izveštaju za 2022. godinu, nekoliko instituta za demokratiju pokazuje da se ne samo broj zemalja koje se pomeraju ka autoritarizmu povećao, već je nekoliko demokratija takođe doživelo pad. Štaviše, stanovništvo koje je živelo pod autoritarnom vlašću brzo se širilo. U poslednjih 10 godina ovaj procenat je povećan sa 49% na 70%.¹⁵⁵

Brojni relevantni pokazatelji ukazuju na postepenu, ali kontinuiranu eroziju demokratskih standarda i građanskih sloboda na globalnom nivou. Gotovo sve savremene godišnje analize stanja demokratije beleže zabrinjavajući pad kvaliteta institucija i sve izraženije slabljenje osnovnih prava i sloboda. U jednom od svojih najnovijih izveštaja, organizacija Freedom House upozorava: „Globalna sloboda suočava se sa strašnom pretnjom. Širom sveta, neprijatelji liberalne demokratije ubrzavaju svoje napade. Autoritarni režimi postaju sve delotvorniji u zaobilaženju normi i institucija koje bi trebalo da štite osnovne slobode, kao i u pružanju pomoći drugima koji žele da učine isto”¹⁵⁶. Izveštaj Freedom House-a se zaključuje snažnim upozorenjem o globalnom karakteru demokratske regresije: „U svakom regionu u svetu, demokratija je na udaru populističkih lidera i grupa koje odbacuju pluralizam i zahtevaju nekontrolisanu moć da unaprede posebne interese svojih pristalica, obično na račun

¹⁵⁴ Freedom House, Freedom in the World 2023: Marking 50 Years in the Struggle for Democracy (Washington, DC: Freedom House, 2023).

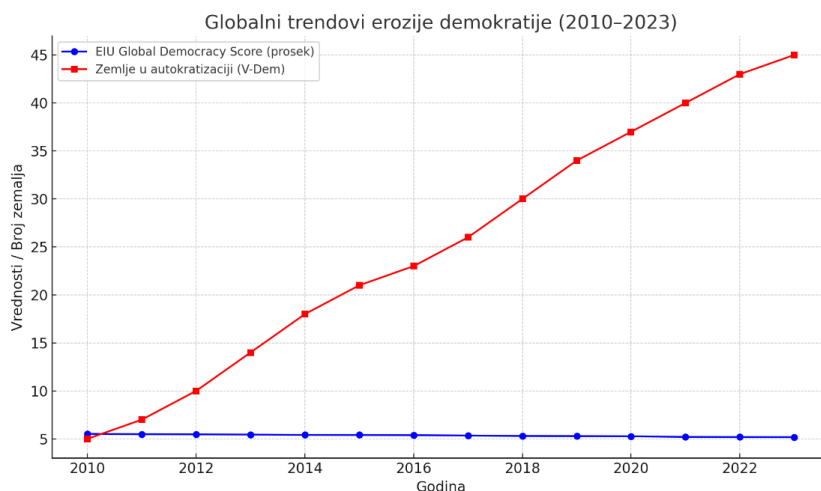
¹⁵⁵ Boese, Vanessa A. Autocratization Changing Nature? Democracy Report 2022. Varieties of Democracy Institute, 2022.

¹⁵⁶ Freedom House, Freedom in the World 2022.

manjina i drugih percipiranih neprijatelja”¹⁵⁷. Ova konstatacija dodatno potvrđuje da se kriza demokratije ne može više posmatrati kao izolovan fenomen u pojedinim državama, već kao strukturalni i sveprisutni izazov savremenog sveta.

Ovo nije jedinstveni slučaj. Brojni pokazatelji iz savremene literature potvrđuju postepenu, ali sistematsku eroziju demokratskih normi širom sveta. Indeks demokratije koji objavljuje The Economist Intelligence Unit (EIU) beleži konstantan pad prosečnog globalnog demokratskog skora još od 2015. godine. U svom izveštaju za 2023, EIU navodi da je samo 8% svetske populacije živelo u „punim demokratijama“, dok više od trećine živi pod autoritarnim režimima¹⁵⁸. Ovaj trend ukazuje na značajan porast neliberalnih i hibridnih oblika vladavine, kao i na slabljenje demokratskih mehanizama čak i unutar formalno demokratskih sistema.

Pored toga, istraživanja Varieties of Democracy (V-Dem) instituta pokazuju da je svet ušao u tzv. „treći talas autokratizacije“, koji karakteriše pogoršanje demokratskih standarda u velikom broju zemalja, uključujući i one sa dugom demokratskom tradicijom. Prema izveštaju V-Dem-a iz 2023. godine, broj zemalja koje beleže značajno pogoršanje u oblastima vladavine prava, slobode izražavanja i transparentnosti vlasti nadmašuje broj država koje ostvaruju demokratski napredak. Istovremeno, autokratski režimi sve češće koriste demokratsku retoriku i institucije kao legitimacijski okvir za nedemokratsku praksu, što dodatno komplikuje klasifikaciju savremenih političkih sistema¹⁵⁹. Ovaj globalni demokratski deficit se ne ogleda samo u degradaciji formalnih institucija, već i u slabljenju političke kulture, participacije građana i poverenja u politički sistem. Studije koje sprovodi International IDEA ističu da je u mnogim državama zabeležen pad poverenja u izbore, političke partije i zakonodavne institucije, što dodatno podstiče apatičnost i političku pasivnost građana¹⁶⁰. U tom kontekstu, slabljenje demokratije nije isključivo rezultat autoritarnog pritiska odozgo, već i posledica urušavanja demokratskih normi odozdo – kroz slabljenje građanskog angažmana i tolerancije.



Slika 5. Globalni trendovi erozije demokratije (2010-2023)

Na grafikonu su prikazana dva ključna indikatora koji ilustruju globalni trend opadanja demokratskih standarda između 2010. i 2023. godine: Plava linija pokazuje prosečan globalni skor demokratije prema Economist Intelligence Unit (EIU), koji beleži postepen, ali

¹⁵⁷ Ibid

¹⁵⁸ Economist Intelligence Unit (EIU). (2023). Democracy Index 2022: Frontline democracy and the battle for Ukraine. London: The Economist Group.

¹⁵⁹ V-Dem Institute. (2023). Democracy Report 2023: Defiance in the Face of Autocratization. University of Gothenburg.

¹⁶⁰ International IDEA. (2022). The Global State of Democracy Report 2022: Forging Social Contracts in a Time of Discontent. Stockholm: International IDEA.

konzistentan pad — sa 5.52 u 2010. na 5.17 u 2023. godini. Ovo ukazuje na slabljenje ukupnog kvaliteta demokratskih institucija u svetu. Crvena linija prikazuje broj zemalja koje se, prema izveštajima V-Dem instituta, nalaze u procesu autokratizacije. Broj ovih zemalja se više nego učtverostručio — sa 5 u 2010. na 45 u 2023. godini. Zajedno, ovi podaci potvrđuju tezu o kontinuiranoj eroziji demokratije širom sveta, uz sve češću pojavu neliberalnih i autoritarnih tendencija čak i u formalno demokratskim režimima.

Stručnjaci Freedom House beleže 20. uzastopnu godinu pada demokratskog upravljanja u regionu Istočne Evrope i Evroazije. Od 29 posmatranih zemalja, demokratski skor se pogoršao u 10, dok je samo pet zemalja zabeležilo napredak tokom 2023. godine. Ovaj dugotrajni regres potiče iz kombinacije regionalnih i nacionalnih izazova, među kojima se posebno izdvajaju: neuspeh u konsolidaciji demokratskih institucija, uspon autoritarnih lidera, kao i sistematska korupcija i zloupotreba vlasti. Iako pojedine jače demokratije i hibridni režimi još imaju potencijal za oporavak, autoritarne države pokazuju tendenciju daljeg propadanja u represiju i klijentelizam. Posebno je ugrožena grupa od 11 hibridnih režima, koji osciliraju između demokratskih i autokratskih karakteristika. Smešteni između dva suprotstavljena geopolitička bloka, ovi režimi ostaju institucionalno krhki i politički ranjivi, što ih je u većini slučajeva odvelo dalje ka demokratskom nazadovanju. Ukrajina je jedina zemlja u ovoj kategoriji koja je u 2023. ostvarila demokratski napredak¹⁶¹. Dok je pet demokratija pretrpelo pad, Zapadni Balkan suočava se sa ozbiljnim izazovima. Srbija je zabeležila istorijski pad usled nastojanja predsednika Aleksandra Vučića da konsoliduje vlast tokom 2023. godine. Masovna pucnjava u maju izazvala je proteste koji su trajali celo leto, a odgovor vlasti bili su sporni prevremeni izbori u decembru. Severna Makedonija je zapala u krizu zbog sukoba političkih stranaka oko ustavnih amandmana, usled bugarskog veta na njen put ka EU. U Bosni i Hercegovini, Republika Srpska je u julu rekriminalizovala klevetu, što je deo šireg pritiska na medije i civilno društvo u sve nepovoljnijem okruženju sa rastućim govorom mržnje i ugroženom bezbednošću novinara. Crna Gora i dalje pokušava da se oporavi od ustavne krize iz 2022. godine, suočena sa nefunkcionalnom i korumpiranom lokalnom vlašću i nedostatkom nacionalne stabilnosti¹⁶². Deset zemalja koje su u poslednjih 20 godina doživele najveći pad demokratskih standarda prikazane su na slici 2, zajedno sa indikatorima iz pomenutog izveštaja koji najviše doprinose ovom padu. Srbija je klasifikovana kao hibridni režim, pri čemu je ključni faktor pada demokratije smanjenje nezavisnosti medija.



Slika 6. Globalni trendovi erozije demokratije (2010-2023) broj 2¹⁶³.

¹⁶¹ Freedom House, Nations in Transit 2024: A Region Reordered by Autocracy and Democracy (Freedom House, 2024), 3.

¹⁶² Ibid 4.

¹⁶³ Ibid.

Srbija je prikazana kao zemlja sa režimom označenim kao tranzicioni hibridni režim, što znači da nije potpuno demokratska, ali nije ni potpuno autoritarna. Najizraženiji pad demokratije u Srbiji meri se kroz indikator Nezavisni mediji sa vrednošću od -2.00, što je jedan od glavnih faktora koji doprinosi opadanju demokratije. Ovaj pad je značajan i ukazuje na smanjenje slobode i nezavisnosti medija, što utiče na ukupnu demokratsku klimu u zemlji. U poređenju sa drugim zemljama sa sličnim padom demokratije, Srbija je u grupi sa Bosnom i Hercegovinom, koja ima isti pad na polju nacionalne demokratske uprave (-1.50), ali Srbijin pad na nezavisnosti medija je izraženiji. Boja kojom je Srbija označena je žuta, što je karakteristično za hibridne režime, razlikujući je od zemalja koje su konsolidovane demokratije (zeleno) ili konsolidovani autoritarni režimi (ljubičasto). Dakle, ključni problem Srbije u ovom periodu je značajan pad nezavisnosti medija, što je centralni faktor u padu demokratije i potvrđuje opis Srbije kao hibridnog režima.

Još 2002. godine, stručnjak za demokratiju Tomas Karoters primetio je da određeni hibridni režimi, poput pomenutih, pate od političke dominacije. U takvim sistemima opozicija i civilno društvo imaju ograničen prostor za delovanje, ali vladajuća politička elita uspeva da zadrži vlast i spreči bilo kakvu stvarnu promenu u rukovodstvu.¹⁶⁴ Ovakav opis savremene političke dinamike može se primeniti i na današnju Srbiju, gde režim predsednika Aleksandra Vučića održava čvrstu kontrolu nad vlašću kroz dominaciju izbornog procesa, snažan uticaj na javne i privatne medije, negativnu kampanju protiv opozicije i aktivista, kao i zastrašivanje lokalnih vlasti. Iako formalno postoji prostor za delovanje opozicije i civilnog društva, njihova moć da utiču na političke promene ostaje ograničena zbog mehanizama političke dominacije karakterističnih za hibridne režime. Kritički glasovi suočeni su sa prikrivenim oblicima pritiska od ocrnjivanja i medijske diskreditacije do institucionalnih prepreka. Takvu sudbinu, u praksi, doživeo je i opozicioni pokret „Srbija protiv nasilja“ tokom 2023. godine.¹⁶⁵

1.6. Republika Srbija kao hibridni režim

U tridesetogodišnjem periodu od početka postsocijalističke tranzicije u zemljama Centralne i Jugoistočne Evrope, autoritarizam se slomio u nekim zemljama koje su se liberalizovale od hegemonističke do kompetitivne autoritarne ili demokratske vlasti, dok su pojedine države doživele zaokret od demokratije u kompetitivni autoritarizam. Ovo znači da je proces demokratizacije sproveden sa različitim uspehom: dok jedna grupa zemalja danas uživa status stabilnih (konsolidovanih) demokratija, druge države sa socijalističkom prošlošću su razvile hibridne (autoritarne) režime, a neke su, pak, ostale zarobljene u zatvorenom (konsolidovanom) autoritarizmu¹⁶⁶. Kako ističe Vladislavjević, „demokratizacija posle komunizma se odvijala u turbulentnom kontekstu. Srbija je delila teret paralelnih ekonomskih i demokratskih reformi sa drugim postkomunističkim zemljama istočne Evrope i bivšeg Sovjetskog Saveza, uz neznatnu prednost, da je ranije bila izvan sovjetskog bloka, sa manje represivnim komunističkim režimom, više tolerantna prema različitostima“¹⁶⁷. Susret Srbije sa demokratijom nije dugo trajao. U godinama nakon pada Slobodana Miloševića sa vlasti, razvile su se demokratske institucije. Izbori su postali slobodni i poštenu, čak i kada su se vodili oko ogorčeno spornih političkih pitanja, npr. kao secesija Kosova i integracija u

¹⁶⁴ Carothers, “The End of the Transition Paradigm,” 15.

¹⁶⁵ Freedom House, Nations in Transit: The Diversity of Hybrid Regimes, Autocratizing Hybrids (Freedom House), 11.

¹⁶⁶ Irina Milutinović, “Medijski pluralizam u kompetitivnim autoritarnim režimima – Komparativna studija: Srbija i Mađarska,” Institut za evropske studije, 2022, 273.

¹⁶⁷ Nebojša Vladislavjević, “Serbia’s Turbulent Democratization,” in Economic Development in Serbia after Milošević, ed. Ivan Vujačić (2024).

Evropsku uniju (EU), dok su sloboda izražavanja, mediji, udruženja i skupština, bili u velikoj meri zaštićeni¹⁶⁸. Novu demokratiju pokvario je klijentelizam i korupcija, u velikoj meri nasleđeni od starog režima. Demokratske vlade nisu uspele da se efikasno pozabave posledicama preliivanja globalnih fiskalnih i ekonomskih kriza¹⁶⁹. Od kasnih 1980-ih, Srbija je prešla dug put od komunističkog autoritarizma do demokratije i nazad ispod demokratskog praga. Njena neodlučna tranzicija iz komunizma bila je deo talasa promene režima u Istočnoj Evropi i Sovjetskom Savezu usred globalnog „trećeg talasa” demokratizacije u poslednjoj četvrtini 20. veka. Dok je zaostavština jugoslovenskog liberalnog komunizma obezbedila povoljnije uslove za demokratizaciju nego u sovjetskom bloku, raspad Jugoslavije i okolno nacionalističko nasilje rezultiralo je usponom hibridnog režima, koji je mešao demokratske procedure i autoritarnu vladavinu i u međunarodnoj izolaciji zemlje. Masovne demonstracije u oktobru 2000. okončale su autoritarizam i pokrenule živu demokratiju na evropskom kontinentalnom modelu, koja je trajala deceniju i po. Početkom 2010-ih je počelo sporo propadanje demokratskih institucija kada se koalicija obnovljenih stranaka starog režima vratila na vlast, što je kulminiralo povratkom na hibridni režim 2015-2016, koji se nastavlja do danas¹⁷⁰. U 2012. godini obnovljene stranke starog režima vraćene su na vlast. Nova demokratija je doživela nagli nalet opadanja i uspon populističkog rukovodstva Aleksandra Vučića, nekadašnjeg premijera a sada predsednika, što je snažno odjeknulo među velikim delovima stanovništva i podstakao političku polarizaciju¹⁷¹. Sve u svemu, Srbija je iskusila demokratiju za otprilike polovinu svog postkomunističkog perioda, dok je drugu polovinu progutala politička borba pod nedemokratskom vlašću. Ova putanja u velikoj meri odražava politički razvoj u širem regionu, iako varira od autoritarizma do demokratije i nazad do hibridnog režima, što je u Srbiji bilo dramatičnije nego u drugim zemljama¹⁷². Kako Pavlović primećuje, nekoliko domaćih i stranih autora je već ranije konstatovalo da je posle 2013. godine došlo do sloma demokratije i povratka u hibridni režim. Ovo potvrđuje i V-dem indeks¹⁷³, trenutno jedan od najsveobuhvatnijih indeksa demokratije u svetu. Najvažniji ideks, indeks liberalne demokratije, pokazuje da je demokratija u Srbiji počela da slabi od 2013. godine. Demokratske ustanove su počele da slabe posle 2013. godine, a do 2019. su najviše oslabile u odnosu na balkanski i istočno evropski prosek. Situacija je podjednako kritična u svetskim okvirima. Prema izveštaju V-Dem za 2020. godinu, Srbija se nalazi u grupi od deset zemalja u kojoj su demokratske institucije najviše oslabile u poslednjih deset godina¹⁷⁴. On ističe da postoje dva shvatanja „zarobljene države“¹⁷⁵. U kontekstu Srbije (i drugih balkanskih država) možemo uočiti važnu razliku od početnog shvatanja. Postkomunističke države u jugoistočnoj Evropi nisu dominantno zarobljene od strane privatne, poslovne, vojne ili mafijaške grupe, već političara. Oni su jači od tajkuna, oligarha, mafije i vojno-bezbednosnih struktura. Otuda je moguće razlikovati dva koncepta zarobljene države, koja značajno utiču na prirodu zarobljene države i specifične obrasce zarobljavanja: korporativni i politički¹⁷⁶.

¹⁶⁸ Pavlović i Antičić, Konsolidacija demokratskih ustanova u Srbiji posle 2000. godine, 78

¹⁶⁹ Nebojša Vladislavljević, Uspon i pad demokratije posle Petog oktobra (Beograd: Arhipelag, 2019), 45.

¹⁷⁰ Vladislavljević, “Serbia’s Turbulent Democratization.”

¹⁷¹ Nebojša Vladislavljević i Aleksandra Krstić, “Competitive Authoritarianism and Populism in Serbia under Vučić,” pristupljeno September 28, 2024, file:///C:/Users/User/Downloads/CAandpopulisminSerbiainpoliticalcartoons.pdf.

¹⁷² Ibid.

¹⁷³ V-Dem Institute, Autocratization Surges – Resistance Grows. V-Dem Democracy Report (University of Gothenburg, 2020), prema: Dušan Pavlović, Zarobljena država i hibridni režim dvadeset godina posle 5. Oktobra (Beograd: Univerzitet u Beogradu Fakultet političkih nauka Centar za demokratiju Hanns Seidel Stiftung, 2020), 204.

¹⁷⁴ Dušan Pavlović, Zarobljena država i hibridni režim dvadeset godina posle 5. Oktobra (Beograd: Univerzitet u Beogradu Fakultet političkih nauka Centar za demokratiju Hanns Seidel Stiftung, 2020), 205.

¹⁷⁵ Koncept je originalno razvio Džordž Stigler u tekstu: George J. Stigler, “The Theory of Economic Regulation,” The Bell Journal of Economics and Management Science 2, no. 1 (1971): 3-21.

¹⁷⁶ Pavlović, Zarobljena država i hibridni režim dvadeset godina posle 5. Oktobra, 206.

Korporativni model pretpostavlja da se akteri pretežno oslanjaju na regulatornu zarobljenost. U ovom modelu preduzeća potkupljuju političare da promene regulatorno okruženje u kome će njihovi poslovi dobiti prednost. Ovde uočavamo fenomen slabe države i jakih preduzeća. Politički model pretpostavlja da se političari pretežno oslanjaju na ekstrakciju u političke svrhe. Glavni cilj političara nije nužno bogaćenje i poboljšanje poslovnih izgleda, već finansiranje političke mašine koja omogućava pobedu na sledećim izborima. Stoga stranačko zapošljavanje i klijentelizam predstavljaju dominantne oblike zarobljene države u ovakvim slučajevima. Prvo omogućava smeštanje stranačkih kadrova koji mogu da se mobilisu za naredne izbore. Drugo omogućava izvlačenje javnog novca kojima se finansira politička kampanja. Tek nakon toga dolazi mogućnost ličnog bogaćenja bilo političara, bilo tajkuna ili ostalih privatnih aktera, koji su povezani sa strankama. Srbija je prošla kroz oba modela, korporativni i politički. Tokom devedesetih godina politički model je bio izraženiji. U periodu 2000-2012. korporativni model i regulatorna zarobljenost ima više uticaja. Posle 2012. godine Srbija se ponovo vraća na politički model¹⁷⁷. Srbija je parlamentarna demokratija sa jednodomnim parlamentom i Narodnom skupštinom¹⁷⁸, koja je sastavljena od 250 poslanika koji imaju ustavnu i zakonodavnu vlast, biraju Vladu¹⁷⁹ i druge visoke funkcionere, uključujući i sudije Ustavnog suda i Ombudsmana. Zakonski predlozi mogu poticati i od Narodnih poslanik, Vlade, skupštine autonomnih pokrajina, najmanje 30.000 birača, odnosno Zaštitnika građana i Narodne banke Srbije u okviru svojih nadležnosti. Predsednik Republike koji po Ustavu ima ograničena izvršna ovlašćenja je direktno biran na petogodišnji mandat, koji se može jednom obnoviti¹⁸⁰. Ustavni sud odlučuje o usklađenost zakona, drugih opštih akata i međunarodnih ugovora sa Ustavom, kao i po ustavnim žalbama protiv pojedinačnih akata i o novom žalbenom postupku za sudije i tužioce protiv odluka Visokog saveta sudstva i Visokog Tužilačkog saveta. Srbija ima tri nezavisna tela u oblasti fundamentalnih prava, ombudsman, Poverenik za informacije od javnog značaja i Zaštite podataka o ličnosti i Poverenik za zaštitu ravnopravnosti; njihova nezavisnost je regulisana zakonom. Sposobnost parlamenta da obezbedi sprovođenje neophodnih provera i ravnoteže je ograničena pitanjima efikasnosti, autonomije i transparentnosti, uključujući i termine nadzora izvršne vlasti i procesa donošenja zakona. Poverenje javnosti u funkcionisanje demokratskih institucija, uključujući i parlament, takođe je negativno pogođeno zbog čestog pribegavanja vanrednim izborima¹⁸¹. U poslednje četiri godine održano je tri parlamentarnih izbora, i to u junu 2020., aprilu 2022. i decembru 2023. što je dovelo do znatno skraćenih mandata narodnog parlamenta. Nakon raspuštanja Vlade 1. novembra 2023. i parlamentarnih izbora 17. decembra 2023. nije bilo redovnih parlamentarnih aktivnosti do 22. aprila 2024. godine, kada je održana prva plenarna sednica novog saziva, (osim konstitutivne sednicu od 6. februara 2024, za izbor rukovodstva 20. mart 2024. i imenovanja članova radnih tela i skupštinskih delegacijaiija koja je završena do početka aprila). Dnevni red parlamenta vođen je izvršnom vlašću, jer su skoro svi usvojeni zakoni i predloženi predlozi zakona u 2023. godini bili podnešeni od Vlade, a skoro sve plenarne sednice sazivane su u minimalnom roku od 24 sata, uprkos pravilima koja predviđaju da se ovo koristi samo u izuzetnim okolnostima. Rezultat su ograničene mogućnosti poslanika da predlažu izmene dnevnog reda ili tabele amandmana, kao i ograničene mogućnosti za javnost, za preispitivanje i uključivanje u

¹⁷⁷ Ibid.

¹⁷⁸ Narodna skupština Republike Srpske <https://www.narodnaskupstinars.net/>

¹⁷⁹ Vlada Republike Srbije <https://www.srbija.gov.rs/>

¹⁸⁰ Evropska Komisija, Izveštaj o vladavini prava za 2024, Poglavlje o stanju vladavine prava u Srbiji (Evropska Komisija, 2024), 19, accessed April 15, 2024, https://commission.europa.eu/document/download/862952fa-6e79-44c4-b629-174a441e3d2e_en?filename=62_1_58091_coun_chap_serbia_sb.pdf.

¹⁸¹ OEBS/ODIHR, Izborna posmatračka misija (2024), Konačni izveštaj, str. 1. Vidi takođe Zajedničko mišljenje o Venecijanska komisija i OEBS/ODIHR o ustavnom i zakonskom okviru koji reguliše funkcionisanje demokratskih institucija u Srbiji – Izorno pravo i izborna administracija (CDLAD(2022)046, stav 22.

zakonodavni proces.¹⁸² Postoji i praksa spajanja velikog broja, često nepovezanih, dnevnih i zakonodavnih tačaka u jednu tačku dnevnog reda, što otežava detaljno ispitivanje i debatu¹⁸³. Parlamentarni nadzor nad izvršnom vlašću je takođe slab. Sednica sa pitanjima premijeru i Vladi, koja bi trebalo da se održava svakog meseca kada Skupština zaseda, nije se održala od juna 2023. Štaviše, debate u Parlamentu su obeležene tenzijama sa pogrđnim jezikom i povremenim incidentima. Poslovnik se ne primenjuje sistematski, a kazne i novčane kazne se izriču samo opozicionim poslanicima¹⁸⁴.

Prema Dajmondu, hibridni režimi su politički sistemi u kojima formalno postoje demokratske institucije, ali one ne funkcionišu u skladu sa demokratskim normama. Postoji višepartijski sistem, ali je opozicija marginalizovana kroz pritiske i manipulaciju institucijama. Ključna karakteristika ovih režima je odsustvo autentične političke konkurencije, uz istovremenu prisutnost „izborne fasade“¹⁸⁵ Kao što smo već pomenuli, Levitsky i Way uvode sličan pojam, kompetitivni autoritarizam¹⁸⁶, koji označava režime gde vlast dozvoljava određeni nivo konkurencije, ali sistematski zloupotrebljava institucije kako bi zadržala kontrolu. U takvim režimima, izbori se održavaju, ali su nefer, mediji su pod kontrolom, a pravosuđe i druge institucije nisu nezavisne. Fareed Zakaria koristi pojam neliberalne demokratije, koji označava države u kojima se izbori redovno održavaju, ali su ustavna ograničenja vlasti i osnovne slobode građana oslabljene ili suspendovane¹⁸⁷. U ovim sistemima, vladavina prava je slaba, a politička elita često koristi institucije za učvršćivanje lične vlasti. Merkel¹⁸⁸ dopunjuje ovu klasifikaciju kroz koncept defektne demokratije, u kojoj su pojedini stubovi demokratskog sistema (npr. kontrola vlasti, politički pluralizam, participacija građana) narušeni, dok su drugi formalno očuvani.

U skladu s navedenim teorijama, Srbija predstavlja klasičan primer hibridnog režima, odnosno kompetitivnog autoritarizma prema Levitskyju i Wayu. Iako Srbija formalno zadržava demokratske institucije kao što su izbori, višepartijski sistem i podela vlasti, njihova funkcionalna suština je ozbiljno narušena. Izbori se redovno održavaju, ali su izborni uslovi izrazito neravnopravni. Organizacije poput CRTA i ODIHR beleže učestalu zloupotrebu državnih resursa u kampanjama, pojavu „fantomskih birača“, organizovani prevoz glasača i pritiske na zaposlene u javnom sektoru da glasaju za vlast¹⁸⁹. Ovakve prakse podrivaju demokratski karakter izbora i ukazuju na manipulativni kapacitet vladajuće elite, što je osnovna karakteristika hibridnih režima prema Diamondu¹⁹⁰.

Takođe, medijski prostor u Srbiji je visoko centralizovan i pod političkom kontrolom, što značajno narušava mogućnost javnosti da bude objektivno informisana. Prema izveštaju Reportera bez granica¹⁹¹, Srbija beleži kontinuiran pad na indeksu medijskih sloboda, a javni servisi i većina nacionalnih medija su pretvoreni u propagandne kanale vlasti. Kritički novinari i istraživački mediji suočavaju se sa pretnjama, tužbama, uskraćivanjem oglašavanja i javnim targetiranjem, što stvara atmosferu autocenzure i neslobode. Takva medijska klima

¹⁸² Evropska Komisija, Izveštaj o vladavini prava za 2024, Poglavlje o stanju vladavine prava u Srbiji, 20.

¹⁸³ Evropska Komisija, 2023 Communication on EU Enlargement Policy, Serbia Report (Evropska Komisija, 2023).

¹⁸⁴ Ibid.

¹⁸⁵ Diamond, L. (2002). Thinking about hybrid regimes. *Journal of Democracy*, 13(2), 21–35.

¹⁸⁶ Levitsky, S., & Way, L. A. (2002). The rise of competitive authoritarianism. *Journal of Democracy*, 13(2), 51–65.

¹⁸⁷ Zakaria, F. (1997). The rise of illiberal democracy. *Foreign Affairs*, 76(6), 22–43.

¹⁸⁸ Merkel, W. (2004). Embedded and defective democracies. *Democratization*, 11(5), 33–58.

¹⁸⁹ CRTA. Izveštaj o izbornom procesu u Srbiji 2022. <https://crtars>

¹⁹⁰ Diamond, L. Thinking about hybrid regimes. *Journal of Democracy*, 2002. 13(2), 21–35.

¹⁹¹ Reporters Without Borders. (2023). World Press Freedom Index – Serbia. <https://rsf.org/en/country/serbia>

direktno onemogućava pluralizam mišljenja, što Zakaria¹⁹² ističe kao jedno od ključnih obeležja neliberalne demokratije.

Pravosudni sistem u Srbiji, iako formalno nezavisan, praktično je pod jakim uticajem izvršne vlasti. Evropska komisija u svom izveštaju za 2023. konstatuje da i pored usvojenih ustavnih reformi, nezavisnost pravosuđa ostaje ograničena, naročito u pogledu imenovanja i napredovanja sudija i tužilaca¹⁹³. Ovakva instrumentalizacija institucija radi zaštite političkih interesa ukazuje na slabu vladavinu prava, što je ujedno i signal „defektne demokratije“ po Merkelu¹⁹⁴.

U domenu političkog pluralizma, vladajuća Srpska napredna stranka (SNS) dominira političkom scenom od 2012. godine, dok je opozicija marginalizovana kroz pravne i medijske mehanizme. Institucije, kao što su Narodna skupština ili REM, umesto da obezbeđuju kontrolu vlasti, često deluju kao produžena ruka izvršne vlasti, što ozbiljno ugrožava princip podele vlasti. Takođe, nevladine organizacije i nezavisni analitičari koji kritikuju vlast često bivaju etiketirani kao „izdajnici“ ili „strani plaćenici“, što dodatno sužava prostor za javnu debatu i participaciju građana.

U nastavku sledi organizovana tabela analize faktora erozije demokratskih standarda u Srbiji (2020–2025).

Br.	Oblast	Opis	Primer	Citat
1.	IZBORI Neregularnosti zloupotreba resursa	– zabeležene i brojne neregularnosti i zloupotreba javnih resursa.	Na izborima su posmatrači su organizovani birača, paralelne spiskove funkcionersku kampanju.	„Ova izborna kampanja bila je daleko od 2022. ravnopravne. Vlast je CRTA koristila javne resurse za sopstvenu promociju, a funkcioneri su vodili kampanju i dok su obavljali službene dužnosti.“- CRTA, 2022 ¹⁹⁵
2.	MEDIJI Kontrola, pritisci i targetiranje kritičara	– Vlast vrši dominaciju nad medijima i targetira kritičare.	Srbija je pala na 98. mesto na Svetskom indeksu slobode medija 2023.	„Većina medija je pod direktnom ili indirektnom kontrolom vlasti, dok se nezavisni novinari suočavaju sa kampanjama diskreditacije, tužbama i pretnjama.“ -RSF, 2023 ¹⁹⁶
3.	PRAVOSUĐE Nedostatak nezavisnosti	– Sudski sistem je i dalje pod političkim uticajem.	EU je u izveštaju iz 2023. konstatovala da pravosuđe u Srbiji trpi politički pritisak i nedostatak poverenja.	„Uprkos ustavnim amandmanima usmerenim na jačanje nezavisnosti sudstva, politički uticaj ostaje značajan problem.“ -EU Serbia Report, 2023
4.	GRADANSKE SLOBODE	– Građanski protesti	Tokom se „Srbija	protesta „Vlast koristi medije da protiv predstavi građanske

¹⁹² Zakaria, F. (1997). The rise of illiberal democracy. *Foreign Affairs*, 76(6), 22–43.

¹⁹³ European Commission. (2023). Serbia 2023 Report. <https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu>

¹⁹⁴ Merkel, W. (2004). Embedded and defective democracies. *Democratization*, 11(5), 33–58.

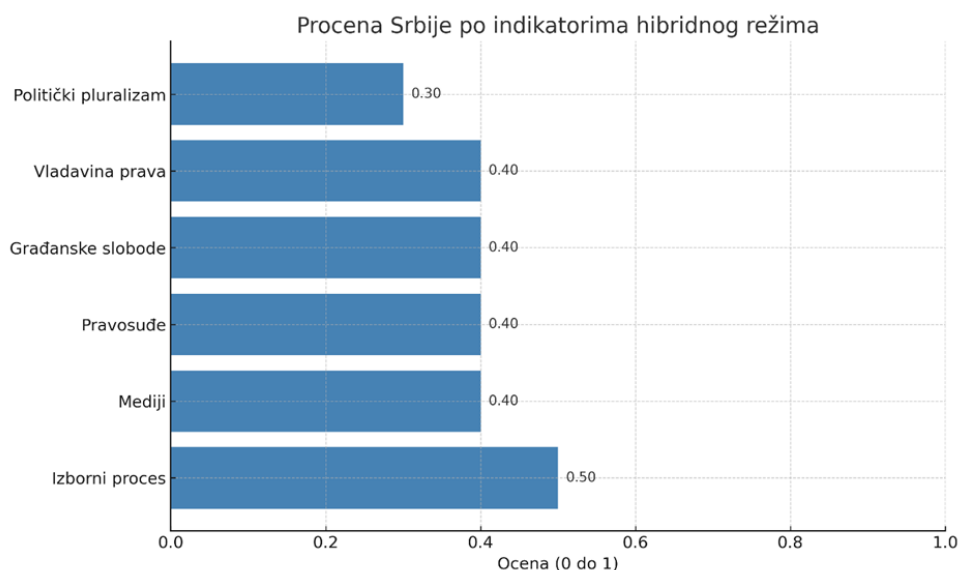
¹⁹⁵ CRTA – Finalni izveštaj o izborima 2022. (<https://crt.rs/>)

¹⁹⁶ RSF World Press Freedom Index – Serbia 2023 (<https://rsf.org/en/country/serbia>)

Br.	Oblast	Opis	Primer	Citat
		Napadi na civilno društvo i proteste predstavljaju kao pretnja.	i nasilja“ demonstranti označavani „strani agenti“ i „nasilnici“.	(2023), proteste kao pretnju su državi, a ne kao legitiman izraz demokratskog i prava.“ - BCBP, 2023 ¹⁹⁷
5.	VLADAVINA PRAVA Selekcija zakona, ignorisanje institucija	Vlast selektivno primenjuje zakone i ignorise nadzorne institucije.	Poverenik za informacije upozorava i institucije sve češće ignorišu zakonske obaveze dostupnosti informacija.	„Uočljiv je trend da izbegavanja obaveza i ignorisanja institucije od strane pojedinih organa vlasti.“ -Poverenik, 2022 ¹⁹⁸
6.	PLURALIZAM – Dominacija jedne stranke	Politička moć je koncentrisana u rukama jedne partije, uz slabu opoziciju.	SNS konstantno osvaja većinu u parlamentu, dok opozicija ima mali uticaj.	„Politička moć je visoko koncentrisana u rukama izvršne vlasti, uz slab institucionalni nadzor.“ - Freedom House, 2024 ¹⁹⁹

Tabela 4: Analiza faktora erozije demokratskih standarda u Srbiji (2020–2025)

Tabela prikazuje ključne oblasti u kojima su zabeleženi sistematski problemi koji doprinose eroziji demokratskih standarda u Srbiji između 2020. i 2025. Svaka oblast, od izbora i medija do pravosuđa i vladavine prava, dokumentuje konkretne zloupotrebe ili institucionalne slabosti, potkrepljene primerima i citatima relevantnih organizacija. Ukupno, tabela pokazuje kako vlast kroz kontrolu nad resursima, institucijama i narativima ograničava politički pluralizam i slabi demokratski poredak.



Slika 7. Procena Srbije po indikatorima hibridnog režima

¹⁹⁷ Beogradski centar za bezbednosnu politiku (BCBP), 2023 BCBP – Politički odgovor na građanske proteste (<https://bezbednost.org>)

¹⁹⁸ Godišnji izveštaj Poverenika, 2022. <https://www.poverenik.rs/sr-yu/izvestaji.html>

¹⁹⁹ Freedom House, Nations in Transit 2024 <https://freedomhouse.org/report/nations-transit/2024/serbia>

Grafikon prikazuje ocene Srbije po šest ključnih kriterijuma koji se koriste za identifikaciju hibridnih režima. Ocene su izražene na skali od 0 (najgore) do 1 (najbolje), a temelje se na posmatranjima već nekoliko puta ponovljenih izvora i izveštaja.

1. Izborni proces (0.5). Srbija ima redovne izbore, ali oni nisu ravnopravni ni fer. Postoji značajna zloupotreba javnih resursa, medijska pristrasnost, pritisci na zaposlene u javnom sektoru i organizovani prevoz birača. Ova ocena odražava postojanje formalnih procedura, ali ne i njihove suštinske demokratske vrednosti.

2. Mediji (0.4). Medijsko okruženje je snažno centralizovano. Većina nacionalnih medija je pod direktnim ili indirektnim uticajem vlasti. Kritički mediji su marginalizovani, a tabloidi često vode kampanje protiv opozicije i nezavisnih aktera. To ozbiljno ograničava pluralizam i objektivno informisanje javnosti.

3. Pravosuđe (0.4). Sudski sistem je formalno nezavistan, ali u praksi postoji politički uticaj na tužioce i sudije. Imenovanja i napredovanja se često povezuju sa političkom lojalnošću, a reforme u pravosuđu su spore i neefikasne.

4. Građanske slobode (0.4). Organizacije civilnog društva, mediji i aktivisti su često meta targetiranja i pritiska. Postoji učestala praksa označavanja nezavisnih aktera kao "stranih plaćenika", što stvara atmosferu straha i autocenzure.

5. Vladavina prava (0.4). Postoji diskonekcija između zakona i njegove primene. Institucije koje bi trebalo da kontrolišu vlast (npr. Agencija za borbu protiv korupcije, Poverenik za informacije) su slabog kapaciteta i bez stvarnog uticaja. Odluke nezavisnih tela se često ignorišu.

6. Politički pluralizam (0.3). Dominacija Srpske napredne stranke (SNS) dovodi do faktičkog slabljenja opozicije. Iako postoje više stranaka, realan politički dijalog i konkurencija su ograničeni. Institucije poput Narodne skupštine ne funkcionišu kao prostor demokratske debate. Srednja ocena koja se kreće oko 0.4 ukazuje na jasne disfunkcije u ključnim segmentima demokratskog sistema. Iako su formalni oblici demokratije prisutni, njihova suština je oslabljena, što je ujedno i definicija hibridnog režima prema teorijama Diamonda, Levitskog i Waya, i Merkela.

Na osnovu navedenog, Srbija ispunjava ključne kriterijume hibridnog režima: izbori se održavaju, ali nisu ravnopravni, mediji su mahom pod političkom kontrolom, pravosuđe nije nezavisno, građanske slobode su pod pritiskom, institucije ne funkcionišu samostalno, pluralizam postoji formalno, ali ne i u suštini te se Srbija s razlogom klasifikuje kao hibridni režim. Jasno je da Srbija ne funkcioniše kao konsolidovana demokratija. Umesto toga, ona predstavlja stabilizovani hibridni režim sa elementima autoritarnosti u sferama medija, institucija, pravosuđa i sloboda. Upravo ta kombinacija formi demokratije i suštine autoritarnosti čini Srbiju paradigmatičnim slučajem hibridne vladavine u savremenoj Evropi. U skladu sa navedenim, Srbija ispunjava uslove za klasifikaciju hibridnog režima prema teorijskim pristupima najuticajnijih autora u oblasti komparativne politike.

1.7. Zaključno razmatranje: Zarobljena država kroz medijska regulatorna tela u hibridnim režimima

U savremenim hibridnim režimima, jedan od ključnih mehanizama erozije demokratije jeste preuzimanje i instrumentalizacija medijskih regulatornih tela. Umesto da deluju kao nezavisni

čuvari slobode izražavanja i pluralizma, ova tela često funkcionišu kao produžena ruka izvršne vlasti, gušeći kritički diskurs i legitimizujući kontrolu nad medijskim prostorom. U zemljama poput Srbije, Mađarske, Poljske i Rusije, regulatorna tela postaju deo šire arhitekture zarobljene države, institucije koje nominalno štite javni interes, a faktički služe vladajućim strukturama. Sledeća tabela prikazuje pomenute zemlje sa ne/hibridnim režimima i daje pregled regulatornih tela koja su označena kao instrumenti zarobljene demokratije.

Naredna Tabela prikazuje pregled medijskih regulatornih tela u različitim zemljama koje se nalaze u hibridnim, autoritarnim ili tranzicionim režimima, uz identifikaciju ključnih karakteristika njihove zarobljenosti i regulacijske prakse. Ovi regulatorni organi, formalno zaduženi za nadzor i zaštitu medijskog pluralizma i slobode izražavanja, u praksi često funkcionišu kao instrumenti političke kontrole.

Zemlja	Režim (kategorija)	Medijsko regulatorno telo	Karakteristike zarobljenosti/regulatorne prakse	Izvor/napomena
Srbija	Hibridni režim	REM (Regulatorno telo za elektronske medije)	Politička selektivna zakona	kontrola, primena CRTA, BIRN, Freedom House
Mađarska	Hibridni režim	NMHH (National Media and Infocommunications Authority)	Direktna lojalnost vladi, sankcije protiv medija	Freedom House, RSF
Poljska	Hibridni režim	KRRiT (Nacionalni savet za radio i televiziju)	Učestvuje u partijskom i nadzoru nad medijima	EU Reports, OSCE
Rusija	Autoritarni režim	Roskomnadzor	Cenzura, represija	blokada, RSF, Human Rights Watch
Turska	Hibridni/autoritarni	RTÜK (Radio and Television Supreme Council)	Kazne protiv nezavisnih medija, imenovanje	političko RSF, European Commission
Ukrajina	U tranziciji (od hibridnog demokratskom)	National Council on TV and Radio Broadcasting	Pokušaji reforme, ranija politička zavisnost	Freedom House, EU Reports
Albanija	Hibridni režim	AMA (Audiovisual Media Authority)	Nedovoljna nezavisnost, politički pritisci	Reporteri bez granica, Balkan Insight
Gruzija	Hibridni režim	GNCC (Georgian National Communications Commission)	Optužbe za pristrasnost i političku zavisnost	Transparency International, Freedom House
Moldavija	U tranziciji	Audiovisual	Reforme u toku,	Freedom House

Zemlja	Režim (kategorija)	Medijsko regulatorno telo	Karakteristike zarobljenosti/regulatorne prakse	Izvor/napomena
		Council	prethodna politička instrumentalizacija	
Bosna i Hercegovina	Hibridni režim	CRA (Communications Regulatory Agency)	Etnopolitički neefikasna pluralizma	uticaji, zaštita OSCE, BIRN

Tabela 5. Medijski regulatori kao instrumenti zarobljene države u hibridnim režimima

Analizom svake zemlje iz tabele može se uočiti kako politički uticaji i pritisci vode selektivnoj primeni zakona, cenzuri ili favorizovanju medija lojalnih vlastima, što doprinosi slabljenju nezavisnosti medija i demokratije. Daljom analizom zemalja kao što su Srbija, Mađarska, Poljska, Rusija, Turska, Ukrajina, Albanija, Gruzija, Moldavija i Bosna i Hercegovina, biće prikazani specifični oblici zarobljenosti regulatornih tela. Ova komparativna perspektiva omogućava uvid u različite načine na koje hibridni režimi koriste regulatorne institucije za kontrolu medija, ali i u izazove koji postoje u tranzicionim sistemima koji pokušavaju da obnove nezavisnost i pluralizam u medijskom sektoru.:

-Srbija: regulatorno telo: REM (Regulatorno telo za elektronske medije) u Srbiji nije samo regulator, već i politički instrument. Članovi REM-a se imenuju preko parlamentarne većine, koja je u praksi pod kontrolom vladajuće Srpske napredne stranke (SNS). REM često ignorše kršenja zakona od strane medija naklonjenih vlasti, dok medijima koji kritikuju režim nameće kazne i ograničenja.²⁰⁰ REM je pod jakim političkim uticajem vladajuće Srpske napredne stranke (SNS), članovi regulatora se biraju na osnovu političke pripadnosti, što dovodi do selektivne primene zakona. Mediji bliski vlastima se tretiraju blagonaklono, dok su kritički mediji često pod pritiskom, sa nametnutim kaznama i cenzurom²⁰¹. Na primer, tokom izbora 2022, REM je kritikovan zbog nejednakog tretmana opozicionih i režimskih medija u vezi sa izbornim izveštavanjem. Time REM doprinosi slabljenju pluralizma, ograničava slobodu medija i suštinski služi kao sredstvo zarobljavanja države u hibridnom režimu²⁰².

-Mađarska: regulatorno telo: NMHH (National Media and Infocommunications Authority). NMHH je postao jedan od ključnih stubova Orbanove medijske kontrole. Ova institucija ne samo da sprovodi zakone, već aktivno kontroliše sadržaj i sankcioniše kritične medije, kao što su nezavisni TV kanali i portali. NMHH je kritikovan zbog prekršaja principa nezavisnosti i transparentnosti. Posebno je vidljivo da se članovi NMHH direktno povezuju s Fideszom, a kazne protiv opozicionih glasila dovode do autocenzure. Članovi regulatora su politički postavljeni i otvoreno lojalni vladi Viktora Orbana²⁰³. NMHH sprovodi rigorozne sankcije protiv nezavisnih i kritičkih medija, što je dovelo do homogenizacije medijskog prostora i suzbijanja pluralizma. Ovakva praksa je prepoznata u brojnim izveštajima o slobodi medija u

²⁰⁰ CRTA (Centar za istraživanje, transparentnost i odgovornost). Izveštaji o REM-u, 2022-2023.

²⁰¹ BIRN (Balkan Investigative Reporting Network). Analize medijske kontrole u Srbiji, 2023.

²⁰² Freedom House. Freedom in the World 2023 Reports.

²⁰³ Freedom House. Nations in Transit: Hungary, 2023.

Mađarskoj.²⁰⁴ Ova struktura omogućava vladi da kontroliše narativ i marginalizuje kritičke glasove, učvršćujući režim kao hibridni autoritarizam.

-Poljska: regulatorno telo: KRRiT (Nacionalni savet za radio i televiziju). KRRiT je postao produžena ruka vladajuće stranke Pravo i Pravda (PiS). Od 2015. godine, KRRiT učestvuje u ideološkoj i partijskog kontroli medija, posebno javnog servisa TVP. Promene u zakonodavstvu omogućile su veću kontrolu nad imenovanjima i nadzorom sadržaja, što je rezultiralo smanjenjem pluralizma i povećanim pritiscima na nezavisne novinare²⁰⁵. Partijski nadzor preko KRRiT je doveo do polarizacije i sistematskog favorizovanja prorežimskih narativa. KRRiT učestvuje u partijskom nadzoru nad medijima, naročito nad javnim servisom, doprinoseći polarizaciji i smanjenju pluralizma²⁰⁶.

-Rusija: regulatorno telo: Roskomnadzor. Roskomnadzor je centralna institucija za sprovođenje cenzure u Rusiji. Koristi tehničke i pravne metode za blokiranje web sajtova, kontrolu emitovanja, i zatvaranje medijskih kuća koje su kritične prema vlasti. Primer su blokade Telegrama 2018. ili pritisci na nezavisne novinare poput Alekseja Navaljnog²⁰⁷. Roskomnadzor je deo šire mreže represivnih tela koja podržavaju autoritarni režim Vladimira Putina. Medijska kontrola je direktno povezana sa suzbijanjem slobode izražavanja i opozicije. Roskomnadzor sprovodi cenzuru, blokade i represiju, centralno učvršćujući autoritarni režim²⁰⁸.

-Turska: regulatorno telo: RTÜK (Radio and Television Supreme Council). RTÜK kontroliše emitovanje i distribuciju medijskog sadržaja u Turskoj i poznat je po političkim imenovanjima svojih članova, koji uglavnom dolaze iz vladajuće stranke AKP. RTÜK redovno izriče novčane kazne i opomene nezavisnim i opozicionim medijima, što doprinosi suzbijanju kritičkih glasova. Takođe, RTÜK je učestvovao u zabrani emitovanja sadržaja koji je kritikovao predsednika Erdogana ili vladu²⁰⁹. Regulacija medija postaje sredstvo političkog pritiska i kontrole javnog narativa. RTÜK kaznjava nezavisne medije i ima politički usmerena imenovanja, suzbijajući kritički glas²¹⁰.

-Ukrajina: regulatorno telo: National Council on TV and Radio Broadcasting. Ukrajina je u fazi post-Maidan reformi sa ciljem demokratizacije medijskog prostora. Regulatorno telo je ranije bilo politički zavisno, ali su započete reforme da se obezbedi veća nezavisnost i transparentnost. Međutim, politički uticaji i dalje postoje, posebno u kontekstu rata i bezbednosnih izazova, gde se regulator koristi i za borbu protiv propagande i dezinformacija²¹¹.

Postoji tendencija prelaska iz zarobljenog regulatora ka nezavisnom, ali proces je još u toku. National Council pokušava reformu i već je smanjio raniju političku zavisnost, ali pritisci još postoje²¹².

-Albanija: regulatorno telo: AMA (Audiovisual Media Authority). AMA nije uspeo da postane nezavisno telo i često je podložan političkim pritiscima. Članovi AMA se biraju preko

²⁰⁴ Reporteri bez granica (RSF). Izveštaj o slobodi medija u Mađarskoj, 2023.

²⁰⁵ Evropska unija. Izveštaji o vladavini prava u Poljskoj, 2022-2023

²⁰⁶ OSCE (Organizacija za bezbednost i saradnju u Evropi). Monitoring izveštaji o slobodi medija.

²⁰⁷ Human Rights Watch. Izveštaji o medijskim represijama u Rusiji, 2023.

²⁰⁸ Reporteri bez granica (RSF). Izveštaj o cenzuri u Rusiji, 2023.

²⁰⁹ Evropska komisija. Izveštaj o Turskoj, 2023.

²¹⁰ Reporteri bez granica (RSF). Medijska situacija u Turskoj, 2023.

²¹¹ Freedom House. Freedom in the World 2023 Reports.

²¹² EU Reports on Ukraine. Medijske reforme i izazovi, 2023.

političkih procesa, što stvara prostor za političku instrumentalizaciju. U Albaniji, medijski prostor je i dalje fragmentiran i politički polarizovan, a regulator ne uspeva da efikasno štiti pluralizam i slobodu izražavanja²¹³. Nedostatak nezavisnosti regulatora doprinosi održavanju hibridnog režima i medijske zarobljenosti. AMA pati od nedovoljne nezavisnosti i političkih pritisaka, što ograničava pluralizam²¹⁴.

-Gruzija: regulatorno telo: GNCC (Georgian National Communications Commission). GNCC je pod optužbama za pristrasnost, naročito u periodima političkih kriza i izbora. Često su njegovi članovi povezani sa političkim elitama, što podriva poverenje javnosti. Pritisci na medije su izraženi, a regulator nije uspeo da sprovede efikasne mere protiv političke instrumentalizacije medijskog prostora²¹⁵. GNCC ne uspeva da obezbedi nezavisnu medijsku regulaciju, što doprinosi hibridnom režimu. GNCC je optuživan za pristrasnost i političku zavisnost, slabeći zaštitu pluralizma²¹⁶.

-Moldavija: regulatorno telo: Audiovisual Council. Moldavija se nalazi u procesu reformi regulatornog tela koje je do sada bilo politički instrumentalizovano. Reforme ciljaju na jačanje nezavisnosti i transparentnosti rada tela, ali je i dalje prisutan uticaj političkih faktora. Ovo je ključno pitanje u okviru demokratizacije medijskog sistema i smanjenja uticaja zarobljenih interesa²¹⁷. Postoji napredak, ali stanje ostaje nestabilno i podloženo političkim pritiscima. Audiovisual Council je u fazi reformi, ali politička instrumentalizacija je i dalje prisutna²¹⁸.

-Bosna i Hercegovina: regulatorno telo: CRA (Communications Regulatory Agency). CRA je duboko pogođena etnopolitičkim uticajima i podelama koje karakterišu politički sistem BiH. Članovi regulatora često dolaze iz različitih etničkih i političkih grupa, što vodi do neefikasnosti i nesposobnosti da zaštiti medijski pluralizam. Regulator često biva zarobljen između različitih političkih interesa, što slabi njegov autoritet i uticaj²¹⁹. Etnopolitička zarobljenost dovodi do slabosti regulatora i ograničava razvoj slobodnih medija. CRA je zarobljen etnopolitičkim uticajima, neefikasno štiteći pluralizam²²⁰.

Medijska regulatorna tela u hibridnim režimima često su zarobljena odnosno, institucionalno podređena političkim elitama koje koriste ove institucije za kontrolu javnog prostora i suzbijanje nezavisnih medija. Umesto da budu neutralni garant pluralizma i medijskih sloboda, regulatorni organi postaju oruđa za sprovođenje politike vladajuće elite kroz selektivnu primenu zakona, politički motivisane sankcije i imenovanja lojalnih kadrova. Time se suštinski podriva princip nezavisnosti medija, a javni diskurs se zatvara na narative koje vladajuća struktura želi da promoviše.

Ovaj fenomen najbolje osvetljava teorija zarobljene države (state capture), prema kojoj javne institucije postaju sredstvo ostvarivanja interesa uske političke ili ekonomske elite, a ne služba za opšte dobro²²¹. U kontekstu hibridnih režima, koji definiše npr. Diamond kao sisteme u

²¹³ Balkan Insight. Analize medijske nezavisnosti u Albaniji, 2023.

²¹⁴ Reporteri bez granica (RSF). Izveštaj o Albaniji, 2023.

²¹⁵ Transparency International Georgia. Izveštaji o medijskoj pristrasnosti, 2023.

²¹⁶ Freedom House. Freedom in the World 2023 Reports.

²¹⁷ Council of Europe. Izveštaji o reformama u Moldaviji, 2023.

²¹⁸ Freedom House. Freedom in the World 2023 Reports.

²¹⁹ OSCE (Organizacija za bezbednost i saradnju u Evropi). Monitoring izveštaji o slobodi medija.

²²⁰ BIRN (Balkan Investigative Reporting Network). Analize medijske kontrole u Srbiji, 2023.

²²¹ Hellman, J. S., Jones, G., & Kaufmann, D. Seize the State, Seize the Day: State Capture, Corruption, and Influence in Transition. World Bank Policy Research Working Paper 2000. No. 2444.

kojima su formalni demokratski mehanizmi uspostavljeni, ali je njihova funkcionalnost narušena autoritarnim praksama, medijski regulatorni organi često predstavljaju ključni instrument tog narušavanja demokratskih standarda²²². Takođe ističe da hibridni režimi balansiraju između demokratije i autokratije, koristeći pravne i institucionalne mehanizme da formalno legitimišu vlast, dok istovremeno zloupotrebljavaju te iste institucije za suzbijanje opozicije i kontrole medija. Zarobljenost regulatornih tela doprinosi upravo toj dinamici, jer omogućava režimu da formalno deluje kao demokratski, ali u praksi guši pluralizam i slobodu izražavanja. Ovakva situacija je naročito izražena u zemljama poput Srbije, Mađarske i Poljske, ali i u drugim tranzicionim društvima

Za prevazilaženje zarobljenosti neophodno je sprovođenje dubinskih reformi koje uključuju depolitizaciju regulatornih tela, osiguranje transparentnosti i jačanje mehanizama odgovornosti. Samo tako se može obnoviti poverenje građana u institucije i osigurati prava na slobodne i pluralističke medije, što je ključno za konsolidaciju demokratije.

²²² Diamond, 2002.

2. EVROPSKA REGULATIVA O MEDIJIMA U KONTEKSTU HIBRIDNIH POLITIČKIH REŽIMA

2.1. Uvodno razmatranje

U savremenom evropskom pravnom okviru, medijska politika zauzima sve značajnije mesto kao jedan od temelja zaštite demokratije, slobode izražavanja i pluralizma. Evropska unija kroz svoje pravne akte i strategije postavlja jasne standarde u pogledu regulacije medija, nezavisnosti regulatornih tela i borbe protiv političkog uticaja. Među najvažnijim dokumentima u ovoj oblasti su Poglavlje 10: Informaciono društvo i mediji, koje predstavlja deo pregovaračkog procesa za pristupanje EU, zatim Direktiva (EU) 2018/1808 kojom se menja Direktiva o audiovizuelnim medijskim uslugama, kao i najnoviji instrument – Evropski zakon o slobodi medija (EMFA), Uredba (EU) 2024/1083.

U ovom poglavlju analiziraće se ključni evropski standardi u oblasti medija, sa posebnim fokusom na obaveze koje proizilaze iz Direktive 2018/1808 i EMFA uredbe, i njihovu implementaciju u nacionalna zakonodavstva deset zemalja koje su već analizirane kao hibridni, autoritarni ili tranzicioni režimi. Posebna pažnja biće posvećena uticaju ovih standarda na Srbiju, kao zemlji kandidatu sa statusom hibridnog režima i regulatornim telom (REM) koje se često dovodi u vezu sa političkim uticajem. Takođe, biće prikazano koje su zemlje, od 10 analiziranih prihvatile i usvojile pomenute evropske standarde i kako se to reflektuje na stanje medijskih sloboda i regulatornih praksi.

2.2. Sloboda medija između normi i prakse: EU zakoni i hibridni režimi

U savremenim demokratskim sistemima, regulatorna tela za medije predstavljaju ključni mehanizam za očuvanje slobode izražavanja, pluralizma i nepristrasnog informisanja javnosti. Njihova nezavisnost, stručnost i institucionalna stabilnost od suštinskog su značaja kako bi se obezbedila ravnoteža između slobodnog tržišta medija i javnog interesa. U kontekstu brzih tehnoloških promena i sve većeg uticaja digitalnih platformi, ovi regulatori igraju i ulogu zaštitnika građana od štetnih sadržaja, manipulacije i političkog pritiska.

Evropska unija je tokom poslednjih decenija razvila sveobuhvatan normativni okvir koji uređuje oblast medija, sa posebnim akcentom na institucionalnu nezavisnost, transparentnost vlasništva i zaštitu uredničke autonomije. Tri ključna pravna dokumenta u tom pogledu su: Poglavlje 10 pregovaračkog procesa (Informaciono društvo i mediji), Direktiva o audiovizuelnim medijskim uslugama (AVMSD) i Evropski zakon o slobodi medija (EMFA). Ovi akti definišu standarde koji se primenjuju na sve zemlje članice, ali i na zemlje kandidate koje teže članstvu u Uniji.

Zajednički cilj ovih dokumenata jeste obezbeđivanje slobodnog, raznovrsnog i nezavisnog medijskog okruženja, kao temelja demokratskog društva. U tom procesu, regulatorna tela su pozicionirana kao institucionalni garant protiv političke instrumentalizacije medija. Ipak, izazovi nastaju u državama koje funkcionišu kao hibridni režimi, gde postoji razlika između formalnog usklađivanja sa zakonodavstvom EU i stvarne primene tih normi u praksi. Upravo ta diskrepanca otvara pitanja o efektivnosti evropskih standarda u političkim sistemima koji zadržavaju elemente autoritarne kontrole.

Poglavlje 10 je deo pravne tekovine Evropske unije koje obuhvata regulaciju elektronskih komunikacija, informacionog društva i medija. U kontekstu medija, posebno su važne obaveze koje se odnose na slobodu izražavanja, zaštitu pluralizma i nezavisnost regulatornih

tela. Zemlje kandidati za članstvo u EU, poput Srbije, moraju da pokažu ne samo usklađenost zakona, već i efikasnu primenu evropskih normi u praksi. Za hibridne režime, u kojima institucije formalno funkcionišu, ali su često politički instrumentalizovane, Poglavlje 10 predstavlja test političke volje za demokratizaciju. Iako mnoge države uspešno prenesu evropske norme u nacionalno zakonodavstvo, praksa često otkriva zarobljenost regulatornih tela, kao što je slučaj sa REM-om u Srbiji ili RTÜK-om u Turskoj. Evropska komisija redovno beleži takve slučajeve u svojim izveštajima o napretku, ističući probleme sa nezavisnošću, transparentnošću i nepristrasnošću regulatora²²³. Ključni zahtevi za zemlje kandidate uključuju: Usklađivanje sa Direktivom o audiovizuelnim medijskim uslugama (AVMSD), Obezbeđivanje nezavisnosti regulatornih tela za medije i komunikacije, Zaštitu slobode izražavanja i pluralizma medija.

Za hibridne režime, poput Srbije, ovo poglavlje nosi posebnu težinu jer ukazuje na duboko ukorenjene probleme²²⁴:

- Zahteva se funkcionalna, a ne formalna nezavisnost regulatornih tela, što je u hibridnim režimima često samo deklarativno ispunjeno.

- Efikasna primena zakona se otežava zbog političke instrumentalizacije institucija.

- Evropska komisija u svojim izveštajima daje sve više značaja praktičnoj implementaciji, a ne samo usklađenosti zakona sa EU normama.

U zemljama sa hibridnim režimima (npr. Srbija, Albanija), često postoji formalna usklađenost, ali nedostatak implementacije i nezavisnosti regulatora ukazuje na zarobljenost institucija i otpor reformama koje bi ograničile političku moć nad medijima²²⁵.

U ovom smislu, Poglavlje 10 postaje važno ne samo za formalno napredovanje u pregovorima, već i za merenje dubine demokratizacije u hibridnim režimima. U slučaju Srbije, uprkos usklađenosti zakona o elektronskim medijima sa EU normama, REM i dalje pokazuje jasne znake političke pristrasnosti, što EU prepoznaje kao ključnu prepreku za ispunjavanje obaveza iz ovog poglavlja²²⁶.

Revidirana Direktiva o audiovizuelnim medijskim uslugama (AVMSD) usvojena je 2018. godine sa ciljem da se odgovori na izazove digitalnog doba. Njen prošireni obuhvat uključuje²²⁷:

- Član 30: obaveza država članica da obezbede nezavisnost regulatornih tela

- Jačanje zaštite pluralizma i borba protiv govora mržnje i dezinformacija

- Uključivanje online platformi (npr. YouTube, Netflix) u sistem regulacije

U hibridnim režimima, ključna pitanja su ta sa li su regulatorna tela zaista nezavisna, ili su de facto pod partijskom kontrolom i kako se pravila primenjuju na online sadržaj, posebno u kontekstu digitalne propagande i režimskih portala. Direktiva eksplicitno propisuje da regulatorna tela ne smeju primati politička naređenja niti biti pod uticajem vlasti (čl. 30). Ovo je direktna suprotnost praksi u zemljama kao što su Srbija, Mađarska i Turska, gde su telima poput REM-a (Srbija) i RTÜK-a (Turska) dodeljene nadležnosti koje se koriste za političku kontrolu medija²²⁸. Direktiva 2018/1808 eksplicitno definiše da regulatorna tela ne smeju primati instrukcije od vlade. Ovo je direktna suprotnost praksi u zemljama poput Mađarske, Srbije, Turske i Rusije, gde regulatori deluju u interesu režima. Takođe, širenje obuhvata na online platforme dodatno komplikuje kontrolu u hibridnim režimima koji favorizuju režimske

²²³ European Commission. (2023). Serbia 2023 Progress Report. <https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu>

²²⁴ Freedom House (2024). *Nations in Transit: Serbia Country Report*. <https://freedomhouse.org>

²²⁵ Evropska komisija (2024). *Serbia 2024 Report*. Brussels: European Commission

²²⁶ Center for Research, Transparency and Accountability (CRTA). (2022). REM pod političkom kontrolom: Analiza prakse.

²²⁷ European Parliament (2018). Directive (EU) 2018/1808 on Audiovisual Media Services (AVMSD)

²²⁸ Media Freedom Rapid Response (2023). *Monitoring Reports on REM and RTÜK*. <https://www.mfrr.eu>

portale. U hibridnim režimima gde su regulatorna tela često pod kontrolom izvršne vlasti, ovi standardi predstavljaju ozbiljan izazov. Na primer, iako Srbija ima zakon koji formalno obezbeđuje nezavisnost REM-a, praksa pokazuje da su članovi tog tela često politički imenovani, a odluke se donose selektivno u korist provladinih medija²²⁹. Slično se dešava u Mađarskoj (NMHH) i Poljskoj (KRRiT), gde su regulatorna tela faktički pod političkom kontrolom²³⁰. U direktivi se eksplicitno navodi da države članice moraju da obezbede regulatorima samostalnost u izvršavanju dužnosti i zaštitu od spoljnog uticaja. Ovo je direktna reakcija na rastuće zabrinutosti u vezi sa zarobljenošću institucija, a posebno medijskih regulatora, koji u hibridnim sistemima igraju ključnu ulogu u očuvanju kontrole nad informacijama.

Evropski zakon o slobodi medija (EMFA), usvojen 2024. godine, predstavlja prvi pravno obavezujući akt EU koji se direktno bavi slobodom medija. Njime se sloboda medija postavlja u okvir unutrašnjeg tržišta, čime se povećava nadležnost EU da interveniše. Ključne odredbe su sledeće²³¹:

- Član 5: garancije za nezavisnost javnih medija.
- Čl. 6–7: zaštita uredničke autonomije i zabrana političkih uticaja.
- Čl. 8–9: obaveza transparentnosti vlasništva nad medijima.
- Čl. 17: zaštita nacionalnih regulatora od političkog mešanja.
- Zabranjuje se korišćenje špijunskog softvera (spyware) protiv novinara, osim u izuzetnim slučajevima.

Za hibridne režime, EMFA predstavlja ozbiljan izazov iz nekoliko razloga. U Srbiji, kao i u drugim zemljama Zapadnog Balkana, uredničku politiku javnih medija (npr. RTS) često direktno kontroliše vlast. Transparentnost vlasništva je delimična; koristi se prikriveno vlasništvo. REM, kao nacionalni regulator, često postupa selektivno i u interesu vladajuće strukture, što je u suprotnosti sa načelima EMFA. Takođe i RTÜK u Turskoj deluju kao produžena ruka režima, što je direktno u suprotnosti sa EMFA normama.

EMFA je pokušaj EU da po prvi put pravno sankcioniše političke uticaje na medije. Za zemlje kandidate, poput Srbije, njegovo postojanje može postati alat za politički pritisak da se oslobode institucije koje su pod partijskom kontrolom i obezbedi stvarna medijska sloboda²³². U kontekstu Srbije, EMFA bi zahtevala duboke promene: depolitizaciju REM-a, reformu javnog servisa RTS, i objavljivanje pravih vlasnika svih medija koji deluju u zemlji. U Mađarskoj i Poljskoj, gde su javni mediji pretvoreni u propagandne servise vlasti, EMFA bi mogla imati sličan efekat ako bi postojala politička volja za implementaciju²³³. Iako se EMFA trenutno primenjuje samo u članicama EU, njen normativni uticaj već se vidi u pregovorima sa zemljama kandidatima, jer EU koristi pravne i političke pritiske da obezbedi usklađivanje s njenim vrednostima.

U nastavku je predstavljena Tabela, koja prikazuje ključne evropske standarde u oblasti medijske regulative, sagledane kroz dva savremena pravna akta: Direktivu (EU) 2018/1808 o audiovizuelnim medijskim uslugama i Evropski zakon o slobodi medija (EMFA – Uredba (EU) 2024/1083). Ovi dokumenti predstavljaju temeljne izvore evropskog medijskog prava, koji postavljaju obaveze za države članice, ali i za kandidate za članstvo poput Srbije. Direktiva 2018/1808 mora biti transponovana u nacionalno zakonodavstvo država članica i kandidata. EMFA kao uredba je direktno primenljiva u državama članicama EU, ali služi i kao orijentir za zemlje kandidate (npr. Srbija, Albanija, BiH). Tabela tematski organizuje najvažnije oblasti regulacije, od institucionalne nezavisnosti i uredničke autonomije, do borbe

²²⁹ BIRN Serbia. (2023). Sistem REM-a: Politička instrumentizacija regulatornog tela.

²³⁰ Freedom House. (2023). Nations in Transit – Hungary, Serbia, Poland.

²³¹ European Parliament and Council (2024). *European Media Freedom Act – Regulation (EU) 2024/1083*

²³² Reporters Without Borders (2024). World Press Freedom Index: Serbia. <https://rsf.org>

²³³ European Parliament. (2024). Regulation (EU) 2024/1083 on the European Media Freedom Act (EMFA). Official Journal of the European Union

protiv dezinformacija i zaštite novinara. Uz svaku oblast, prikazani su konkretni članci zakona i normativni zahtevi, čime se obezbeđuje jasniji uvid u standarde koje zemlje s hibridnim političkim karakteristikama moraju uskladiti, ali još važnije i dosledno primenjivati u praksi.

Tematska oblast	Direktiva 2018/1808 (AVMSD)	EMFA 2024/1083	Ključni standardi i zahtevi
Nezavisnost regulatornih tela	Član 30	Član 17	Regulatori moraju biti pravno, funkcionalno i finansijski nezavisni od vlade i političkih struktura.
Urednička nezavisnost i autonomija	—	Član 5, 6, 7	Javni i privatni mediji moraju imati zaštitu od političkog uticaja na uređivačku politiku.
Transparentnost vlasništva medijima	nad —	Član 8, 9	Vlasnička struktura medija mora biti javno dostupna i ažurirana; zabranjena su skrivena vlasništva.
Zaštita medija pluralizma	Član 5, 6, 7	Član 20	Sprečavanje monopola i osiguranje medijskog pluralizma, posebno u javnom interesu.
Borba protiv dezinformacija i govora mržnje	Član 6	Član 18	Platforme moraju moderirati sadržaj, posebno kada je u pitanju govor mržnje, manipulacija, propaganda.
Regulisanje platformi deljenje)	online (VOD, Član 28b, 28a, 28c	—	Platforme poput YouTube ili VOD servisa podležu osnovnim pravilima o govoru mržnje, zaštiti dece itd.
Zaštita novinara od nadzora i represije	od —	Član 16	Zabrana korišćenja spyware tehnologije protiv novinara (osim u izuzetnim slučajevima).
Nezavisnost i javna misija javnih servisa	—	Član 5	Javni mediji moraju imati zakonsku zaštitu nezavisnosti i uredničke autonomije.
Nacionalne mere za implementaciju nadzor	i Član 30a, 33	Član 22	Obaveza praćenja sprovođenja zakona, saradnja s ERGA i dostavljanje izveštaja Komisiji.

Tabela 6. Ključni evropski standardi prema Direktivi 2018/1808 i EMFA – tematski pregled

U nastavku se prikazuje uporedna analiza primene ključnih evropskih normi u oblasti medija i informacionog društva u državama koje se često karakterišu kao hibridni režimi, odnosno politički sistemi u kojima su demokratske institucije formalno prisutne, ali suštinski oslabljene usled koncentracije moći i političke kontrole nad institucijama. Tabela se fokusira na tri ključna pravna okvira: Poglavlje 10 (kao deo procesa pristupanja EU), Direktivu 2018/1808 o audiovizuelnim medijskim uslugama (AVMSD) i najnoviji Evropski zakon o slobodi medija – EMFA (2024/1083). Cilj prikaza je da se ukaže na razlike između formalnog zakonodavnog usklađivanja i stvarne političke i institucionalne prakse, posebno u domenu nezavisnosti regulatornih tela, slobode medija i borbe protiv političke instrumentalizacije javnih komunikacionih sistema. Poređenje jasno pokazuje da, iako mnoge zemlje kandidati usvajaju formalne zakone, suštinska implementacija i dalje izostaje – što dodatno potvrđuje strukturalne slabosti hibridnih režima u oblasti slobode izražavanja i medijskog pluralizma

Zemlja	Poglavlje (EU <i>acquis</i>)	10 Direktiva 2018/1808	EMFA (2024/1083)	Napomena
Srbija	Formalno usklađena	Delimično	Neprimenjena	REM nominalno nezavistan ²³⁴ , faktički pod političkom kontrolom. ²³⁵
Mađarska	Usklađena	Da	Neprimenjena	NMHH lojalan vlasti, pluralizam degradiran ²³⁶ .
Poljska	Usklađena	Da	Neprimenjena	KRRiT ²³⁷ sa partijskim uticajem, polarizacija medija ²³⁸ .
Rusija	Nije primenjivo	Nije kandidat	Nije primenjeno	Potpuna državna kontrola, ne postoji regulatorna nezavisnost ²³⁹ .
Turska	Delimično usklađena	Delimično	Neprimenjena	RTÜK pod političkom dominacijom, ograničena sloboda medija ²⁴⁰ .
Ukrajina	Usklađivanje u toku	Delimično	Priprema	Započete reforme, ali regulator još uvek politički zavisian ²⁴¹ .
Albanija	Formalno usklađena	Delimično	Neprimenjena	AMA pod političkim uticajem, uprkos zakonskoj nezavisnosti ²⁴² .
Gruzija	Delimično usklađena	Delimično	Neprimenjena	GNCC optužen za pristrasnost i selektivnu regulaciju ²⁴³ .
Moldavija	Usklađivanje u toku	Delimično	Priprema	Reforme u toku, ali prethodni obrasci političke instrumentalizacije ²⁴⁴ .
Bosna i Hercegovina	Delimično usklađena	Delimično	Neprimenjena	CRA etnički i politički podeljen, slaba institucionalna zaštita ²⁴⁵ .

Tabela 7. Usklađenost hibridnih i autoritarnih režima sa ključnim evropskim medijskim aktima

Tabela jasno ilustruje duboku razliku između formalne i stvarne usklađenosti sa evropskim standardima u oblasti medija u zemljama sa hibridnim i autoritarnim karakteristikama. Iako većina zemalja u tabeli beleži određeni stepen formalnog usklađivanja sa Poglavljem 10 i Direktivom 2018/1808, stvarna implementacija normi ostaje selektivna, neefikasna ili u potpunosti blokirana. Ključni problem koji se ponavlja u skoro svim analiziranim slučajevima

²³⁴ Reporters Without Borders (RSF). (2024). World Press Freedom Index – Serbia.

²³⁵ European Commission. (2024). Serbia 2023 Report. Brussels: Enlargement Package.

²³⁶ Council of Europe. (2023). Hungary: Concerns over media pluralism and regulator independence.

²³⁷ Freedom House. (2023). Nations in Transit: Poland

²³⁸ European Parliament. (2023). Media Freedom in Central and Eastern Europe: State Capture and Resistance.

²³⁹ OSCE Representative on Freedom of the Media. (2022). Media Freedom in Russia and Turkey.

²⁴⁰ Isto.

²⁴¹ European Commission. (2023). Ukraine 2023 Report. Brussels: EU Enlargement Package.

²⁴² Balkan Insight. (2022). Albania's Media Regulator Under Fire for Political Bias.

²⁴³ Transparency International – Georgia. (2023). GNCC and Political Influence in Broadcasting.

²⁴⁴ European Parliament. (2023). Moldova's EU Path and Media Reform Efforts.

²⁴⁵ Media Freedom Rapid Response (MFRR). (2023). Bosnia and Herzegovina: Media Pluralism and Regulator Challenges.

jeste nedostatak institucionalne nezavisnosti regulatornih tela. Regulatori, poput REM-a u Srbiji, NMHH u Mađarskoj ili RTÜK-a u Turskoj, često funkcionišu kao produžena ruka političke vlasti, što direktno podriva ciljeve Direktive i Evropskog zakona o slobodi medija (EMFA). EMFA, iako još uvek nije implementirana u analiziranim zemljama, postavlja znatno više standarde kroz zabranu političkog uticaja, garancije uredničke autonomije i mehanizme transparentnosti vlasništva nad medijima. To predstavlja ozbiljan izazov za zemlje sa slabim institucijama i partijskim kolonizovanjem regulatornih tela. Zemlje poput Srbije, Albanije i BiH često uspevaju da na formalnom nivou ispune minimalne zakonske zahteve kako bi pokazale "napredak" u evrointegracijama, ali u praksi ostaje jasno da politička instrumentalizacija medija i dalje predstavlja normu. S druge strane, u slučajevima poput Rusije, ne postoji čak ni pokušaj formalnog usklađivanja, dok su Ukrajina, Moldavija i Gruzija u fazi tranzicije, s ograničenim rezultatima. Zaključno, analiza potvrđuje da je postojanje regulatornog okvira nužno, ali ne i dovoljno za zaštitu slobode medija u hibridnim režimima. Bez političke volje za stvarnu nezavisnost institucija, evropski standardi ostaju deklarativni, a medijski pejzaž ostaje ranjiv na političke i ekonomske pritiske.

Ovakav model delovanja karakterističan je za ono što Levitsky i Way nazivaju kompetitivnim autoritarizmom, gde formalno demokratske institucije postoje (izbori, regulatori, zakoni), ali su sistematski zloupotrebene za održavanje autoritarne kontrole²⁴⁶. Na primer, u Srbiji REM ima status formalno nezavisnog tela, ali se njegovi članovi biraju uz politički konsenzus vladajuće većine, a njegova selektivna primena zakona pokazuje faktičku lojalnost vlasti. Slično, u Mađarskoj NMHH, iako zakonodavno usklađen, funkcioniše u okvirima političkih direktiva²⁴⁷. Pojava zakonske fasade, tj. situacije u kojoj se međunarodni standardi implementiraju samo radi ispunjavanja formalnih zahteva EU, bez istinske institucionalne transformacije, jasno je opisana i u radu već pomenutog Tomasa Karotera koji upozorava na "sivu zonu" između autokratije i demokratije. U tim sistemima, institucije postoje, ali nemaju funkcionalnu nezavisnost niti kapacitet da ograniče vlast²⁴⁸. EMFA upravo pokušava da razbije tu fasadu, jer donosi obavezujuće mehanizme za zaštitu uredničke autonomije, transparentnosti vlasništva i nezavisnosti javnih servisa, što je direktan izazov političkim elitama u hibridnim režimima²⁴⁹.

Takođe, ono što se jasno očitava iz tabele jeste da ni države koje su usvojile formalne pravne okvire (npr. Poljska, Mađarska) nisu ostvarile efektivnu implementaciju, dok druge zemlje (Rusija, Turska) čak i odbacuju evropske norme kao neprihvatljive. U tom smislu, EMFA može postati alat za političku diferencijaciju između stvarnih kandidata za članstvo i država koje simuliraju reforme²⁵⁰.

Srbija je formalno uskladila svoje zakonodavstvo sa standardima EU iz Poglavlja 10 i delimično prenela Direktivu 2018/1808 u nacionalni zakon²⁵¹, ali praksa pokazuje značajne nedostatke u nezavisnosti regulatornog tela REM²⁵². Politička kontrola nad REM-om i selektivna primena zakona rezultiraju favorizovanjem provladinih medija i suzbijanjem kritičkih glasova, što ukazuje na zarobljenost regulatora u hibridnom režimu²⁵³. Mađarska je formalno implementirala sve ključne evropske standarde, uključujući Direktivu 2018/1808, ali u praksi NMHH funkcioniše kao produžena ruka vlade. Članovi regulatornog tela su politički

²⁴⁶ Reporters Without Borders (RSF). (2024). World Press Freedom Index – Serbia.

²⁴⁷ Council of Europe (2023). Hungary: Concerns over media pluralism and regulator independence.

²⁴⁸ Carothers, T. (2002). The End of the Transition Paradigm. *Journal of Democracy*, 13(1), 5–21.

²⁴⁹ European Parliament. (2024). European Media Freedom Act – Regulation (EU) 2024/1083.

²⁵⁰ Freedom House (2023). Nations in Transit: Regional Overview.

²⁵¹ BIRN Serbia. (2023). Media Ownership and Political Influence in Serbia. Belgrade: Balkan Investigative Reporting Network.

²⁵² CRTA – Centar za istraživanje, transparentnost i odgovornost. (2023). Izveštaji o medijima i institucijama u Srbiji. Beograd: CRTA.

²⁵³ European Commission. (2023). Serbia 2023 Report. Brussels: European Commission. Preuzeto sa: <https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu>

imenovani, a sankcije se uglavnom usmeravaju protiv kritičkih medija, što oslikava duboku zarobljenost medijskih regulatora u autoritativno-hibridnom režimu²⁵⁴. Poljska je prenela evropske medijske standarde u zakon, ali KRRiT i dalje učestvuje u partijskoj kontroli nad medijima²⁵⁵. Pritisci na nezavisne medije i instrumentalizacija regulatora ukazuju na slabosti demokratije i političku zavisnost ključnih institucija u hibridnom sistemu²⁵⁶. Rusija nije k²⁵⁷andidat za EU i ne primenjuje evropske standarde. Roskomnadzor deluje kao direktni instrument cenzure, represije i kontrole medija, što je tipično za autoritarni režim sa potpunim zarobljavanjem regulatornih tela²⁵⁸. Turska se nalazi u tranziciji između hibridnog i autoritarnog režima. Formalno je delimično uskladila zakonodavstvo, ali RTÜK je pod snažnim političkim uticajem. Kazne protiv nezavisnih medija i politička imenovanja članova regulatora ograničavaju slobodu medija²⁵⁹. Ukrajina je u procesu reformi sa ciljem približavanja evropskim standardima, ali politička zavisnost regulatornog tela i nedostatak pune nezavisnosti još uvek ograničavaju efikasnost medijske regulacije. Napori ka depolitizaciji regulatora su u toku. Albanija je delimično uskladila zakonodavstvo, ali AMA ostaje pod političkim pritiscima i ne pokazuje potpunu nezavisnost. Ovo je karakteristično za hibridni režim gde formalni okviri postoje, ali su institucije instrumentalizovane²⁶⁰. U Gruziji GNCC se suočava sa optužbama za pristrasnost i političku zavisnost. Iako postoje zakonski okviri, praksa pokazuje ograničenu nezavisnost regulatornog tela, što ugrožava pluralizam i slobodu medija²⁶¹. Moldavija je u fazi tranzicije i sprovođenja reformi za usklađivanje sa evropskim standardima. Ipak, prethodna politička instrumentalizacija regulatora ostavlja posledice na trenutni nivo nezavisnosti i efikasnosti²⁶². Bosna i Hercegovina je formalno uskladila zakonodavstvo sa evropskim standardima, ali CRA ostaje pod etnopolitičkim uticajima. Ovakav uticaj slabi zaštitu pluralizma i dovodi do neefikasne regulacije medija u hibridnom političkom sistemu²⁶³.

U nastavku je prikazana tabela koja analizira stanje regulatornih tela za medije u deset pomenutih zemalja koje se karakterišu kao hibridni režimi. Analiza obuhvata ključne aspekte relevantne za proces evropskih integracija i primenu medijskih standarda, uključujući stepen institucionalne nezavisnosti regulatornih tela, njihovu efikasnost u primeni zakona, prisustvo političkog uticaja na njihov rad, kao i nivo formalne i stvarne usklađenosti sa standardima EU, pre svega onima sadržanim u Direktivi o audiovizuelnim medijskim uslugama (AVMSD), Zakonu o slobodi medija (EMFA) i Poglavlju 10 pristupnih pregovora. Pored toga, kolona s napomenama ukazuje na specifične karakteristike svake zemlje, poput institucionalnih blokada, reformskih pokušaja ili mehanizama političke kontrole, što omogućava dublje razumevanje strukturalnih slabosti i prepreka za usklađivanje sa evropskim normama.

Zemlja	Nezavisnost regulatornog tela	Efikasnost primene zakona	Politički uticaj	Usklađenost sa EU standardima	Napomena
---------------	--------------------------------------	----------------------------------	-------------------------	--------------------------------------	-----------------

²⁵⁴ Freedom House. (2023). Nations in Transit 2023 – Hungary. Washington, D.C.: Freedom House. Preuzeto sa: <https://freedomhouse.org>

²⁵⁵ Reporters Without Borders (RSF). (2023). Hungary and Poland: Press Freedom Index and Country Reports. Paris: RSF. Preuzeto sa: <https://rsf.org>

²⁵⁶ European Commission. (2023). Rule of Law Reports – Poland. Brussels: European Commission.

²⁵⁷ European Commission. (2023). Ukraine 2023 Progress Report. Brussels: European Commission.

²⁵⁸ RSF & European Commission. (2023). Turkey: Annual Reports on Freedom of the Press. Paris & Brussels.

²⁵⁹ Isto.

²⁶⁰ Reporters Without Borders. (2023). Albania – Country Report. Paris: RSF.

²⁶¹ Transparency International Georgia. (2023). Media Environment and Political Pressure. Tbilisi: TI Georgia.

²⁶² Freedom House. (2023). Nations in Transit 2023 – Moldova. Washington, D.C.: Freedom House.

²⁶³ Media Freedom Rapid Response (MFRR). (2023). Bosnia and Herzegovina: Media Pluralism and Regulator Challenges.

Zemlja	Nezavisnost regulatornog tela	Efikasnost primene zakona	Politički uticaj	Usklađenost sa EU standardima	Napomena
Srbija	Niska	Slaba	Visok	Delimična	REM formalno nezavisan, ali politički zarobljen ²⁶⁴ .
Mađarska	Vrlo niska	Slaba	Veoma visok	Formalna, praksa slabija	NMHH direktno lojalan vladi ²⁶⁵ .
Poljska	Niska	Slaba	Visok	Formalna, praksa slabija	KRRiT pod partijskim nadzorom ²⁶⁶ .
Rusija	Nema	Nema	Potpun	Nema	Roskomnadzor kao instrument represije ²⁶⁷ .
Turska	Niska	Slaba	Visok	Delimična	RTÜK pod jakim političkim pritiskom ²⁶⁸ .
Ukrajina	Srednja	U toku reformi	Smanjen	U pripremi	Proces depolitizacije regulatora u toku ²⁶⁹ .
Albanija	Niska	Slaba	Visok	Delimična	AMA pod političkim pritiscima ²⁷⁰ .
Gruzija	Niska	Slaba	Visok	Delimična	GNCC optužen za pristrasnost ²⁷¹ .
Moldavija	Srednja	U toku reformi	Smanjen	U pripremi	Reformisanje regulatornog okvira ²⁷² .
Bosna i Hercegovina	Niska	Slaba	Visok	Delimična	CRA pod etnopolitičkim uticajima ²⁷³ .

²⁶⁴ CRTA & BIRN Serbia. (2023). Izveštaji o medijskoj slobodi i nezavisnosti REM-a. Beograd: CRTA – Centar za istraživanje, transparentnost i odgovornost & BIRN – Balkan Investigative Reporting Network. Dostupno na: <https://cрта.rs/> / <https://birn.eu.com>

²⁶⁵ Freedom House. (2023). Hungary: Nations in Transit 2023 – Country Report. Washington, D.C.: Freedom House. Preuzeto sa: <https://freedomhouse.org>

²⁶⁶ Reporters Without Borders (RSF). (2023). 2023 World Press Freedom Index: Annual Country Reports. Paris: RSF. Preuzeto sa: <https://rsf.org/en/index>

²⁶⁷ Human Rights Watch. (2023). Russia and Turkey: Media Freedom Under Pressure. New York: HRW. Preuzeto sa: <https://hrw.org>

²⁶⁸ Isto.

²⁶⁹ Freedom House. (2024). Ukraine: Nations in Transit 2024 – Country Report. Washington, D.C.: Freedom House. Dostupno na: <https://freedomhouse.org>

²⁷⁰ Balkan Insight. (2023). Media Regulation in Albania: Between Reform and Capture. Tirana: Balkan Investigative Reporting Network. Preuzeto sa: <https://balkaninsight.com>

²⁷¹ Transparency International Georgia. (2023). Media and Governance Report – Georgia 2023. Tbilisi: TI Georgia. Preuzeto sa: <https://transparency.ge>

²⁷² Freedom House. (2023). Moldova: Nations in Transit Country Report 2023. Washington, D.C.: Freedom House.

Tabela 8. Stanje regulatornih tela u odnosu na nivo usklađenosti sa EU standardima

Tabela jasno pokazuje da u većini analiziranih zemalja, regulatorna tela za medije funkcionišu uz ozbiljna ograničenja koja proizilaze iz političkog uticaja i nedostatka nezavisnosti. To je posebno izraženo u hibridnim režimima kao što su Srbija, Mađarska, Poljska, Turska, Albanija, Gruzija i Bosna i Hercegovina²⁷⁴, gde regulatorni organi iako formalno postoje, u praksi često služe kao instrumenti vlasti za kontrolu medijskog prostora.

Nezavisnost regulatornih tela se najčešće ocenjuje kao niska ili vrlo niska, što znači da politički interesi direktno utiču na njihove odluke i aktivnosti. Na primer, u Mađarskoj NMHH je poznat po direktnoj lojalnosti vlad²⁷⁵, dok REM u Srbiji trpi selektivne pritiske i kontrolu kroz imenovanja i procedure. Slično, KRRiT u Poljskoj i RTÜK u Turskoj podvrgnuti su snažnom političkom pritisku, što narušava objektivnost i efikasnost primene medijskih standarda²⁷⁶.

Efikasnost primene zakona je takođe slaba, što dodatno otežava ostvarivanje ciljeva definisanih u evropskim medijskim regulativama. Regulacije se formalno usvajaju, ali se njihova primena često izostavlja ili selektivno sprovodi, što omogućava da medijski prostor ostane kontrolisan od strane vladajućih elita ili dominantnih političkih interesa²⁷⁷.

Politički uticaj je najveći faktor koji kompromituje nezavisnost regulatornih tela. U autoritarnim i hibridnim režimima ovaj uticaj se manifestuje kroz imenovanja politički podobnih članova regulatora, kao i kroz pritiske na medijske kuće koje se ne slažu sa zvaničnom linijom²⁷⁸. Rusija kao autoritarni režim ima gotovo potpunu kontrolu nad medijima putem Roskomnadzora, što predstavlja ekstreman primer zarobljavanja regulatora²⁷⁹.

U zemljama koje su u tranziciji kao što su Ukrajina i Moldavija, stanje regulatornih tela pokazuje znake poboljšanja²⁸⁰. Reformišu se pravni okviri i pokušava se depolitizacija regulatornih tela, mada proces još nije dovršen i ostaju izazovi u punoj implementaciji evropskih standarda²⁸¹.

Ukupno gledano, tabela pokazuje da formalna usklađenost sa EU medijskim standardima nije dovoljna bez stvarne nezavisnosti i efikasnosti regulatornih tela. Za zemlje hibridnih režima, ključni izazov ostaje depolitizacija i jačanje institucionalnih mehanizama koji će garantovati pluralizam, slobodu medija i transparentnost vlasništva.

Zemlje koje su delimično ili potpuno usvojile evropske standarde (poput Ukrajine, Moldavije, delimično Srbije i Albanije) pokazuju znake pozitivnih pomaka u jačanju nezavisnosti regulatornih tela i unapređenju medijske slobode²⁸². U ovim zemljama procesi reformi su

²⁷³ OSCE. (2023). Media Freedom and Regulatory Environment in Bosnia and Herzegovina: Assessment Report. Vienna: OSCE Mission to Bosnia and Herzegovina.

²⁷⁴ CRTA & BIRN Serbia. (2023). Izveštaji o medijskoj slobodi i nezavisnosti REM-a. Beograd: CRTA – Centar za istraživanje, transparentnost i odgovornost & BIRN – Balkan Investigative Reporting Network. Dostupno na: <https://cрта.rs/> / <https://birn.eu.com>

²⁷⁵ Freedom House. (2023). Hungary: Nations in Transit 2023 – Country Report. Washington, D.C.: Freedom House. Preuzeto sa: <https://freedomhouse.org>

²⁷⁶ OSCE – Office of the Representative on Freedom of the Media. (2023). Media Freedom and Regulatory Trends: Poland Report 2023. Vienna: OSCE. Dostupno na: <https://www.osce.org/fom>

²⁷⁷ European Commission. (2023). Serbia 2023 Report – Chapter 10: Information Society and Media.

²⁷⁸ CRTA & BIRN Serbia. (2023). Izveštaji o medijskoj slobodi i nezavisnosti REM-a.

²⁷⁹ Human Rights Watch. (2023). Russia and Turkey: Media Freedom Under Pressure. New York: HRW. Preuzeto sa: <https://hrw.org>

²⁸⁰ Freedom House. (2023). Moldova: Nations in Transit Country Report 2023. Washington, D.C.: Freedom House.

²⁸¹ Freedom House. (2024). Ukraine: Nations in Transit 2024 – Country Report. Washington, D.C.: Freedom House. Dostupno na: <https://freedomhouse.org>

²⁸² Freedom House, Moldova Country Report 2023.

usmereni na depolitizaciju regulatornih tela, povećanje transparentnosti vlasništva medija i jačanje pluralizma. Na primer, Ukrajina i Moldavija su u toku sa implementacijom ključnih odredbi EMFA uredbe, što podržava procese demokratizacije i medijske slobode, iako izazovi i dalje postoje²⁸³. Nasuprot tome, zemlje koje nisu usvojile ili su minimalno usvojile evropske standarde (poput Mađarske, Poljske, Rusije i Turske)²⁸⁴ karakterišu visoki nivoi političke kontrole nad medijskim regulatorima, što direktno utiče na slobodu medija. U ovim slučajevima, regulatorna tela su često sredstvo za sprovođenje državne ili partijske cenzure i kontrole, a ne nezavisni čuvari medijskih prava. U Mađarskoj, na primer, NMHH funkcioniše kao direktna produžena ruka vlade, što ograničava pluralizam i slobodu izražavanja²⁸⁵.

Regulativa Evropske unije u oblasti medija oličena kroz Direktivu o audiovizuelnim medijskim uslugama (2018/1808), Zakon o slobodi medija (EMFA) i zahteve iz Poglavlja 10 postavlja visoke normative u pogledu nezavisnosti regulatornih tela, zaštite slobode izražavanja i pluralizma medija. Ipak, iskustvo zemalja sa hibridnim političkim režimima pokazuje da formalno usvajanje evropskih standarda nije dovoljno za suštinsku demokratizaciju medijskog sektora. U teoriji, ovi standardi bi trebalo da budu moćan alat za jačanje slobode medija i demokratije, posebno u zemljama koje se nalaze u fazi tranzicije ili su hibridni režimi. Međutim, analiza implementacije u deset posmatranih zemalja pokazuje da evropski standardi u praksi često ostaju pretežno formalna obaveza bez stvarnog efekta na stanje medijskih sloboda. Dok su mnoge zemlje usvojile zakonske norme u skladu sa direktivama, politički uticaj i zarobljenost regulatornih tela ostaju glavna prepreka za njihovu efikasnu primenu. Regulatorna tela u hibridnim režimima uglavnom su podložna partijskim ili državnim interesima, što ozbiljno kompromituje njihovu nezavisnost i onemogućava zaštitu pluralizma i uredničke autonomije.

Izostanak stvarne depolitizacije i nedovoljna efikasnost regulatornih tela ukazuju da je neophodno dodatno jačanje institucionalnih kapaciteta i nezavisnosti regulatora, kao i dosledna primena evropskih standarda, kako bi se postigli željeni efekti u medijskoj sferi. Bez ovih koraka, evropski standardi rizikuju da ostanu samo formalni okvir, dok će sloboda i pluralizam medija ostati ugroženi.

U političkim sistemima u kojima se spajaju demokratske forme sa autoritarnim praksama, institucije poput medijskih regulatora često funkcionišu pod političkim uticajem, što dovodi do selektivne i neefikasne primene evropskih normi. U takvim okolnostima, regulatorna tela gube svoju nezavisnu funkciju i postaju deo mehanizma kontrole nad javnim prostorom, dok se javni servisi instrumentalizuju u interesu vladajućih struktura.

Zato evropski medijski standardi ne mogu delovati izolovano, njihova efektivnost zavisi od šireg konteksta vladavine prava, političke odgovornosti i aktivnog civilnog društva. Bez istinske institucionalne reforme, depolitizacije nadzornih tela i ojačane uloge nezavisnih medija, norme ostaju formalna obaveza bez stvarnog demokratskog učinka. Samo kao deo celovitog i doslednog procesa demokratizacije, ovi standardi mogu predstavljati stvarni korektiv hibridnim režimima i doprineti transformaciji političkog sistema u skladu sa osnovnim vrednostima Evropske unije.

Implementacija evropskih medijskih standarda može doprineti jačanju regulatorne nezavisnosti i slobode medija, ali sama formalna usklađenost nije dovoljna. Efekti zavise od političke volje, institucionalnih kapaciteta i ukupnog demokratskog okvira zemlje. Zemlje koje ne implementiraju standarde ili to rade površno, uglavnom pokazuju regres u slobodi medija i dodatnu zarobljenost regulatornih tela.

2.3. Srbija između evropskih medijskih standarda i prakse hibridnog režima

²⁸³ Freedom House, Ukraine Country Report 2024.

²⁸⁴ Freedom House, Hungary Country Report 2023.

²⁸⁵ RSF (Reporteri bez granica), Annual Report 2023

Proces pristupanja Evropskoj uniji podrazumeva temeljno usklađivanje pravnog, institucionalnog i političkog sistema zemlje kandidata sa pravnim tekovinama EU. U tom kontekstu, Poglavlje 10 – Informaciono društvo i mediji zauzima posebno mesto, jer obuhvata oblasti elektronskih komunikacija, slobode izražavanja i nezavisnosti medija, ključne vrednosti svake demokratske zajednice. Zemlje kandidati, poput Srbije, imaju obavezu da u okviru ovog poglavlja usvoje i primene evropske zakone i direktive koje se odnose na medijski sektor, kao što su Direktiva o audiovizuelnim medijskim uslugama (AVMSD), Evropski zakon o slobodi medija (EMFA) i prateći standardi o nezavisnosti regulatornih tela. Međutim, kada se evropski standardi primenjuju u političkim sistemima koji nisu u potpunosti demokratski, dolazi do nesklada između formalne usklađenosti i stvarne implementacije. Srbija, kao primer hibridnog režima, institucionalno pokazuje spremnost za usklađivanje sa EU normama, ali u praksi ostaje ograničena političkim uticajem na regulatorna tela, javne medije i digitalni prostor. To otvara pitanje stvarne političke volje i kapaciteta za sprovođenje suštinskih reformi u skladu sa evropskim vrednostima. U teorijskom smislu, već pomenut koncept hibridnih režima opisuje političke sisteme u kojima se formalne demokratske institucije kombinuju sa autoritarnim praksama, uključujući ograničavanje medijskih sloboda i manipulaciju regulatornim mehanizmima. U takvim sistemima, pravila se često formalno usvajaju, ali se koriste za legitimizaciju postojeće vlasti, dok se istovremeno onemogućava njihova delotvorna primena. Ovaj okvir je ključan za razumevanje izazova sa kojima se Srbija suočava u procesu evropskih integracija u oblasti medija.

Ugovor o Evropskoj uniji propisuje da svaka evropska država može da podnese zahtev za članstvo ukoliko poštuje demokratske vrednosti i ukoliko je posvećena njihovom daljem unapređenju zajedno sa drugim članicama evropske porodice. Prvi korak koji država mora da načini jeste ispunjavanje ključnih kriterijuma za članstvo. Ovi kriterijumi su u najvećem delu definisani na sastanku Evropskog saveta u Kopenhagenu 1993. godine i stoga se nazivaju “kriterijumi iz Kopenhagena”. U skladu sa ovim kriterijumima, članstvo u Evropskoj uniji znači da država koja želi da pristupi EU mora da ima²⁸⁶:

-stabilne institucije koje garantuju demokratiju, vladavinu prava, ljudska prava i poštovanje i zaštitu manjina;

-funkcionalnu tržišnu privredu i sposobnost da se nosi sa tržišnim pritiscima unutar jedinstvenog tržišta;

-sposobnost da preuzme i uspešno ispuni obaveze koje proizilaze iz članstva, uključujući pridržavanje ciljeva političke, ekonomske i monetarne unije.

Za države Zapadnog Balkana uveden je i Proces stabilizacije i pridruživanja koji ima tri cilja²⁸⁷:

1. Politička stabilizacija i ohrabivanje njihove brze tranzicije ka tržišnoj ekonomiji;
2. Unapređenje regionalne saradnje;
3. Članstvo u Evropskoj uniji.

Pregovori sa Evropskom Unijom se vode u 8 tačaka²⁸⁸: Država podnosi zahtev za članstvo Savetu EU, Evropska komisija ocenjuje zahtev i dostavlja mišljenje, ako je mišljenje pozitivno, Savet može odobriti kandidatski status. Slede analitički pregledi zakonodavstva tzv. skrining procesa. Pregovori se vode kroz 35 tematskih poglavlja pravnog nasleđa EU. Nakon ispunjavanja kriterijuma, usvaja se Ugovor o pristupanju. Ugovor mora biti ratifikovan u državi kandidatu i svim članicama EU. Zemlja postaje članica EU na datum predviđen ugovorom. U oktobru 2000. godine Srbija postaje deo Procesu stabilizacije i pridruživanja tokom samita Evropske Unije održanog u Francuskoj. Osam godina kasnije, potpisuje

²⁸⁶ “Postupak ulaska u EU,” Materijali EU (Univerzitet u Beogradu, 2020), 4, pristupljeno: Maj 5, 2024, <https://ius.bg.ac.rs/wp-content/uploads/2020/12/Postupak-ulaska-u-EU-materijali-EU-.pdf>.

²⁸⁷ Ibid.

²⁸⁸ EU info centar, Pregovaračka poglavlja, 35 koraka ka Evropskoj Uniji, Drugo dopunjeno izdanje (EU info centar), 5, pristupljeno: Maj 12, 2024. https://arhiva.euinfo.rs/files/Publikacije-srp/35_koraka_za_web.pdf.

sporazum o stabilizaciji i pridruživanju (SSP) u Luksemburgu 29. Aprila 2008.godine. Da bi neka država (a tako i Srbija), postala članica Evropske unije i napredovala ka članstvu, mora pregovarati po poglavljima. Kada država ispuni definisane kriterijume u konkretnim poglavljima, ta poglavlja se privremeno zatvaraju. Država koja je kandidan, može istovremeno imati nekoliko otvorenih poglavlja i raditi na njihovom ispunjavanju²⁸⁹.

Pristupni proces Srbije ka Evropskoj uniji započeo je formalno 2012. godine, kada je Srbija podnela zahtev za članstvo. Od tada, pregovori su vođeni kroz različite tematske pakete (poglavlja), među kojima je i Poglavlje 10: Informaciono društvo i mediji. Ovo poglavlje je ključno za usklađivanje zakonodavstva Srbije sa evropskim standardima u oblasti medija i digitalnog informacionog društva²⁹⁰. Tokom pregovora, Srbija je usvojila nekoliko važnih pravnih akata i regulatornih okvira usklađenih sa Direktivom (EU) 2018/1808, koja se odnosi na audiovizuelne medijske usluge i elektronske komunikacije, kao i sa novim normama koje donosi Evropski zakon o slobodi medija (EMFA, 2024/1083). Među ključnim zakonima su Zakon o elektronskim medijima²⁹¹ i propisi koji regulišu rad REM-a. Međutim, uprkos formalnom usvajanju većine evropskih pravnih standarda, praktična implementacija ostaje izazov. REM često funkcioniše pod uticajem političkih pritisaka, a nezavisnost regulatornog tela nije u potpunosti ostvarena²⁹². Pojedine obaveze iz direktive i EMFA uredbe još nisu potpuno sprovedene u praksi, što je istaknuto u redovnim izveštajima Evropske komisije i nezavisnih organizacija za monitoring medijskih sloboda²⁹³. Takođe, Srbija kao hibridni režim ima složen odnos sa EU pristupnim zahtevima, sa jedne strane postoji formalna težnja ka usklađivanju, dok sa druge strane politički faktori često ograničavaju stvarnu depolitizaciju regulatornih tela i slobodu medija²⁹⁴. Evropski pritisci kroz pregovore i izveštaje o vladavini prava ostaju važan mehanizam za podsticanje reformi, ali efekti su ograničeni bez dubljih institucionalnih promena. Sledi pregled pravnih normi Srbije u oblasti medija u kontekstu EU pristupanja:

1. Zakon o elektronskim medijima (ZEM): Srbija je usvojila Zakon o elektronskim medijima (2020), kojim je pokušala da uskladi svoje regulatorno okruženje sa evropskim zahtevima, posebno u pogledu nezavisnosti regulatornog tela REM, zaštite pluralizma i transparentnosti vlasništva medija. Zakon predviđa formalnu nezavisnost REM-a, transparentan proces izbora članova i sankcije za kršenje zakona²⁹⁵.

2. Usklađivanje sa Direktivom 2018/1808: Zakon o elektronskim medijima sadrži elemente usklađenosti sa Direktivom o audiovizuelnim medijskim uslugama (AVMSD), posebno u oblastima zaštite dece, borbe protiv govora mržnje i dezinformacija, kao i regulacije online platformi. Međutim, implementacija ovih odredbi u praksi još uvek nije u potpunosti efikasna zbog uticaja politike na rad regulatora²⁹⁶.

²⁸⁹ Pregovaračka poglavlja su sledeća: Slobodno kretanje robe, slobodno kretanje radnika, pravo poslovnog nastanjivanja i sloboda pružanja usluga, slobodno kretanje kapitala, javne nabavke, pravo privrednih društava, pravo intelektualne svojine, politika konkurencije, finansijske usluge, informaciono društvo i mediji, poljoprivreda i ruralni razvoj, bezbednost hrane, veterinarska i fitosanitarna politika, ribarstvo, transportna politika, energetika, oporezivanje, ekonomska i monetarna politika, statistika, socijalna politika i zapošljavanje, preduzetništvo i industrijska politika, transevropske mreže, regionalna politika i koordinacija strukturnih instrumenata, pravosuđe i osnovna prava, zatim pravda, sloboda i bezbednost, nauka i istraživanje, obrazovanje i kultura, životna sredina, zaštita potrošača i zdravlja, carinska unija, ekonomski odnosi sa inostranstvom, spoljna, bezbednosna i odbrambena politika, finansijska kontrola, finansijske i budžetske odredbe institucije, druga pitanja.

²⁹⁰ European Commission, Serbia 2023 Progress Report – Poglavlje 10.

²⁹¹ Zakon o elektronskim medijima Republike Srbije, 2020.

²⁹² CRTA i BIRN, Izveštaji o nezavisnosti REM-a, 2023.

²⁹³ Freedom House, Serbia Country Report, 2023.

²⁹⁴ European Parliament, Serbia Accession Progress and Media Freedom, 2023

²⁹⁵ Zakon o elektronskim medijima Republike Srbije, 2020.

²⁹⁶ Evropski zakon o slobodi medija (EMFA), Uredba (EU) 2024/1083.

3. Implementacija standarda iz EMFA uredbe: EMFA uredba (2024/1083) donosi dodatne obaveze za zemlje članice i kandidate, uključujući obavezu transparentnog vlasništva medija, zaštite uredničke autonomije i osnaživanja nezavisnosti regulatornih tela. Srbija je u procesu prilagođavanja svog zakonodavstva ovim zahtevima, ali postoji kašnjenje u implementaciji, naročito u pogledu stvarne depolitizacije REM-a i zaštite pluralizma²⁹⁷.

U kontekstu hibridnog režima, Poglavlje 10 predstavlja ogledalo demokratskih deficita u Srbiji. Iako su formalni zakonski okviri u velikoj meri usklađeni sa EU standardima, stvarna politička kontrola nad medijima, nedostatak nezavisnosti regulatornih tela i neravnopravan medijski prostor onemogućavaju ostvarenje ključnih ciljeva evropskih integracija. Bez suštinskih reformi u sferi medijskih sloboda, digitalne transparentnosti i vladavine prava, Poglavlje 10 ostaje prepreka na evropskom putu Srbije.

U nastavku je prikazana detaljna tabela koja osvetljava stanje implementacije Poglavlja 10 u Srbiji. Tabela sadrži ključne tačke vezane za usklađivanje zakonodavnog okvira, digitalizaciju, medijsku strategiju, rad javnih servisa, ulogu regulatornog tela REM, kao i pitanja govora mržnje i dezinformacija. Ovaj pregled je izrađen kako bi se sagledalo koliko je Srbija uskladila svoje medijsko i informaciono zakonodavstvo sa standardima Evropske unije i kako to utiče na slobodu i pluralizam medija u zemlji.

Tačka	Izvod / Sažetak	Izvori
1. Zakonodavni okvir – delimično usklađen	Srbija je usvojila osnovne zakone koji prate EU standarde: Zakon o elektronskim medijima, javnom informisanju i medijima, javnim servisima. Praksa odstupa zbog nedosledne primene i političkog uticaja.	Evropska komisija, Serbia 2024 Report, str. 95–97 Ministarstvo kulture i informisanja RS, medijskapolitika.rs
2. Digitalizacija i razvoj informacionog društva	Digitalna tranzicija TV signala završena 2015. Uvedeni su eUprava, eZdravlje servisi. Strategija za razvoj širokopojasne infrastrukture do 2025. Tehnički aspekti su najuspešnije sprovedeni.	Ministarstvo informisanja i telekomunikacija RS, Digitalna agenda 2023 DESI – EU Digital Economy and Society Index: Serbia Profile, 2023 RATEL: Izveštaj o tržištu elektronskih komunikacija, 2022
3. Medijska strategija 2020–2025	Strategija predviđa jačanje nezavisnosti REM-a, podršku lokalnim medijima, veću transparentnost vlasništva. Implementacija je spora i fragmentisana, mnoge ključne mere nisu realizovane.	Medijska strategija Republike Srbije 2020–2025, Vlada RSBIRN: Monitoring sprovođenja medijske strategije, 2023 Evropska komisija, Serbia 2024 Report, str. 96
4. Reforma javnih servisa (RTS i RTV)	Javni servisi formalno funkcionišu, ali izveštavanje nije uravnoteženo. Finansijska zavisnost od države ostavlja prostor za politički uticaj.	Reporteri bez granica (RSF), World Press Freedom Index 2024 – Serbia Transparentnost Srbija: Finansiranje RTS i RTV, 2023 NUNS i CRTA: Monitoring izbornog izveštavanja, 2023
5. REM	– REM postoji i obavlja monitoring, ali	Evropska komisija, Serbia 2024

²⁹⁷ CRTA, Izveštaj o nezavisnosti REM-a, 2023.

Tačka	Izvod / Sažetak	Izvori
regulatorno telo	je kritikovan kao politički pristrasan. EU traži jačanje nezavisnosti, transparentnosti i kapaciteta.	Report, str. 96NUNS: Analiza rada REM-a, 2023SHARE Foundation: Digitalna prava i regulatorna tela, 2023
6. Govor mržnje i dezinformacije	Zakoni postoje, ali se primenjuju selektivno. Nema sistemskog odgovora na dezinformacije, posebno putem provladinih tabloida.	Freedom House: Nations in Transit 2024 – SerbiaBIRN: Disinfo Radar Srbija, 2023SHARE Foundation: Izveštaj o digitalnoj sigurnosti, 2023

Tabela 9. Primena poglavlja 10. u Srbiji

Iz tabele vidimo da je zakonodavni okvir delimično usklađen. Srbija je formalno usvojila ključne zakone koji prate evropske standarde u oblasti medija i javnog informisanja. Međutim, njihova primena u praksi je problematična zbog nedoslednosti i političkog uticaja. Ovo ukazuje da zakonodavni okvir postoji, ali je efikasnost primene oslabljena zbog slabosti institucija i pritisaka sa strane politike. Digitalizacija i razvoj informacionog društva predstavlja najuspešniju oblast. Tehnički aspekti Poglavlja 10 u Srbiji su najuspešnije sprovedeni. Digitalna tranzicija TV signala je završena još 2015, a uvedeni su i brojni servisi poput eUprave i eZdravlja. Strategija razvoja širokopojasne infrastrukture do 2025. godine pokazuje jasnu viziju razvoja informacionog društva. Ova oblast je dobar primer uspešne primene evropskih standarda i pokazuje potencijal Srbije da prati digitalne trendove. Medijska strategija 2020–2025 je sprovedena sporo i fragmentisano. Iako je medijska strategija jasno definisana, sa ciljevima poput jačanja nezavisnosti REM-a i veće transparentnosti vlasništva medija, njena implementacija nailazi na značajne prepreke. Sprovođenje ključnih mera je sporo i delimično, što usporava reforme i ostavlja prostor za dalje uticaje i manipulacije unutar medijske scene. Reforma javnih servisa (RTS i RTV) predstavlja formalnu funkcionalnost sa značajnim ograničenjima. Javni servisi postoje i funkcionišu, ali nisu nezavisni i njihov sadržaj nije uravnotežen. Finansijska zavisnost od državnog budžeta omogućava politički uticaj, što narušava objektivnost i kredibilitet tih medija. Ova situacija umanjuje javni servis kao garant pluralizma i kvalitetnog informisanja. REM postoji i obavlja monitoring medija, ali je često kritikovan zbog političke pristrasnosti. Evropska unija traži od Srbije da poveća nezavisnost, transparentnost i kapacitete REM-a, što je ključno za objektivno i nepristrasno regulisanje medijskog tržišta. Bez reformi u ovom segmentu, kvalitet i pluralizam medija biće ugroženi. Govor mržnje i dezinformacije karakteriše nedovoljno efikasna borba. Zakonski okvir postoji, ali je njegova primena selektivna, naročito kada su u pitanju provladini mediji i tabloidi. Nedostatak sistemskog odgovora na širenje dezinformacija predstavlja ozbiljan izazov za medijski prostor i društvo u celini. Ovo može dodatno polarizovati javnost i narušiti poverenje u medije.

Primena Poglavlja 10 u Srbiji pokazuje značajan napredak u tehničkim aspektima digitalizacije i informacionog društva, ali i ozbiljne izazove u pogledu nezavisnosti i pluralizma medija, regulatornog okvira i borbe protiv političkog uticaja. Za uspešnu implementaciju potrebne su reforme koje će ojačati institucije, povećati transparentnost i osigurati doslednu primenu zakona. Bez takvih reformi, Srbija će imati teškoća u usklađivanju sa EU standardima u oblasti medija.

U nastavku je prikazana tabela koja analizira primenu Direktive (EU) 2018/1808, poznate kao Audiovizuelna medijska usluga (AVMSD), u Srbiji, sa posebnim osvrtom na specifičnosti hibridnog režima. Tabela obuhvata ključne aspekte usklađivanja zakonodavstva i prakse sa zahtevima direktive, ukazujući na postojeće izazove kao što su politički uticaj, nedostatak

nezavisnosti regulatornih tela, te ograničenu zaštitu maloletnika i slobode izražavanja. Ova analiza pruža uvid u to kako politički kontekst u Srbiji utiče na sprovođenje evropskih standarda u oblasti medija.

Tačka	Izvod / Sažetak	Izvori
Šta je AVMSD 2018/1808?	Direktiva ažurira Audiovizuelnu direktivu: – obuhvata online platforme (YouTube, Netflix, društvene mreže) – jača zaštitu maloletnika i borbu protiv govora mržnje – reguliše reklame i plasman proizvoda – uvodi obavezu promocije evropskih sadržaja – naglašava nezavisnost regulatornih tela Stupila na snagu 2018; rok za prenos u zakonodavstvo članica bio septembar 2020.	—
1. Srbija nije u potpunosti uskladila zakon	Zakon o elektronskim medijima iz 2014. nije usklađen sa AVMSD 2018/1808. Izmene su pripremljene 2021, ali nisu usvojene. Politička volja za usklađivanje je slaba.	Evropska komisija: Serbia 2024 Report, str. 96 BIRN: Medijski zakoni na čekanju – 2023
2. Nedostatak regulacije za online platforme	Direktiva reguliše video platforme i servise na zahtev, ali u Srbiji nema kontrole nad YouTube, društvenim mrežama i striming servisima. Nema efikasnih mehanizama za borbu protiv govora mržnje i lažnih vesti online.	SHARE Foundation: Izveštaj o digitalnim pravima 2023 European Audiovisual Observatory, 2023
3. REM ne ispunjava kriterijume nezavisnosti	REM nije nezavisan i profesionalan, smatra se politički podređenim sa slabim kapacitetima i nedovoljnom transparentnošću, što je protivno zahtevima AVMSD.	Evropska komisija: Serbia 2024 Report CRTA: REM pod lupom – 2023 Direktiva (EU) 2018/1808, član 30
4. Zaštita maloletnika i govor mržnje – neefikasno	Sadržaji sa nasiljem, seksizmom i nacionalnom netrpeljivošću se emituju u udarnim terminima na komercijalnim TV stanicama, iako AVMSD nalaže zaštitu dece i zabranu govora mržnje.	NUNS: Monitoring komercijalnih medija, 2023 RSF: Country Report Serbia, 2024
5. Promocija evropskog sadržaja – simbolična	Iako postoji obaveza da se promovišu evropski sadržaji, dominira uvoz komercijalnog sadržaja, dok domaća produkcija (dokumentarni i kulturni sadržaji) gotovo ne postoji na TV.	REM: Izveštaj o programskoj strukturi, 2022 Ministarstvo kulture: Strategija AV sektora 2021–2025

Tabela 10. Direktiva (EU) 2018/1808 - AVMSD i njena primena u Srbiji

Srbija nije u potpunosti uskladila svoj Zakon o elektronskim medijima sa novim zahtevima AVMSD 2018/1808. Iako su izmene pripremljene još 2021. godine, one nisu usvojene zbog nedostatka političke volje. Ovakav odnos onemogućava Srbiji da u potpunosti ispuni svoje međunarodne obaveze i uskladi se sa savremenim regulativnim standardima EU. Direktiva je značajno proširila svoj obuhvat na online platforme kao što su YouTube, Netflix i društvene mreže, koje imaju dominantnu ulogu u medijskom prostoru. U Srbiji, međutim, ne postoje mehanizmi za kontrolu sadržaja na tim platformama, što ostavlja prostor za nekontrolisano širenje govora mržnje, lažnih vesti i neprimerenog sadržaja, naročito u digitalnom prostoru. Zahtevi AVMSD za nezavisnim, profesionalnim i odgovornim regulatornim telom nisu ispunjeni u slučaju REM-a u Srbiji. REM je i dalje pod političkim uticajem, sa ograničenim kapacitetima i nedovoljnom transparentnošću, što podriva njegovu ulogu u efikasnoj regulaciji medijskog sadržaja i zaštiti javnog interesa. Iako Direktiva izričito nalaže zaštitu dece od štetnog sadržaja i zabranu govora mržnje, u praksi u Srbiji mediji često emituju sadržaje sa nasiljem, seksizmom i nacionalnom netrpeljivošću u udarnim terminima. Ovo ukazuje na ozbiljan raskorak između zakonskih obaveza i njihove primene, što predstavlja rizik za razvoj medijske kulture i zaštitu ranjivih grupa. Iako AVMSD propisuje obavezu davanja prednosti evropskoj produkciji, u Srbiji dominantan deo medijskog prostora zauzima uvoz komercijalnog sadržaja. Domaća produkcija, naročito dokumentarni i kulturni programi, slabo se prikazuju, što negativno utiče na razvoj nacionalnog medijskog identiteta i kulturne scene. Uprkos formalnoj obavezi usklađivanja sa Direktivom AVMSD 2018/1808, Srbija još uvek nije postigla značajne pomake u njenoj primeni. Najveći izazovi su politički pritisci koji ometaju nezavisnost regulatora, nepostojanje efikasnih mehanizama za regulaciju novih digitalnih medija i nedosledna primena zaštitnih mera za maloletnike i protiv govora mržnje. Za pravi napredak neophodne su duboke reforme koje će omogućiti nezavisno i efikasno regulisanje medijskog prostora, kao i jačanje domaće produkcije i poštovanje evropskih standarda.

U kontekstu Srbije kao hibridnog režima, Poglavlje 10 i Direktiva 2018/1808, umesto da podstaknu demokratizaciju, postaju instrument legalizovanja kontrole. Zakonodavni okvir se koristi kao politički dekor, dok se istovremeno uništava pluralizam, nezavisnost regulatora i poverenje u medije. Ovo jasno pokazuje razliku između formalne evropske integracije i stvarne demokratske konsolidacije.

U nastavku sledi tabela koja prikazuje stvarno stanje implementacije Evropskog zakona o medijskoj slobodi (EMFA 2024/1083) u Srbiji, sa naglaskom na ključne izazove, postojeće nedostatke i političke prepreke koje utiču na usklađivanje sa evropskim standardima.

Tačka	Izvod / Sažetak	Izvori
1. Formalno – Srbija nije zvanično implementirala EMFA	<p>Srbija nije član EU i nema pravnu obavezu punog prenošenja EU regulative. Ipak, u pristupnim pregovorima postoji obaveza usklađivanja zakonodavstva sa EU standardima.</p>	<p>Evropska komisija: Serbia 2024 Report, poglavlje o medijima</p>
2. Nedostatak usklađenosti sa ključnim principima EMFA	<ul style="list-style-type: none"> – Nezavisnost regulatornih tela (REM) postoji formalno, ali je u praksi pod političkim uticajem. – Nema efikasne transparentnosti vlasništva medija. – Zaštita novinara od nadzora nije adekvatna. – Urednička autonomija je ugrožena, 	<p>CRTA: Analiza REM-a i medijske nezavisnosti, 2023 BIRN: Medijska transparentnost u Srbiji, 2023</p>

Tačka	Izvod / Sažetak	Izvori
3. Nedostatak pravnog okvira za digitalne prijetnje i manipulacije	naročito na javnim servisima i provladinim medijima. EMFA promoviše zaštitu novinara i slobodu izražavanja i na internetu, ali Srbija nema adekvatan zakon koji štiti od digitalnih pritisaka i nadzora.	Evropska komisija: Serbia 2024 Report Freedom House: Nations in Transit 2024 – Serbia
4. Politička volja i pritisak	Politička volja za punu primenu EMFA standarda je slaba ili nepostojeća, zbog interesa vladajuće elite da kontroliše medije.	Evropska komisija: Serbia 2024 Report CRTA: Analiza REM-a i medijske nezavisnosti, 2023
Zaključak	Formalno su prihvaćeni principi EMFA, ali nema stvarne implementacije. EMFA u Srbiji trenutno služi kao međunarodni pritisak, ne kao aktivni pravni okvir.	

Tabela 11. Sprovođenje EMFA (2024/1083) u Srbiji - stvarno stanje

Iz tabele vidimo da, Srbija, kao država kandidat koja nije član EU, nema zakonsku obavezu potpunog prenošenja EU regulative poput EMFA u svoje zakonodavstvo. Međutim, u pristupnim pregovorima mora da usklađuje medijske zakone sa evropskim standardima. U praksi, usklađivanje je minimalno i formalno, bez konkretnih koraka ka punoj implementaciji. Iako postoji regulatorno telo REM, ono ostaje formalno nezavisno, dok je u stvarnosti pod političkim pritiskom i uticajem vlasti. Transparentnost vlasništva medija je nedovoljna, što otežava identifikaciju stvarnih vlasnika i povećava prostor za zloupotrebe. Ovo direktno krši ključne principe EMFA koji zahtevaju jaku nezavisnost i transparentnost. EMFA snažno insistira na zaštiti novinara od nadzora, pritisaka i manipulacija, uključujući i digitalni prostor. U Srbiji nema odgovarajućeg zakonodavnog okvira koji bi štitio novinare od prisluškivanja i praćenja, a prijavljeni slučajevi nisu adekvatno procesuirani. Ovo ugrožava slobodu medija i slobodu izražavanja. Glavni razlog za neimplementaciju EMFA standarda je politička volja vladajuće elite koja koristi medije kao instrument kontrole. Sve reforme koje bi doprinele većoj nezavisnosti medija i regulatora se ili odlažu ili blokiraju, čime se održava status hibridnog režima sa ograničenom slobodom medija. Iako Srbija formalno prihvata principe EMFA, stvarno usvajanje nije započeto i ne očekuje se u skorijoj budućnosti bez značajnih političkih promena. EMFA se u Srbiji uglavnom koristi kao međunarodni standard i instrument spoljnog pritiska, a ne kao pravni okvir koji oblikuje medijski sistem. U nastavku se nalazi pregled usklađenosti Srbije sa ključnim odredbama Direktive (EU) 2018/1808 o audiovizuelnim medijskim uslugama (AVMSD) i Uredbe o evropskoj medijskoj slobodi (EMFA – 2024/1083). Ovaj prikaz ističe u kojoj meri je srpski pravni i institucionalni okvir prilagođen savremenim EU standardima u oblasti medija, uz poseban fokus na nezavisnost regulatornih tela, zaštitu novinara, transparentnost vlasništva i borbu protiv političkog uticaja. Tabela osvetljava i šire političke okolnosti koje oblikuju spor i ograničen napredak Srbije u ovim oblastima.

Standard	Postoji u zakonu	Implementacija u praksi	Napomena
----------	------------------	-------------------------	----------

Standard	Postoji u zakonu	Implementacija u praksi	Napomena
Nezavisnost regulatornog tela	Da	Slaba	REM formalno nezavisan, ali pod snažnim političkim pritiskom
Zaštita pluralizma medija	Delimično	Nedovoljna	Postoje pravila, ali neefikasna kontrola pluralizma
Transparentnost vlasništva medija	Delimično	Ograničena	Nedovoljna evidencija i kontrola vlasničkih struktura
Zaštita uredničke autonomije	Nije jasno definisana	Slabo zaštićena	Urednici pod pritiskom zbog političkih i ekonomskih uticaja
Borba protiv dezinformacija	Delimično	Delimična	Postoje mehanizmi, ali se ne sprovode dosledno
Regulacija online platformi	Nije jasno definisana	Nedovoljna	Regulativa je u povoju, nedostaje jasna primena

Tabela 12. Usklađenost Srbije sa ključnim odredbama Direktive 2018/1808 i EMFA uredbe

Srbija je u okviru procesa pristupanja EU formalno uskladila deo svog zakonodavstva sa ključnim odredbama Direktive 2018/1808 i u manjoj meri sa EMFA uredbom (2024/1083). Međutim, praksa primene ovih standarda otkriva značajne nedostatke, što je karakteristično za hibridne režime u kojima su medijski regulatorni organi zarobljeni političkim i ekonomskim interesima²⁹⁸:

- Nezavisnost regulatornog tela REM postoji formalno u zakonima, ali u praksi regulator je pod snažnim političkim pritiskom. Politička kontrola se manifestuje kroz imenovanja u REM, selektivnu primenu zakona i pritiske na kritičke medije, što ograničava njegovu efikasnost i objektivnost

-Zaštita pluralizma medija je zakonski predviđena, ali su mehanizmi za njenu zaštitu u praksi slabi. Nedovoljna kontrola vlasničke strukture medija i odsustvo transparentnosti doprinosi dominaciji provladinih medija i smanjenju pluralizma.

-Transparentnost vlasništva medija je delimično uređena u zakonu, ali primena je nedovoljna. Nepotpuni registri i nedovoljna regulacija omogućavaju skrivenu kontrolu medijskih kuća, što otežava praćenje stvarnih vlasničkih interesa.

- Zaštita uredničke autonomije nije jasno definisana u srpskom zakonodavstvu, što rezultira čestim pritiscima na urednike, kako iz političkih, tako i iz ekonomskih razloga. Ovo direktno ugrožava slobodu izražavanja i uređivačku nezavisnost.

-Borba protiv dezinformacija postoji u obliku nekih mehanizama, ali oni nisu dosledno sprovedeni, što omogućava širenje lažnih informacija koje mogu da destabilizuju javni diskurs.

-Regulacija online platformi je nedovoljno razvijena. Iako postoje inicijative, zakonski okvir i praksa još nisu adekvatno postavljeni, što ostavlja prostor za nekontrolisani uticaj digitalnih medija i dezinformacija.

Sve navedeno ukazuje na to da je usklađivanje sa evropskim standardima više formalnog karaktera, dok je u praksi medijska regulatorna tela u Srbiji i dalje zarobljena u sistemu političkih uticaja, što ima negativne posledice po slobodu i pluralizam medija.

²⁹⁸ European Commission, Rule of Law Reports, 2023.

2.4. Zaključna razmatranja: Evropski okviri i hibridni režimi

U kontekstu hibridnih režima, kakav je slučaj sa Srbijom, mehanizmi nadzora i izveštavanja koje primenjuje Evropska unija, uključujući godišnje izveštaje Evropske komisije, monitoring implementacije pravne tekovine i instrumente poput AVMSD i EMFA imaju ključnu ulogu u održavanju pritiska za institucionalne i pravne reforme u oblasti medijskih sloboda. Međutim, u uslovima slabe političke volje i sistemskog zanemarivanja preporuka, efekti ovih mehanizama ostaju ograničeni. Uprkos formalnoj posvećenosti evropskim standardima, praktična primena u Srbiji pokazuje otpor prema jačanju regulatorne nezavisnosti, zaštiti novinara i suzbijanju političkog uticaja na medije. U nastavku analiziramo kako EU monitoring mehanizmi mogu da budu efikasnije iskorišćeni kao instrumenti promene u hibridnim sistemima, te iznosimo konkretne preporuke za Srbiju, uz identifikaciju glavnih izazova koji i dalje stoje na putu pune medijske transformacije.

U okviru ovog poglavlja, detaljno analiziramo primenu evropskih medijskih regulativa i monitoring mehanizama u različitim političkim kontekstima, sa posebnim fokusom na hibridne režime i zemlje kandidate ili potencijalne kandidate za članstvo u Evropskoj uniji. Kroz proučavanje Direktive (EU) 2018/1808 (AVMSD), Evropske medijske slobode uredbe (EMFA, 2024/1083) i šireg okvira Poglavlja 10 pristupnih pregovora, ističemo smo ključne izazove i nedostatke u usklađivanju zakonodavstava, nezavisnosti regulatornih tela, pluralizmu medija i zaštiti novinarskih sloboda. Na primerima deset evropskih zemalja – uključujući Mađarsku, Poljsku, Rusiju, Tursku, Ukrajinu, Albaniju, Gruziju, Moldaviju, Bosnu i Hercegovinu i Srbiju prikazujemo kako politički uticaji, institucionalna slabost i nedostatak političke volje direktno utiču na efikasnost implementacije evropskih standarda. Istovremeno, analiziramo i ulogu EU monitoring mehanizama kao instrumenata za podsticanje reformi i unapređenje medijskih sloboda, ali i njihove ograničenosti u praksi. Ova komparativna analiza pruža celovitu sliku stanja medijskih sloboda i izazova sa kojima se suočavaju hibridni režimi, naglašavajući potrebu za jačanjem institucionalnih kapaciteta, transparentnosti i nezavisnosti u cilju usklađivanja sa evropskim vrednostima slobode izražavanja i pluralizma. U nastavku rada fokusiraćemo se na preporuke i konkretne korake koji mogu unaprediti stanje u Srbiji, uz sagledavanje regionalnih iskustava i evropskih mehanizama podrške.

Evropska unija koristi niz monitoring mehanizama, kao što su izveštaji o vladavini prava, redovni pregledi napretka zemalja kandidata i pritisci u okviru pristupnih pregovora, da bi podstakla usklađivanje medijskih regulatora sa evropskim standardima i unapredila slobodu medija u državama sa hibridnim režimima. Izveštaji o vladavini prava i specifični izveštaji o medijskoj slobodi igraju ključnu ulogu u identifikaciji problema u nezavisnosti regulatornih tela, pluralizmu medija i zaštiti novinara²⁹⁹. Ovi dokumenti javno iznose slabosti u sprovođenju reformi i pružaju EU i njenim državama članicama osnovu za političke pritiske i preporuke³⁰⁰. Na primer, u izveštajima o Srbiji i Mađarskoj ističe se zarobljenost regulatornih tela kao jedan od glavnih faktora ograničavanja slobode medija³⁰¹. Pritisci kroz pristupne pregovore služe kao efikasan instrument uslovljavanja zemalja kandidata da preduzmu konkretne korake u depolitizaciji regulatornih tela i implementaciji evropskih medijskih standarda. Negativne ocene u izveštajima mogu usporiti pregovore ili usloviti dodatne reforme, što zemljama daje snažan motiv da unaprede zakonodavstvo i prakse³⁰².

²⁹⁹ European Commission, Rule of Law Reports, 2023.

³⁰⁰ European Parliament, Reports on Media Freedom in Candidate Countries, 2023.

³⁰¹ Freedom House, Serbia and Hungary Country Reports, 2023.

³⁰² European Council, Accession Negotiations and Conditionality, 2024.

Ipak, efikasnost ovih mehanizama često zavisi od unutrašnjih političkih faktora i spremnosti država da zaista sprovedu preporuke. U zemljama sa duboko ukorenjenim hibridnim režimima, poput Mađarske i Rusije, pritisci EU su uglavnom delovali ograničeno, dok su zemlje u tranziciji, kao što su Ukrajina i Moldavija, pokazale veći stepen implementacije i pozitivne pomake³⁰³.

U nastavku prikazujemo primere iz pomenutih 10 zemalja u kojima su EU monitoring mehanizmi (izveštaji Evropske komisije, MFRR, Freedom House, RSF, i drugi) korišćeni za procenu medijskih sloboda, te ukazujemo na specifičnosti i potencijal njihove efikasnije upotrebe:

Mađarska: je jedna od najpoznatijih članica Evropske unije koja se u poslednjoj deceniji pretvorila u paradigmatičan primer „hibridnog režima“ unutar samog evropskog bloka. Od dolaska Viktora Orbána i stranke Fidesz na vlast 2010. godine, medijski pejzaž zemlje je doživeo sistematsku transformaciju ka modelu političke kontrole nad javnim diskursom. Ova promena se ogleda ne samo u sadržaju medijskog izveštavanja, već i u strukturnim elementima koji definišu okruženje za rad medija, zakonima, vlasništvu, regulatornim telima i pristupu finansijama. Prvi talas medijskih reformi u Mađarskoj započeo je usvajanjem novog Medijskog zakona 2010. godine, kojim je uspostavljeno snažno centralizovano regulatorno telo, Mađarski medijski savet, čiji su članovi direktno birani od strane parlamentarne većine, čime je kompromitovana njegova nezavisnost³⁰⁴. Ovo telo je ubrzo postalo instrument političkog uticaja, što je kritikovano u više navrata u izveštajima Evropske komisije i međunarodnih organizacija za zaštitu slobode medija³⁰⁵. Poseban problem predstavljalo je restrukturiranje vlasničke strukture u medijima. Kroz orkestrirane preuzimanja privatnih medija od strane biznismena bliskih vlastima, zatim preko uspostavljanja vladinog propagandnog konglomerata (KESMA), Fidesz je stvorio mrežu lojalnih medija koji dominiraju informacijskim prostorom³⁰⁶. KESMA, koji obuhvata više od 470 medijskih organizacija, formiran je uz prećutnu saglasnost Mađarskog antimonopolskog tela, a Evropska komisija je do danas pokazala ograničenu sposobnost da na to reaguje. Pored strukturalne kontrole, javni servis (MTVA) je sveden na glasnogovornika vlade, dok nezavisni mediji poput *Index.hu* i *Népszabadság* trpe pritiske, ekonomske ucene i pravne napade³⁰⁷. U mnogim slučajevima, samostalni novinari i mediji bivaju targetirani kampanjama diskreditacije, prisluškivanjima i administrativnim preprekama³⁰⁸. Evropski monitoring mehanizmi u slučaju Mađarske uglavnom su imali dijagnostičku, a ne korektivnu funkciju. Evropska komisija je u više navrata upozoravala na urušavanje medijskih sloboda i vladavine prava kroz godišnje izveštaje i specifične preporuke. Međutim, ovi nalazi nisu pretočeni u ozbiljne političke posledice, jer se retko posezalo za sankcijama ili uslovljavanjem EU fondova³⁰⁹. Mehanizmi kao što su čl. 7 Ugovora o EU ili kondicionalnost kroz pravilo zakonitosti ostali su nedovoljno iskorišćeni. U tom kontekstu, nudi potencijal da unapredi reagovanje EU jer predviđa čvršće mehanizme zaštite regulatorne nezavisnosti, transparentnosti vlasništva i zaštite novinara³¹⁰. Ipak, sve dok implementacija ostaje meka i prepuštena volji država članica, teško je očekivati suštinsku promenu bez odlučnijeg političkog pritiska iz Brisela. Mađarska pokazuje kako formalni članstvo u EU ne garantuje medijski pluralizam niti nezavisnost regulatornih tela. Oslanjanje na meke oblike monitoringa nije dovoljno, bez vezivanja nalaza monitoring mehanizama za konkretne posledice, poput uslovljavanja

³⁰³ OSCE, Media Freedom Monitoring, 2023

³⁰⁴ Bayer, J. (2013). Media Freedom and Pluralism in Hungary. European University Institute.

³⁰⁵ European Commission. (2023). Rule of Law Report – Hungary.

³⁰⁶ RSF. (2024). World Press Freedom Index: Hungary Profile.

³⁰⁷ Bátorfy, A. (2021). The KESMA Media Empire in Hungary. CEU Democracy Institute.

³⁰⁸ Freedom House. (2024). Nations in Transit: Hungary.

³⁰⁹ MFRR. (2023). Media Freedom Rapid Response: Hungary Country Update.

³¹⁰ Council of Europe. (2022). Platform to promote the protection of journalism – Alerts on Hungary.

pristupa fondovima, opasnost erozije demokratskih institucija ostaje realna čak i unutar EU granica.

Poljska: predstavlja još jedan primer članice Evropske unije koja je poslednjih godina pokazala značajne regresije u oblasti slobode medija, uprkos formalnim obavezama iz evropskog pravnog okvira. Dolaskom na vlast stranke Pravo i pravda (PiS) 2015. godine, u zemlji je otpočeo proces intenzivne politizacije javnih institucija, uključujući i medijski sektor, što je dovelo do narušavanja pluralizma, nezavisnosti regulatornih tela i povećanja političkog pritiska na novinare³¹¹. Jedan od prvih koraka nove vlasti bilo je preuzimanje kontrole nad javnim servisima, konkretno nad TVP (Poljska javna televizija), kroz izmene zakona koje su omogućile Vladi da direktno imenuje upravljачku strukturu³¹². Time je TVP postao izrazito pristrasan u korist vlasti, što je dokumentovano u brojnim izveštajima domaćih i međunarodnih organizacija. RSF je 2023. godine označio TVP kao „instrument propagande vlasti“³¹³. Osim javnih servisa, vlast je pokušala da ograniči uticaj privatnih i stranih medija. Tako je krajem 2020. godine PiS predložio tzv. „lex TVN“ zakon koji je ciljao televizijski kanal TVN24, u vlasništvu američke kompanije Discovery, čime se pokušao zaobići strani kapital i oslabiti jedan od poslednjih velikih nezavisnih medijskih glasova u zemlji³¹⁴. Iako je zakon na kraju povučen pod pritiskom EU i SAD, slučaj je pokazao potencijal političkog mešanja u vlasničku strukturu i slobodu medija.³¹⁵ Poljska takođe ima ozbiljne probleme sa zaštitom novinara, izveštaji Freedom House-a i OSCE beleže slučajeve zastrašivanja, SLAPP tužbi i pokušaja digitalnog nadzora³¹⁶. Pojedini novinari istraživači navode da su bili meta prisluškivanja špijunskim softverima poput Pegasus, što je dodatno erodiralo poverenje u institucije. EU monitoring mehanizmi u slučaju Poljske funkcionišu sličnim modelom kao kod Mađarske, godišnji izveštaji Evropske komisije o vladavini prava konstatuju pad slobode medija, ali konkretna reakcija često izostaje. Međutim, u slučaju spornog „lex TVN“ zakona, reakcija međunarodne zajednice, naročito SAD bila je ključna za povlačenje predloga, što pokazuje da kombinovani politički pritisci i javna diplomatska reakcija mogu imati efekta³¹⁷. U svetlu EMFA uredbe, Poljska bi morala da napravi korake ka depolitizaciji javnih medija i jačanju regulatorne nezavisnosti. Ključni izazovi ostaju u pravnoj kulturi i u političkoj volji da se obezbedi istinska autonomija regulatornih tela i vlasnička transparentnost. Bez toga, EMFA bi mogla ostati deklarativna uloga u kontekstu hibridnog režima.

Bugarska: iako članica Evropske unije od 2007. godine, beleži dugotrajan problem sa slobodom medija, koji se manifestuje kroz nisku transparentnost vlasništva, koncentraciju medijske moći i sistemsko korišćenje medija za političke i ekonomske interese elita. U brojnim izveštajima međunarodnih organizacija navodi se da Bugarska ima jedan od najlošijih rejtinga u pogledu medijskih sloboda u EU³¹⁸. Veliki deo problema potiče iz netransparentnog finansiranja medija, naročito kroz oglašavanje javnih preduzeća i raspodelu EU fondova putem klijentelističkih mreža. Prema izveštaju Reportera bez granica (RSF), mediji često zavise od državnog novca, što ih čini ranjivim na političke uticaje³¹⁹. Na primer, deo istraživanja Evropske komisije iz 2023. godine ukazuje da su sredstva iz EU strukturnih fondova korišćena selektivno kao vid kontrole medijskog izveštavanja, a ne podrške pluralizmu³²⁰. Drugi ozbiljan izazov je mešanje političko-ekonomskih aktera u uređivačku politiku, najčešće putem netransparentnih medijskih konglomerata. Bugarski biznismen

³¹¹ Freedom House. (2024). Nations in Transit 2024: Poland.

³¹² European Commission. (2023). Rule of Law Report – Poland.

³¹³ RSF. (2023). World Press Freedom Index – Poland.

³¹⁴ OSCE. (2021). Concerns over Media Law Reform in Poland.

³¹⁵ MFRR. (2023). SLAPPs and Pressures on Polish Journalists.

³¹⁶ Amnesty International. (2022). Poland: Pegasus Spyware Used Against Journalists.

³¹⁷ Politico Europe. (2021). US Pressures Poland Over Media Freedom Law.

³¹⁸ RSF. (2024). World Press Freedom Index – Bulgaria.

³¹⁹ Freedom House. (2024). Nations in Transit: Bulgaria.

³²⁰ European Commission. (2023). Rule of Law Report – Bulgaria.

Deljan Peevski, bivši političar i vlasnik više medija, simbol je tog problema iako formalno više nije vlasnik medija, brojne analize ukazuju da i dalje zadržava veliki uticaj u sektoru³²¹. Javna televizija BNT i dalje trpi pritiske i suočava se sa optužbama za autocenzuru, dok privatni mediji retko otvaraju prostor za kritičko izveštavanje o vlasti. Prema MFRR i Freedom House-u, novinari u Bugarskoj često su izloženi zastrašivanju, verbalnim napadima, a zabeleženi su i slučajevi fizičkog nasilja. Iako Evropska komisija beleži ove pojave u svojim godišnjim izveštajima, mehanizmi sankcionisanja ostaju ograničeni. Uvođenje EMFA uredbe moglo bi predstavljati priliku da se uvedu obavezni kriterijumi u vezi sa transparentnošću vlasništva, nezavisnošću regulatornih tela i zaštitom novinara. Međutim, njena efikasnost zavisice od političke volje bugarskih vlasti da se suoče sa dubokim strukturama klijentelizma i medijske koncentracije³²². Bugarski slučaj pokazuje da čak i u članicama EU sa formalno demokratskim institucijama, medijska scena može funkcionisati kao produžena ruka moći. Monitoring mehanizmi EU u ovom slučaju daju vredne uvide, ali nedostatak mehanizama za primenu ostaje ključna prepreka reformama.

Rusija: predstavlja jedan od najozbiljnijih primera hibridnog režima u pogledu medijskih sloboda, gde su mediji gotovo u potpunosti pod državnom kontrolom i koriste se kao moćan alat za političku manipulaciju i oblikovanje javnog mnjenja. U poslednjoj deceniji, ruska vlast je sustavno sprovodila mere kojima je ograničavala rad nezavisnih medija, koristeći zakonodavne i regulatorne instrumente, finansijske pritiske, kao i direktne represivne akcije. Značajan deo medijskog prostora zauzimaju državni mediji koji promovišu zvaničnu propagandu i marginalizuju ili diskredituju kritičke i opozicione glasove³²³. Ključni zakon koji je u tom procesu odigrao centralnu ulogu jeste tzv. „Zakon o stranim agentima“ koji je uveden 2012. godine, a zatim proširen na medijske organizacije, novinare i nevladine organizacije koje primaju sredstva iz inostranstva. Ovaj zakon funkcioniše kao pravni instrument za označavanje i diskreditaciju nezavisnih aktera u medijskom prostoru, a istovremeno otvara prostor za administrativne i pravne pritiske koji dovode do zatvaranja ili samocenzure. Brojni nezavisni mediji su pritisnuti na zatvaranje ili su primorani da presele svoje sedišta u inostranstvo, što dodatno otežava pristup široj publici unutar Rusije³²⁴. Nezavisne medijske kuće poput „Meduza“, „Dožd“ i „Novaja Gazeta“ predstavljaju retke primere istrajnog novinarstva u Rusiji. Međutim, njihov rad je ograničen zbog različitih prepreka: od pravnih zabrana emitovanja unutar zemlje do ciljanih kampanja diskreditacije i pritisaka na zaposlene novinare. Naročito je teško raditi u takvom okruženju jer je sloboda izražavanja ozbiljno ugrožena, a novinari se često suočavaju sa pretnjama, zastrašivanjem ili čak fizičkim nasiljem³²⁵. EU monitoring mehanizmi, iako nemaju direktan uticaj na unutrašnju politiku Rusije, imaju važnu ulogu u međunarodnom praćenju i dokumentovanju stanja medijskih sloboda. Izveštaji i analize Evropske komisije, Reportera bez granica i drugih relevantnih tela osvetljavaju ozbiljne zloupotrebe i kršenja prava u medijskoj sferi, čime se podstiče međunarodni pritisak na ruske vlasti. Takođe, ovi monitoring izvori omogućavaju međunarodnoj zajednici da kreira adekvatne politike i mere, uključujući sankcije i diplomatske akcije, koje ciljaju na elite odgovorne za gušenje medijskih sloboda³²⁶. Posebno važan segment EU strategije odnosi se na podršku nezavisnim medijima u egzilu, koji nastoje da svojim sadržajem dopru do publike unutar Rusije preko digitalnih platformi i satelitskih kanala. Ova podrška je ključna za održavanje pluralizma informacija i borbu protiv državne

³²¹ MFRR. (2023). Media Capture and Ownership Structures in Bulgaria.

³²² OSCE. (2023). Safety of Journalists – Bulgaria Report

³²³ Freedom House. (2024). Nations in Transit 2024: Russia.

³²⁴ European Parliament Briefing. (2023). Supporting Media Freedom in Authoritarian Contexts: The Case of Russia.

³²⁵ RSF. (2024). World Press Freedom Index 2024.

³²⁶ European Parliament Briefing. (2023). Supporting Media Freedom in Authoritarian Contexts: The Case of Russia.

propagande, mada i dalje postoji veliki izazov u obezbeđivanju široke dostupnosti i poverenja među ruskim građanima³²⁷. Iako je uticaj EU u samoj Rusiji ograničen, monitoring mehanizmi i međunarodni pritisak služe kao važan simbol i potencijalni katalizator promena. Slučaj Rusije naglašava koliko je teško primeniti evropske standarde u autoritarnim sistemima i ukazuje na potrebu za kontinuiranim inovacijama u podršci slobodi medija, naročito u digitalnom dobu gde tradicionalni mehanizmi često nisu dovoljni.

Turska: predstavlja jedan od najozbiljnijih primera hibridnog režima u savremenom svetu, sa značajnim ograničenjima medijskih sloboda i ozbiljnim pritiscima na nezavisne novinare i medijske kuće. Posle neuspelog vojnog puča 2016. godine, vlasti su pokrenule masovnu čistku u medijima, koja je uključivala zatvaranje preko 150 medijskih organizacija i hapšenje stotina novinara, urednika i drugih medijskih radnika pod optužbama za terorizam i ugrožavanje nacionalne bezbednosti³²⁸. Ovaj događaj je obeležio početak intenzivne kontrole države nad medijskim prostorom i ograničavanja pluralizma u informisanju. Zakonodavni okvir u Turskoj omogućava vlastima da koriste širok spektar pravnih alata za suzbijanje slobode medija. Krivični zakoni o “terorizmu” i “nacionalnoj bezbednosti” često se zloupotrebljavaju da bi se utišali kritički glasovi, dok sudski sistem pokazuje znake pristrasnosti prema medijima koji nisu lojalni vladajućoj partiji³²⁹. Takođe, regulacija digitalnog prostora postaje sve stroža, sa čestim blokadama nezavisnih portala, cenzurom društvenih mreža i nadzorom komunikacija. Zabrinutost za slobodu izražavanja dodatno pojačavaju restrikcije u pogledu pristupa informacijama i pritisci na oglašivače da ne saraduju sa nezavisnim medijima. Monitoring mehanizmi Evropske unije, kao što su izveštaji Evropske komisije, kao i nezavisnih organizacija poput Reportera bez granica i Freedom House-a, dosledno upozoravaju na kontinuirani pad medijskih sloboda u Turskoj. EU je, u okviru procesa pregovora o pridruživanju, naglašavala potrebu reformi koje bi garantovale nezavisnost regulatornih tela, slobodu izražavanja i sigurnost novinara. Međutim, politička situacija u Turskoj i opšti autoritarni trendovi čine primenu ovih preporuka izuzetno izazovnom³³⁰. EU monitoring ima ključnu ulogu u dokumentovanju kršenja medijskih sloboda i pružanju međunarodne vidljivosti za probleme u Turskoj. Ipak, konkretne akcije koje bi dovele do poboljšanja su često ograničene zbog geopolitike, strateških interesa EU i unutrašnjih otpora vlasti u Ankari. Stoga je podrška nezavisnim medijima često usmerena na osiguranje bezbednog prostora za rad novinara, uključujući one u egzilu, kao i na razvoj digitalnih platformi koje omogućavaju slobodno širenje informacija³³¹. Za Srbiju, situacija u Turskoj je opomena o rizicima koji nastaju kada medijska nezavisnost nije pravno i institucionalno zaštićena. Slabost regulatornih tela, politička kontrola medija i nedostatak transparentnosti vlasništva su ključni izazovi koje treba adresirati. EU monitoring mehanizmi mogu da budu snažniji instrument promene ako se njihovi nalazi iskoriste kao osnova za uslovljavanje daljih pregovora i finansijske pomoći, čime bi se ojačao pritisak na vlasti da sprovedu neophodne reforme. Turska takođe pokazuje koliko je važno balansirati između međunarodnog pritiska i poštovanja suvereniteta, jer preterana spoljašnja intervencija može biti iskorišćena kao argument za dodatnu represiju³³². Stoga je ključno da EU nastavi da razvija efikasne, ciljne mehanizme podrške za novinare i medijske slobode unutar hibridnih režima kao što je Turska, a Srbija ima priliku da uči iz ovih primera kako bi unapredila svoj medijski sistem.

Ukrajina: se poslednjih godina suočava sa jednim od najtežih i najdinamičnijih perioda u svojoj novijoj istoriji, što direktno utiče na stanje medijskih sloboda i funkcionisanje

³²⁷ EU External Action Service. (2023). Support to Independent Russian Media in Exile.

³²⁸ Freedom House. (2024). Nations in Transit 2024: Turkey.

³²⁹ RSF. (2024). World Press Freedom Index 2024.

³³⁰ European Commission. (2023). Turkey 2023 Report.

³³¹ MFRR. (2023). Quarterly Media Freedom Reports.

³³² International Press Institute. (2023). Challenges to Media Freedom in Turkey

medijskog sistema. Od 2014. godine, zemlja je u konfliktu sa Rusijom, što je rezultiralo aneksijom Krima i sukobima u istočnim regionima Donbasa. Ove okolnosti značajno su uticale na medijski pejzaž, dovodeći ga u stanje koje karakterišu izazovi hibridnog režima, istovremeno sa težnjom za evrointegracijama i demokratskim vrednostima, ali i sa prisustvom autoritarnih i ratnih praksi koje ograničavaju slobodu medija³³³. U pravnom smislu, Ukrajina je preduzela niz koraka kako bi uskladila svoje medijsko zakonodavstvo sa evropskim standardima. Usvojene su reforme koje uključuju uspostavljanje nezavisnih regulatornih tela, kao što je Nacionalna komisija za televiziju i radio, sa ciljem kontrole i regulacije medijskog sadržaja, kao i zaštite pluralizma. Ipak, implementacija ovih reformi često nailazi na prepreke zbog političkih pritisaka, korupcije i nedostatka institucionalnih kapaciteta³³⁴. Politička klima u Ukrajini i dalje je napeta, što se reflektuje i na medije. Tokom izbornih ciklusa i politički osetljivih perioda, mediji su podložni pritiscima, a njihova urednička nezavisnost je često kompromitovana. Kontrola i uticaj političkih elita nad određenim medijima rezultiraju ograničenim pluralizmom i samo-cenzurom. Osim toga, sukob u istočnim regionima onemogućava slobodan pristup informacijama i bezbedan rad novinara, koji su često izloženi pretnjama, zastrašivanju i nasilju, kako od strane proruskih snaga, tako i od ukrajinskih bezbednosnih struktura³³⁵. Digitalni mediji i internet predstavljaju ključni prostor za izražavanje slobode govora u Ukrajini, ali su i posebno ranjivi na sajber-napade, dezinformacione kampanje i propagandu. Proruskih i drugih hibridnih aktera koriste digitalni prostor za širenje lažnih vesti i manipulaciju javnim mnjenjem, što dodatno komplikuje napore vlasti i nezavisnih organizacija u održavanju informacione bezbednosti. Ukrajina je pokušala da uvede zakonske mere za regulaciju digitalnih medija i zaštitu od sajber-pritisaka, ali je praksa primene još uvek nedovoljno razvijena i nesistematična³³⁶. Evropski monitoring mehanizmi imaju važnu ulogu u pratećim procesima medijske reforme u Ukrajini. Izveštaji Evropske komisije, Freedom House-a i Reportera bez granica redovno ukazuju na ključne probleme, ali i daju preporuke za dalji razvoj³³⁷. EU podržava Ukrajinu kroz finansijske i tehničke programe usmerene na jačanje nezavisnih medija, zaštitu novinara i uspostavljanje transparentnih regulatornih sistema. Međutim, ratni uslovi, politička nestabilnost i duboke društvene podele otežavaju brzu i efikasnu primenu ovih preporuka³³⁸. Za Srbiju, iskustvo Ukrajine može biti značajan pokazatelj potreba i izazova u procesu medijske reforme unutar hibridnog režima. Ukazuje se na neophodnost jačanja institucionalne otpornosti medijskog sektora, zaštite uredničke nezavisnosti i bezbednosti novinara, posebno u digitalnom okruženju koje je podložnije manipulacijama i pritiscima. EU monitoring mehanizmi u tom kontekstu predstavljaju ključni alat za podizanje svesti, praćenje napretka i insistiranje na reformama koje garantuju pluralizam i slobodu medija.

Albanija: je zemlja koja se nalazi u fazi političkih i društvenih transformacija, sa jasno izraženim ambicijama za pristupanje Evropskoj uniji. Međutim, proces evropskih integracija suočava se sa brojnim izazovima u oblasti medijskih sloboda i pluralizma, naročito u kontekstu prisutnosti elemenata hibridnog režima. Iako je formalno usvojila mnoge zakonske okvire u skladu sa evropskim standardima, stvarna implementacija i efekti tih normi su i dalje nedovoljni i često opterećeni političkim pritiscima i nedostatkom institucionalne nezavisnosti³³⁹. Zakonodavni okvir u Albaniji uključuje odredbe o zaštiti slobode medija, nezavisnosti regulatornih tela i transparentnosti vlasništva medija. Regulatorno telo, Audiovizuelni medijski autoritet (AMA) formalno ima zadatak da nadgleda i reguliše

³³³ Freedom House. (2024). Nations in Transit 2024: Ukraine.

³³⁴ RSF. (2024). World Press Freedom Index 2024.

³³⁵ European Commission. (2023). Ukraine 2023 Report.

³³⁶ MFRR. (2023). Quarterly Media Freedom Reports.

³³⁷ International Media Support. (2023). Media in Conflict Zones: The Case of Ukraine.

³³⁸ OSCE. (2023). Report on Media Freedom in Ukraine.

³³⁹ European Commission. (2023). Albania 2023 Report.

medijski sektor, ali se u praksi suočava sa kritikama zbog nedostatka nezavisnosti i političkog uticaja³⁴⁰. Analize nezavisnih organizacija ukazuju da je AMA često pod pritiskom vladajućih struktura, što se odražava na slabiju kontrolu medijskog pluralizma i efikasnost u borbi protiv govora mržnje i lažnih vesti³⁴¹. Pored formalnih regulatornih problema, vlasnička struktura medija u Albaniji je nedovoljno transparentna, a koncentracija medijskih vlasništava u rukama nekoliko uticajnih poslovnih i političkih aktera ograničava stvarnu slobodu izražavanja i uređivačku autonomiju. Ovakva situacija favorizuje medijsko okruženje podložnom autocenzuri i zavisnosti od finansijskih i političkih interesa, što negativno utiče na kvalitet i raznovrsnost informacija dostupnih građanima³⁴². Digitalni mediji i internet predstavljaju za Albaniju prostor sa potencijalom za razvoj pluralizma i slobode govora, ali i sa značajnim rizicima. Propaganda, dezinformacije i političke manipulacije na društvenim mrežama su u porastu, a postojeće pravne mere za regulaciju digitalnog prostora i zaštitu novinara nisu još uvek adekvatne ni efikasne³⁴³. Novinari se suočavaju sa pritiscima, pa čak i pretnjama, naročito oni koji istražuju korupciju i zloupotrebu vlasti, dok institucije često ne reaguju adekvatno na ovakve incidente³⁴⁴. Evropski monitoring mehanizmi su u slučaju Albanije od posebnog značaja jer pružaju nepristrasnu analizu i preporuke za dalju reformu. Izveštaji Evropske komisije, kao i nezavisnih organizacija poput Reportera bez granica i Freedom House-a, kontinuirano ukazuju na potrebu jačanja institucionalne nezavisnosti, poštovanja uredničke autonomije i stvaranja sigurnog okruženja za rad novinara³⁴⁵. EU kroz svoje pristupne instrumente nastoji da podrži te procese, ali politička volja i kapaciteti za reforme ostaju glavni izazovi³⁴⁶. Za Srbiju, iskustvo Albanije može služiti kao primer složenosti usklađivanja sa evropskim medijskim standardima u kontekstu hibridnih režima. Potreban je snažan fokus na povećanje transparentnosti, jačanje regulatornih tela, te osnaživanje zaštite novinara i pluralizma, što može biti dodatno osnaženo kroz ciljani pritisak i podršku EU monitoring mehanizama.

Gruzija: iako geografski i politički izvan Evropske unije, se često posmatra kroz prizmu evropskih integracija i procesa demokratizacije, naročito u kontekstu medijskih sloboda i pluralizma. Kao zemlja koja se suočava sa unutrašnjim političkim previranjima i pritiscima sa spolja, Gruzija predstavlja zanimljiv primer hibridnog režima gde formalne slobode postoje, ali su često ugrožene praktičnim problemima i kontrolom vlasti nad medijima³⁴⁷. Medijska scena Gruzije karakteriše visok stepen polarizacije, pri čemu političke elite koriste medije kao instrumente za ostvarivanje svojih interesa. Iako je ustavom i zakonima zagarantovana sloboda medija i nezavisnost regulatornih tela, stvarnost je komplikovanija³⁴⁸. Regulatorno telo, Nacionalna komisija za komunikacije (GNCC) formalno funkcioniše, ali se često suočava sa kritikama zbog nedostatka efikasnosti i uticaja politike, naročito u periodima političkih kriza³⁴⁹. Transparentnost vlasništva medija u Gruziji je relativno slaba, sa brojnim primerima nejasnih ili netransparentnih vlasničkih struktura koje ometaju istinski pluralizam i uređivačku nezavisnost. Ovo stvara prostor za pritiske i potencijalne zloupotrebe, dok medijske kuće često odražavaju stavove svojih vlasnika i političkih sponzora, umesto da služe javnom interesu³⁵⁰. Situacija novinara u Gruziji je izazovna, sa brojnim slučajevima pritisaka, zastrašivanja i fizičkih napada, posebno na one koji izveštavaju o korupciji, organizovanom

³⁴⁰ Freedom House. (2024). Nations in Transit 2024: Albania.

³⁴¹ RSF. (2024). World Press Freedom Index 2024.

³⁴² BIRN Albania. (2023). Media Ownership Transparency in Albania.

³⁴³ MFRR. (2023). Quarterly Media Freedom Reports.

³⁴⁴ International Press Institute. (2023). Threats Against Journalists in Albania.

³⁴⁵ European Commission. (2024). Progress Report on Media Reforms in Albania.

³⁴⁶ Reporters Without Borders. (2023). Albania Media Freedom Overview.

³⁴⁷ European Commission. (2023). Georgia 2023 Report.

³⁴⁸ MFRR. (2023). Quarterly Media Freedom Reports.

³⁴⁹ Freedom House. (2024). Nations in Transit 2024: Georgia.

³⁵⁰ RSF. (2024). World Press Freedom Index 2024.

kriminalu ili kritikuju vlast. Iako postoje zakonski okviri za zaštitu novinara, implementacija tih zakona je nedosledna i institucije često ne uspeavaju da procesuiraju napade na novinare na efikasan način³⁵¹. Digitalni prostor u Gruziji, kao i u drugim hibridnim režimima, predstavlja dvosekli mač, sa jedne strane nudi mogućnosti za razvoj slobode izražavanja i pristup informacijama, dok sa druge strane služi kao platforma za dezinformacije, propagandu i političke manipulacije. Regulatorni okvir za digitalne medije je još u razvoju, sa jasnim potrebama za unapređenje zaštite od digitalnih pritisaka i zloupotreba³⁵². Evropski monitoring mehanizmi igraju važnu ulogu u prikupljanju podataka i pružanju nezavisnih analiza o stanju medijskih sloboda u Gruziji. Izveštaji Evropske komisije i međunarodnih organizacija ukazuju na potrebu za daljnim reformama, naročito u pogledu jačanja nezavisnosti regulatornih tela, transparentnosti vlasništva i zaštite novinara. Ključno je da EU nastavi da koristi svoj uticaj i pruža tehničku i političku podršku Gruziji u procesu približavanja evropskim standardima³⁵³. Za Srbiju, iskustvo Gruzije pokazuje koliko je važno ne samo usvajati zakone i formalne standarde, već i obezbediti njihovu doslednu primenu i nezavisnost institucija, što je izazov koji karakteriše hibridne režime u regionu.

Moldavija: se nalazi u složenom političkom i medijskom okruženju, sa ambicijama da se integriše u evropske strukture, ali i sa brojnim izazovima koji prate tranziciju iz hibridnog režima. Medijske slobode u zemlji su formalno zaštićene zakonodavstvom koje je u velikoj meri usklađeno sa evropskim standardima, ali praksa često odražava suprotno stanje, visoku polarizaciju i kontrolu medija od strane političkih i ekonomskih elita³⁵⁴. Jedan od glavnih problema u moldavskom medijskom sistemu jeste koncentracija vlasništva u rukama nekoliko moćnih grupa koje su povezane sa dominantnim političkim silama. Ovakav medijski pejzaž ograničava pluralizam i narušava uređivačku nezavisnost, jer mediji funkcionišu kao produžena ruka određenih interesa, umesto kao nezavisni izvori informacija. Ovo predstavlja značajan izazov za implementaciju evropskih standarda, koji zahtevaju transparentnost vlasništva i zaštitu uredničke autonomije³⁵⁵. Regulatorno telo za medije, Nacionalna audiovizuelna komisija (CNA), suočava se sa nizom problema koji uključuju nedostatak nezavisnosti, političke pritiske i ograničene resurse. Kritike se odnose i na netransparentnost u donošenju odluka, što dodatno podriva poverenje javnosti u regulatorni sistem. Bez funkcionalnog i nezavisnog regulatora, sprovođenje zakona i EU direktiva ostaje nedovoljno efikasno, a zloupotrebe u medijskom sektoru neadekvatno sankcionisane³⁵⁶. Situacija sa zaštitom novinara takođe je zabrinjavajuća. Pored redovnih slučajeva pritisaka i zastrašivanja, novinari koji istražuju teme kao što su korupcija, zloupotrebe vlasti ili organizovani kriminal često se suočavaju sa pretnjama i napadima³⁵⁷. Insistiranje na neprocesuiranju ovih slučajeva šalje poruku nekažnjivosti i obeshrabruje profesionalno i nezavisno novinarstvo. U tom kontekstu, postoji potreba za jačanjem pravnog okvira i mehanizama za zaštitu slobode izražavanja i bezbednosti novinara³⁵⁸. Digitalni medijski prostor, iako sve važniji za informisanje građana, u Moldaviji je još uvek slabo regulisan. Povećana dostupnost interneta i društvenih mreža donosi nove izazove, uključujući širenje dezinformacija, lažnih vesti i digitalnih manipulacija koje utiču na politički dijalog i poverenje u institucije. Zakonodavstvo koje se bavi digitalnom bezbednošću i slobodom izražavanja na internetu je neadekvatno, što otežava borbu protiv ovih pojava i ugrožava medijske slobode³⁵⁹. Uloga EU monitoring mehanizama u Moldaviji je od ključnog značaja. Redovni izveštaji Evropske komisije, kao i

³⁵¹ International Press Institute. (2023). Press Freedom and Safety of Journalists in Georgia.

³⁵² European Digital Media Observatory. (2023). Digital Media Landscape in Georgia.

³⁵³ Reporters Without Borders. (2023). Georgia Media Freedom Overview.

³⁵⁴ European Commission. (2023). Moldova 2023 Report.

³⁵⁵ Freedom House. (2024). Nations in Transit 2024: Moldova.

³⁵⁶ RSF. (2024). World Press Freedom Index 2024.

³⁵⁷ International Press Institute. (2023). Media Safety in Moldova.

³⁵⁸ MFRR. (2023). Quarterly Media Freedom Reports.

³⁵⁹ European Digital Media Observatory. (2023). Digital Media Landscape in Moldova.

izveštaji međunarodnih organizacija, pružaju sveobuhvatnu sliku o stanju u medijskoj sferi, ukazujući na oblasti koje zahtevaju hitnu reformu³⁶⁰. Posebno se ističe potreba za jačanjem nezavisnosti regulatornih tela, povećanjem transparentnosti vlasništva medija, te obezbeđivanjem bolje zaštite i uslova rada za novinare. Ove preporuke su ključne za unapređenje medijskih sloboda i usklađivanje Moldavije sa evropskim standardima³⁶¹. Iskustvo Moldavije pokazuje koliko je proces reformi medijskog sektora kompleksan, naročito u uslovima političkih pritisaka, ekonomske zavisnosti medija i slabih institucija. Ove okolnosti su slične onima sa kojima se suočavaju i druge zemlje u regionu, uključujući Srbiju. Iz tog razloga, analiza moldavskog slučaja može pružiti korisne lekcije za jačanje uloge EU monitoring mehanizama i dizajn efektivnih preporuka koje će pomoći u prevazilaženju prepreka na putu ka demokratskoj i pluralističkoj medijskoj sferi.

Bosna i Hercegovina: predstavlja složen i izazovan medijski pejzaž, u kojem političke podele, etničke tenzije i institucionalna fragmentacija značajno utiču na stanje medijskih sloboda i pluralizma. Kao zemlja kandidat za EU, BiH je formalno prihvatila obaveze usklađivanja sa evropskim standardima, ali implementacija tih normi u praksi i dalje nailazi na brojne prepreke³⁶². Jedan od osnovnih problema jeste snažan uticaj političkih partija na medije, koji se ogleda kroz vlasničku koncentraciju i uređivačku kontrolu. Političke elite često koriste medije kao instrumente za jačanje svojih pozicija, što rezultira polarizacijom medijskog sadržaja i ograničavanjem objektivnog informisanja. Takvo stanje direktno ugrožava princip pluralizma i uredničke nezavisnosti, koji su ključni elementi EU regulative, uključujući i EMFA i AVMSD direktive³⁶³. Regulatorno telo za medije, Regulatorna agencija za komunikacije (RAK), suočava se sa izazovima u očuvanju nezavisnosti i efikasnosti. Politički pritisci na članove regulatornog tela i manjak transparentnosti u donošenju odluka dovode do gubitka poverenja javnosti i medijske zajednice. Nedostatak dosledne primene zakona i selektivnost u sankcionisanju kršenja dodatno otežavaju stvaranje ambijenta za slobodne i profesionalne medije³⁶⁴. Situacija sa bezbednošću novinara u BiH takođe je alarmantna. Novinari koji istražuju osetljive teme, poput korupcije, zloupotrebe vlasti ili međunacionalnih sukoba, često su izloženi pretnjama, pritiscima i čak fizičkim napadima³⁶⁵. Insistiranje na neprocesuiranju ovih slučajeva šalje jasnu poruku nekažnjivosti i obeshrabruje nezavisno novinarstvo, što ima negativne posledice na ukupnu slobodu medija³⁶⁶. Digitalni prostor u BiH se brzo razvija, ali nije dovoljno regulisan. Pojava dezinformacija, lažnih vesti i govora mržnje na internetu postaje sve izraženiji problem koji ugrožava medijsku pismenost i politički dijalog. Trenutno ne postoje efikasni zakonski mehanizmi za borbu protiv ovih pojava, što otežava primenu evropskih standarda o slobodi izražavanja i bezbednosti na internetu³⁶⁷. EU monitoring mehanizmi u BiH igraju ključnu ulogu u identifikovanju problema i usmeravanju reformskih procesa. Izveštaji Evropske komisije, zajedno sa analizama međunarodnih nevladinih organizacija, konstantno ukazuju na potrebu jačanja nezavisnosti regulatornih tela, transparentnosti vlasništva medija i zaštite novinara³⁶⁸. Poseban naglasak stavljen je na potrebu unapređenja institucionalnih kapaciteta i političke volje za sprovođenje reformi koje će osigurati održivu medijsku slobodu i pluralizam³⁶⁹. Iskustvo Bosne i Hercegovine oslikava široke izazove sa kojima se suočavaju hibridni režimi u regionu u procesu usklađivanja sa evropskim medijskim standardima. Ovaj slučaj pruža vredne uvide

³⁶⁰ European Commission. (2024). Progress Report on Media Reforms in Moldova.

³⁶¹ Reporters Without Borders. (2023). Moldova Media Freedom Overview.

³⁶² European Commission. (2023). Bosnia and Herzegovina 2023 Report.

³⁶³ Freedom House. (2024). Nations in Transit 2024: Bosnia and Herzegovina.

³⁶⁴ RSF. (2024). World Press Freedom Index 2024.

³⁶⁵ International Press Institute. (2023). Media Safety in Bosnia and Herzegovina.

³⁶⁶ MFRR. (2023). Quarterly Media Freedom Reports.

³⁶⁷ European Digital Media Observatory. (2023). Digital Media Landscape in Bosnia and Herzegovina.

³⁶⁸ European Commission. (2024). Progress Report on Media Reforms in BiH.

³⁶⁹ Reporters Without Borders. (2023). Bosnia and Herzegovina Media Freedom Overview.

u potrebu sinergije između međunarodnog pritiska, unutrašnjih reformi i angažmana civilnog društva kao ključnih faktora za ostvarenje pune medijske transformacije.

Srbija: se nalazi u specifičnoj poziciji kada je reč o slobodi medija i primeni evropskih standarda, jer kao zemlja kandidat za članstvo u EU formalno prihvata obavezu usklađivanja sa pravnom tekovinom Unije, uključujući i oblasti medijske regulacije, ali se u praksi suočava sa ozbiljnim strukturnim izazovima. Karakteristike hibridnog režima³⁷⁰, koje podrazumevaju kombinaciju demokratskih institucija sa autoritarnim praksama, u velikoj meri oblikuju stanje u medijskom sektoru³⁷¹. U tom kontekstu, institucionalna slabost i politička instrumentalizacija medija ostaju ključne prepreke za ostvarenje slobode izražavanja i uredničke autonomije. Regulatorno telo za elektronske medije (REM) formalno ispunjava uslove nezavisnog organa, ali brojni izveštaji međunarodnih i domaćih organizacija³⁷², uključujući CRTA³⁷³, Reportere bez granica i Evropsku komisiju, ukazuju na duboko ukorenjen politički uticaj na njegovo funkcionisanje³⁷⁴. Članovi REM-a često se biraju po političkoj liniji, a njihove odluke, posebno u vezi sa monitoringom kampanja i delovanjem javnih servisa, izazivaju sumnje u nepristrasnost i profesionalnost³⁷⁵. S obzirom na to, Srbija ne uspeva da ispuni osnovne zahteve iz AVMSD direktive i EMFA uredbe³⁷⁶, koje naglašavaju važnost nezavisnih i transparentnih regulatornih tela kao temelja funkcionalnog medijskog sistema³⁷⁷. Medijska scena Srbije karakteriše se visokom koncentracijom vlasništva, nedovoljnom transparentnošću i snažnim uticajem izvršne vlasti. Iako postoje zakonske obaveze za objavljivanje vlasničke strukture medija, u praksi se pravi vlasnici često skrivaju iza povezanih lica i firmi, čime se onemogućava javna kontrola i podstiče klijentelistička struktura³⁷⁸. Javne nabavke i oglašavanje iz budžeta često se usmeravaju ka provladinim medijima, što dodatno narušava tržišnu konkurenciju i pluralizam³⁷⁹. Ovakva praksa direktno je suprotna odredbama EMFA, koje zahtevaju fer raspodelu državne pomoći i potpunu transparentnost u vezi sa finansijskim tokovima³⁸⁰. U pogledu bezbednosti novinara, situacija u Srbiji ostaje ozbiljno zabrinjavajuća. Novinari su izloženi verbalnim napadima, pretnjama, a u nekim slučajevima i fizičkom nasilju, naročito kada izveštavaju o korupciji, organizovanom kriminalu ili političkim zloupotrebama³⁸¹. Brojni slučajevi nisu adekvatno istraženi niti procesuirani, što stvara atmosferu nekažnjivosti i straha. Evropska komisija je u više navrata istakla da zaštita novinara mora biti prioritet u reformama koje Srbija sprovodi u okviru procesa pristupanja³⁸². U digitalnom prostoru, Srbija je suočena sa širenjem dezinformacija, koordinisanim kampanjama protiv kritičkih medija i novinara, kao i manipulacijom sadržaja na društvenim mrežama. Iako su doneti određeni propisi koji regulišu govor mržnje i zaštitu podataka, oni se retko primenjuju u slučajevima koji uključuju politički motivisane napade³⁸³. U tom pogledu, Srbija zaostaje za EU normama predviđenim EMFA i AVMSD direktivom, koje prepoznaju važnost digitalne bezbednosti i borbe protiv informacionih manipulacija³⁸⁴. EU monitoring mehanizmi u Srbiji igraju važnu, ali ograničenu ulogu. Izveštaji Evropske komisije, kao i evaluacije nevladinih organizacija, služe

³⁷⁰ Levitsky, S., & Way, L. A. (2010). Competitive Authoritarianism: Hybrid Regimes after the Cold War.

³⁷¹ Bieber, F. (2018). Patterns of Competitive Authoritarianism in the Western Balkans. *East European Politics*.

³⁷² Freedom House. (2024). *Nations in Transit: Serbia*.

³⁷³ CRTA. (2023). *Monitoring rada REM-a: Izveštaj o (ne)transparentnosti*.

³⁷⁴ European Commission. (2023). *Serbia 2023 Progress Report*.

³⁷⁵ BIRN. (2022). *REM pod političkom lupom*.

³⁷⁶ Directive (EU) 2018/1808 on AVMSD.

³⁷⁷ European Media Freedom Act (2024/1083).

³⁷⁸ Transparency Serbia. (2022). *Vlasništvo nad medijima: Siva zona*.

³⁷⁹ European Federation of Journalists. (2023). *State Advertising and Media Capture in Serbia*.

³⁸⁰ Media Freedom Rapid Response (MFRR). (2023). *Funding and Capture*.

³⁸¹ Reporters Without Borders. (2024). *World Press Freedom Index: Serbia*.

³⁸² European Commission. (2024). *Enlargement Package – Media Freedom in the Western Balkans*.

³⁸³ SHARE Foundation. (2023). *Digital Rights and Freedom of Expression in Serbia*.

³⁸⁴ Council of Europe. (2023). *Freedom of Expression and Internet Governance*.

kao osnov za međunarodni pritisak i zagovaranje reformi, ali bez konkretnih instrumenata sankcionisanja, njihov domet ostaje simboličan³⁸⁵. Srbija pokazuje formalnu spremnost za usklađivanje sa EU standardima, ali se implementacija često svodi na kozmetičke promene bez suštinske institucionalne transformacije³⁸⁶. Iskustvo Srbije potvrđuje kompleksnost transformacije medijskog sektora u hibridnim režimima i ukazuje na nužnost kombinovanja spoljnog pritiska sa unutrašnjim reformskim kapacitetima. Jačanje nezavisnosti regulatornih tela, zaštita novinara, transparentnost vlasništva i depolitizacija javnih servisa ostaju ključni izazovi. Bez njihove dosledne realizacije, usklađivanje sa evropskim zakonodavstvom o medijima ostaće deklarativno, bez stvarnog uticaja na kvalitet javne sfere i demokratski dijalog u zemlji.

Analiza implementacije evropskih medijskih regulativa i monitoring mehanizama u različitim političkim i institucionalnim kontekstima jasno pokazuje da je napredak u jačanju medijskih sloboda uslovljen ne samo formalnim usklađivanjem zakonodavstva, već i stvarnom političkom voljom i institucionalnom nezavisnošću. Hibridni režimi, kao što su Srbija, Mađarska, Rusija, Turska i druge analizirane zemlje, često koriste medije kao instrument kontrole, čime otežavaju punu primenu evropskih standarda.

EU monitoring mehanizmi pružaju dragocenu dijagnostičku podršku i postaju važan instrument međunarodnog pritiska, ali njihova efikasnost u podsticanju konkretnih promena zavisi od jačine političkih mehanizama sankcionisanja i podrške reformama. Iskustva iz regiona ukazuju na potrebu povezivanja izveštaja o stanju medijskih sloboda sa uslovljavanjem pristupa evropskim fondovima i drugim vidovima podrške.

Za Srbiju, kao zemlju u procesu pristupanja EU, ključno je da prepozna značaj uspostavljanja nezavisnih i transparentnih regulatornih tela, efikasne zaštite novinara, kao i otkrivanja stvarnih vlasnika medija. Reformama koje ciljaju na jačanje pluralizma, depolitizaciju medijskog prostora i doslednu primenu zakona moguće je ostvariti znatan pomak ka usklađivanju sa evropskim standardima.

Zaključno, punu transformaciju medijskog sistema u hibridnim režimima mogu omogućiti samo sinergija evropskih pravnih okvira, kontinuiran monitoring, strateška podrška i, najvažnije, politička volja unutar samih zemalja. Ove promene su neophodne ne samo za evropsku integraciju, već i za jačanje demokratskih procesa i slobode izražavanja u regionu.

³⁸⁵ European Parliament. (2023). Resolution on Media Freedom in Serbia.

³⁸⁶ Konrad-Adenauer-Stiftung. (2023). Rule of Law and Media in Serbia

3. REGULACIJA MEDIJA IZMEĐU DEMOKRATIJE I HIBRIDNOSTI: KOMPARATIVNI UVOD U NEMAČKU, BUGARSKU I SRBIJU

3.1. Uvodno razmatranje

U savremenim političkim sistemima, medijska sloboda i nezavisnost regulatornih tela predstavljaju ključne pokazatelje kvaliteta demokratije. Međutim, stepen demokratije značajno varira među zemljama, što se odražava na funkciju i autonomiju medijskih regulatornih tela. Ovo poglavlje ima za cilj da paralelno analizira tri zemlje različitih režimskih karakteristika: Nemačku kao konsolidovanu demokratiju, Bugarsku kao polu-hibridni režim, i Srbiju kao hibridni režim u tranziciji. Kroz ovu komparativnu studiju ispitaćemo kako politički kontekst utiče na nezavisnost regulatornih tela, pluralizam medija i primenu evropskih medijskih standarda. Razumevanje ovog odnosa ključno je za identifikaciju prepreka i mogućnosti za unapređenje medijskih sloboda, posebno u zemljama sa složenim političkim sistemima poput Srbije i Bugarske. Analiza će biti zasnovana na teorijskoj osnovi koja definiše demokratske, polu-hibridne i hibridne režime, te na postojećim istraživanjima o ulozi i ranjivosti regulatornih tela u različitim sistemima vlasti.

Demokratija se u teoriji najčešće definiše kao sistem u kojem su osnovna građanska prava i slobode zaštićeni, dok institucije funkcionišu nezavisno od političkog uticaja. Takav institucionalni poredak omogućava efektivnu kontrolu vlasti i odgovornost kroz mehanizme javne deliberacije i medijskog nadzora³⁸⁷. Medijska sloboda u tom kontekstu nije samo pitanje tehničke regulacije, već jedan od stubova demokratskog poretka jer omogućava pluralizam mišljenja, informisanu javnost i odgovornost političkih elita³⁸⁸. Ključnu ulogu u održavanju tih vrednosti imaju nezavisna regulatorna tela, koja su zadužena za primenu zakona u audiovizuelnoj sferi, zaštitu javnog interesa, obezbeđivanje fer konkurencije i nadzor nad političkim balansom u medijima³⁸⁹. Nasuprot tome, u hibridnim političkim režimima, koji kombinuju formalne institucije demokratije s autoritarnim praksama, nezavisnost regulatornih tela često je samo nominalna. Takvi režimi formalno zadržavaju institucije kao što su izbori i medijski regulatori, ali ih politički instrumentalizuju radi kontrole nad javnom sferom i smanjenja političke konkurencije³⁹⁰. U tom kontekstu, medijska regulatorna tela često postaju

³⁸⁷ 1. Dahl, R. A. (1971). *Polyarchy: Participation and Opposition*. Yale University Press.

³⁸⁸ McQuail, D. (2010). *McQuail's Mass Communication Theory*. Sage Publications.

³⁸⁹ Jakubowicz, K. (2007). *Public Service Broadcasting in the 21st Century*. Council of Europe.

³⁹⁰ Levitsky, S., & Way, L. (2010). *Competitive Authoritarianism: Hybrid Regimes after the Cold War*. Cambridge University Press.

instrumenti partijske ili izvršne moći, što direktno podriva osnovne demokratske standarde, uključujući slobodu izražavanja i medijski pluralizam³⁹¹.

Komparativna analiza Srbije, Bugarske i Nemačke omogućava dublje razumevanje uticaja političkog režima na funkcionisanje medijskih regulatora i implementaciju evropskih standarda, poput onih propisanih Direktivom EU 2018/1808 i Evropskim zakonom o slobodi medija (EMFA). Dok se Nemačka posmatra kao stabilna liberalna demokratija sa institucionalno jakim i nezavisnim regulatorima, Srbija i Bugarska, kao zemlje sa elementima hibridnosti, pokazuju različite nivoe formalne i stvarne usklađenosti sa evropskim principima³⁹². U slučaju Srbije, REM (Regulatorno telo za elektronske medije) se često nalazi pod sumnjom da je politički instrumentalizovano, dok u Bugarskoj medijska regulatorna tela funkcionišu u kontekstu zarobljenih institucija i problema s koncentracijom vlasništva. Ova poređenja pružaju važne uvide u to da li evropski standardi uopšte mogu biti efikasni u okruženjima sa slabim demokratskim kapacitetima, ili ostaju puka formalnost bez stvarnog uticaja na stanje medijskih sloboda. Ova analiza ima praktičnu vrednost za zemlje poput Srbije koje su u procesu evropskih integracija i reformi. Prepoznavanje različitih modela i faktora koji utiču na nezavisnost regulatornih tela i medijskih sloboda pomaže u identifikaciji strategija i politika koje bi mogle unaprediti stanje slobode medija i demokratizaciju u regionu.

3.2. Regulatorna tela u uslovima hibridne demokratije

U savremenim političkim sistemima, stepen demokratskog razvoja neposredno se odražava na stanje medijskih sloboda i funkcionisanje regulatornih tela. U stabilnim demokratijama, poput Nemačke, medijski sistemi počivaju na čvrstim institucionalnim okvirima u kojima su osnovna prava građana zaštićena, a regulatorna tela deluju nezavisno od političkog uticaja. Medijska sloboda se u tom kontekstu posmatra kao ključna za očuvanje pluralizma, odgovornosti vlasti i informisanosti javnosti. Regulisanje medijskog sektora u takvim državama oslanja se na profesionalne, transparentne i funkcionalno autonomne institucije koje imaju legitimitet da štite javni interes i nadgledaju ravnotežu među medijskim akterima. Suprotno tome, u hibridnim i polu-hibridnim režimima, u koje spadaju Srbija i Bugarska, i dalje je prisutna formalna posvećenost demokratskim principima, ali u praksi dominiraju autoritarne tendencije. Ovi sistemi karakterišu politička instrumentalizacija regulatornih tela, selektivna primena zakona i snažna kontrola nad javnim i privatnim medijima. U takvim uslovima, nezavisnost regulatornih tela često je dovedena u pitanje, a mehanizmi zaštite medijskih sloboda ostaju slabi ili neefikasni. Koncentracija vlasništva, netransparentni procesi odlučivanja i politički pritisci dodatno urušavaju profesionalne standarde i pluralizam u javnoj sferi. Poređenjem ovih sistema moguće je analizirati kako konkretni politički konteksti oblikuju institucionalni kapacitet za zaštitu medijskih sloboda i sprovođenje evropskih normi. Posebno u procesu evropskih integracija, uloga nezavisnih regulatornih tela postaje ključna mera napretka u pravcu usklađivanja sa zakonodavnim okvirom Evropske unije. Ovakva komparativna analiza osvetljava izazove sa kojima se suočavaju hibridni režimi u tranziciji, ali i nudi uvid u institucionalne prakse koje doprinose uspešnoj regulaciji i demokratizaciji medijskog prostora.

Nemačka je primer konsolidovane demokratije sa dugom tradicijom zaštite slobode medija i snažnim institucionalnim okvirima. Kao jedna od najuticajnijih zemalja EU, njen model

³⁹¹ Diamond, L. (2002). "Thinking About Hybrid Regimes." *Journal of Democracy*, 13(2), 21–35.

³⁹² Cianetti, L., Dawson, J., & Hanley, S. (2018). "Rethinking 'Democratic Backsliding' in Central and Eastern Europe." *East European Politics*, 34(3), 243–256.

funkcionalnih i nezavisnih regulatornih tela služi kao standard za ostale zemlje koje nastoje da unaprede svoje medijske sisteme. Nemačka medijska regulatorna tela deluju u okviru stabilnog pravnog sistema i relativno su zaštićena od političkih pritisaka, što omogućava transparentno i profesionalno regulisanje medija³⁹³. Analiza nemačkog modela pruža uvid u to kako demokratske države održavaju balans između slobode izražavanja i odgovornosti medija, što je od velike vrednosti za zemlje u tranziciji koje nastoje da uspostave slične standarde.

Bugarska predstavlja polu-hibridni režim sa formalnim demokratskim institucijama koje su, međutim, podložne značajnim pritiscima i političkom uticaju. Ova zemlja je važan studijski slučaj jer ilustruje kako klijentelistički odnosi i politička instrumentalizacija medijskih regulatora mogu dovesti do ograničavanja pluralizma i smanjenja poverenja javnosti u nezavisnost institucija³⁹⁴. Bugarska je članica EU, što znači da je podložna monitoring mehanizmima i pritiscima da uskladi zakonodavstvo sa evropskim standardima, ali njena iskustva pokazuju da formalna usklađenost ne garantuje i stvarnu nezavisnost medija. Ovo je posebno relevantno za zemlje koje se nalaze u prelaznoj fazi, jer pruža upozorenja o potencijalnim preprekama na putu ka demokratskoj konsolidaciji.

Srbija kao zemlja sa hibridnim režimom, nalazi se u specifičnoj poziciji između formalne integracije u evropske strukture i prisutnih autoritarnih praksi koje ograničavaju medijske slobode. Srbija je primer zemlje u kojoj regulatorna tela za medije često funkcionišu pod direktnim ili indirektnim političkim uticajem, što onemogućava efikasnu zaštitu pluralizma i nezavisnosti medija³⁹⁵. Ovo je ključno za razumevanje izazova sa kojima se suočavaju hibridni režimi u implementaciji evropskih direktiva i standarda, kao i prepreka koje postoje u procesu demokratskih reformi. Analiza Srbije pruža dragocene uvide u kompleksnost tranzicije i ulogu medijskih regulatora u takvom kontekstu. Razumevanje razlika između ovih zemalja doprinosi širem shvatanju kako politički režim i institucionalni kapaciteti oblikuju stanje medijskih sloboda i funkcionisanje regulatornih tela. Dok Nemačka predstavlja idealizovani model za medijsku regulaciju u demokratskom okruženju, Bugarska i Srbija demonstriraju varijante ograničene nezavisnosti i izazove koji proizilaze iz političkih pritisaka, klijentelizma i autoritarnih tendencija³⁹⁶. Pored same strukture regulatornih tela, ovaj komparativni pristup ukazuje i na važnost društvenog i političkog konteksta u kojem ta tela deluju. U hibridnim i polu-hibridnim režimima, pravni okvir i demokratske norme često nisu dovoljno snažni da obezbede stvarnu autonomiju i funkcionalnost regulatornih tela, što vodi do ograničene primene evropskih standarda i daljeg urušavanja medijskih sloboda³⁹⁷.

Nemačka je jedna od najstabilnijih i najrazvijenijih liberalnih demokratija u Evropi i svetu. Diamond definiše liberalnu demokratiju kao režim sa jakim institucijama, nezavisnim pravosuđem, slobodnim medijima, poštovanjem ljudskih prava i vladavinom prava. Demokratija nije samo održavanje izbora, već i efikasna zaštita sloboda. „Liberalna demokratija podrazumeva ne samo redovne i slobodne izbore, već i vladavinu prava,

³⁹³ Jakubowicz, K. (2007). *Media in the Enlarged Europe*. Open Society Institute

³⁹⁴ Freedom House. (2024). *Nations in Transit Reports*.

³⁹⁵ CRTA. (2023). *Analiza nezavisnosti REM-a u Srbiji*.

BIRN. (2023). *Medijski zakoni na čekanju*.

³⁹⁶ RSF. (2023). *World Press Freedom Index*.

³⁹⁷ Diamond, L. (2002). *Thinking About Hybrid Regimes*. *Journal of Democracy*.

odgovornost vlasti, i poštovanje sloboda izražavanja i udruživanja³⁹⁸. Ima višepartijski sistem, nezavisno pravosuđe, slobodne i fer izbore, te visok nivo zaštite ljudskih prava i sloboda. Zbog toga je korisna kao kontrastni primer u analizi hibridnih režima. Levitsky i Way primenjuju ovaj okvir tako što jasno razlikuju liberalne demokratije od hibridnih režima i autokratija. „Liberalne demokratije imaju institucionalne i političke mehanizme koji sprečavaju autoritarne tendencije i osiguravaju ravnopravnost u političkom takmičenju“³⁹⁹. Nakon ponovnog ujedinjenja 1990. godine, zemlja je uspostavila institucionalni okvir zasnovan na saveznom parlamentarnom sistemu, nezavisnom sudstvu i slobodnim medijima.⁴⁰⁰ Izborni sistem zasnovan je na proporcionalnoj reprezentaciji, što doprinosi širokoj političkoj participaciji i pluralizmu. Iako postoje izazovi, kao što su rast desničarskih pokreta i pitanja integracije migranata, nemački politički sistem se ne može smatrati hibridnim režimom. Demokratski mehanizmi funkcionišu efikasno, a nezavisne institucije deluju kao čuvari demokratije.⁴⁰¹ Prema Levitskyju i Wayu, hibridni režimi kombinuju elemente formalne demokratije sa autoritarnim praksama koje podrivaju osnovne principe slobodnih i fer izbora.⁴⁰² Schedler ističe da su slobodni i fer izbori temelj liberalne demokratije, što Nemačka dosledno održava. Nemačka, sa svojim snažnim institucionalnim kapacitetima i nezavisnim regulatornim telima, ne ispunjava ove kriterijume. Diamondova konceptualizacija demokratske regresije takođe ne detektuje zabrinjavajuće trendove koji bi upućivali na hibridni režim u Nemačkoj.

Sledi Tabela indikatora hibridnog režima koja dokazuje da Nemačka to nije.

Indikatori hibridnog režima u Nemačkoj

Indikator	Ocena	Objašnjenje
Sloboda izbora	Visoka (9/10)	Slobodni, fer izbori sa višestranačkim sistemom.
Nezavisnost sudstva	Visoka (9/10)	Sudstvo nezavisno od izvršne vlasti.
Sloboda medija	Visoka (9/10)	Raznovrsni mediji, pluralizam, sloboda izražavanja.
Poštovanje ljudskih prava	Visoka (9/10)	Zaštićena prava manjina i pojedinaca.
Kontrola nad civilnim društvom	Niska (2/10)	Aktivno civilno društvo bez većih ograničenja.
Zarobljavanje države	Nisko (1/10)	Transparentni odnosi vlasti i biznisa.

³⁹⁸ Diamond, L. (2019). *Ill Winds: Saving Democracy from Russian Rage, Chinese Ambition, and American Complacency*.

³⁹⁹ Levitsky, Steven, and Lucan Way. *Competitive Authoritarianism: Hybrid Regimes after the Cold War*. Cambridge: Cambridge University Press, 2010.

⁴⁰⁰ Bundeszentrale für politische Bildung. "Das politische System Deutschlands." bpb.de, pristupljeno 2025. <https://www.bpb.de>

⁴⁰¹ Freedom House. *Freedom in the World 2023: Germany*.

⁴⁰² Levitsky, Steven, and Lucan Way. *Competitive Authoritarianism: Hybrid Regimes after the Cold War*. Cambridge: Cambridge University Press, 2010.

Tabela 13. Indikatori hibridnog režima u Nemačkoj

Analiza ključnih indikatora pokazuje da Nemačka ne ispunjava kriterijume hibridnog režima, već funkcioniše kao konsolidovana liberalna demokratija. Sloboda izbora, nezavisnost sudstva, sloboda medija i poštovanje ljudskih prava ocenjeni su vrlo visoko, dok su pokazatelji zarobljavanja države i kontrole nad civilnim društvom izuzetno niski, što znači da nema značajnog političkog uticaja na institucije ili ograničavanja sloboda. Nemačka predstavlja stabilan demokratski sistem u kome regulatorna tela, pravosuđe i mediji deluju u skladu s evropskim standardima i bez političke instrumentalizacije, te može poslužiti kao referentni model za zemlje s hibridnim karakteristikama poput Srbije ili Bugarske.

U nastavku sledi tabela prikazuje ključne međunarodne indikatore za procenu demokratskog kvaliteta u Nemačkoj tokom 2024. godine. Cilj je da se na osnovu podataka o slobodi, integritetu i institucionalnoj snazi potvrdi status Nemačke kao konsolidovane demokratije.

Indikator	Podaci (2024)	Izvor	Komentar
Freedom House skor	93/100 (slobodna)	Freedom House	Visok nivo slobode i demokratije
Reporters Without Borders	Vrlo visok skor (oko 15/180)	RSF	Sloboda medija na visokom nivou
Transparency International	Indeks integriteta oko 81/100	TI	Niska korupcija
Economist Intelligence Unit	Indeks demokratije 8.9/10	EIU	Liberalna demokratija
V-Dem Democracy Index	Liberal Visok nivo liberalne demokratije	V-Dem	Snažne demokratske institucije

Tabela 14. Ključni indikatori demokratske konsolidacije u Nemačkoj (2024)

Tabela prikazuje relevantne međunarodne indikatore za procenu stanja demokratije, slobode medija i institucionalnog integriteta u Nemačkoj za 2024. godinu. Ovi pokazatelji obuhvataju procene uglednih organizacija kao što su Freedom House, Reporters Without Borders (RSF), Transparency International, Economist Intelligence Unit i V-Dem. Njihova svrha je da pruže celovitu sliku o stepenu demokratskog razvoja, medijskih sloboda i borbe protiv korupcije u zemlji. Rezultati Nemačke, prikazani u tabeli, potvrđuju da je reč o konsolidovanoj demokratiji sa snažnim i funkcionalnim institucijama, čime se jasno razlikuje od hibridnih režima. Nemačka predstavlja paradigmatički model liberalne demokratije bez elemenata hibridnosti. Institucije su čvrste i otpornosti na autoritarne tendencije su visoke, što se ogleda kroz nezavisno pravosuđe, slobodu medija i fer izbore. Takođe, aktivno civilno društvo i transparentnost doprinose demokratizaciji i kontroli vlasti. Nemačka je klasičan primer liberalne demokratije sa stabilnim institucijama, transparentnim procesima i visokim nivoom političkih sloboda. Ovaj model služi kao referentna tačka u analizi hibridnih režima, čime se jasno uočavaju odstupanja u zemljama koje pokazuju autoritarne tendencije.

Na osnovu analize ključnih indikatora i teorijskih okvira, Nemačka nije hibridni režim. Njena demokratska stabilnost, efektivno funkcionisanje institucija i poštovanje osnovnih sloboda potvrđuju njenu pripadnost grupi konsolidovanih demokratija. Ova zemlja predstavlja primer u Evropi gde demokratski standardi funkcionišu uz minimalne autoritarne tendencije⁴⁰³.

Bugarska se često percipira kao članica Evropske unije s formalno funkcionalnim demokratskim institucijama, ali sa izraženim autoritarnim elementima koji ugrožavaju kvalitet njene demokratije. Uprkos članstvu u EU od 2007. godine, problemi poput političkog uticaja na pravosuđe, slabosti regulatornih tela i politizacije medijskog prostora pozicioniraju Bugarsku kao hibridni režim u terminologiji savremene komparativne politike. Korišćenjem teorijskih pristupa Larryja Diamonda, Stevena Levitskyja, Lucana Waya i Andreasa Schedlera, ova analiza ima za cilj da utvrdi gde se Bugarska nalazi na kontinuumu demokratija–autokratija. Diamond smatra da „izopačene demokratije“ održavaju osnovne demokratske institucije, ali da je njihov kvalitet kompromitovan zbog prekomernog uticaja političke elite, slabih institucija i klijentelističkih odnosa⁴⁰⁴. U slučaju Bugarske, iako postoje višestranački izbori i formalne slobode, korupcija, zarobljene institucije i politizovani mediji predstavljaju ozbiljne nedostatke. Bugarska se uklapa u ovaj okvir jer njene institucije funkcionišu formalno, ali su često zloupotrebene za očuvanje političke moći vlasti. Levitsky i Way definišu kompetitivne autokratije kao režime u kojima izbori postoje, ali vladajuće elite koriste državne resurse, kontrolu medija i institucija da bi zadržale vlast⁴⁰⁵. U Bugarskoj se ovo vidi u načinu na koji politički akteri, uključujući bivšu stranku GERB, koriste regulatorna tela kao instrumente političke kontrole. Medijski pluralizam je ugrožen, a regulatorna tela, kao što je Savet za elektronske medije (CEM), često ne reaguju na političke pritiske i neregularnosti, što odgovara ovoj definiciji. Schedler identifikuje režime u kojima izbori postoje, ali bez stvarne konkurencije⁴⁰⁶. Iako su izbori u Bugarskoj tehnički slobodni, obeleženi su manipulacijama, pristrasnim medijskim izveštavanjem i zloupotrebom resursa, posebno u lokalnim sredinama. Zavisnost institucija i regulatora od političkih interesa otežava stvaranje ravnopravnog političkog takmičenja

Nakon pada komunizma, Bugarska je krenula putem demokratizacije i evropskih integracija. Ulazak u EU 2007. godine doveo je do formalnog usklađivanja sa evropskim zakonodavstvom, ali ne i do suštinskog unapređenja institucionalne nezavisnosti. Dominacija političkih stranaka nad medijima i regulatorima nastavila se i u eri evropskih fondova i monitoringa. Neki ključni problemi uključuju⁴⁰⁷:

-Zavisnost pravosuđa: i pored reformi, sudski sistem i dalje trpi političke pritiske, posebno u slučajevima koji se tiču korupcije i medija.

- Slabosti regulatornih tela: CEM se često optužuje za pasivnost i političku pristrasnost, kao što je bio slučaj s nereagovanjem na propagandni narativ u vezi s ratom u Ukrajini 2023. godine.

⁴⁰³ Diamond, Larry. "Facing up to the Democratic Recession." *Journal of Democracy* 26, no. 1 (2015): 141–55.

⁴⁰⁴ Diamond, L. (2002). *Thinking About Hybrid Regimes*. *Journal of Democracy*, 13(2), 21–35.

⁴⁰⁵ Levitsky, S., & Way, L. (2010). *Competitive Authoritarianism: Hybrid Regimes after the Cold War*. Cambridge University Press.

⁴⁰⁶ Schedler, A. (2006). *Electoral Authoritarianism: The Dynamics of Unfree Competition*. Lynne Rienner Publishers.

⁴⁰⁷ European Commission. (2024). *Rule of Law Report: Country Chapter on Bulgaria*. Brussels.

- Uticaj političkih i ekonomskih elita: medijski sektor je snažno povezan s političkim strukturama, a vlasništvo nad medijima često je netransparentno i koncentrisano.

- Evropski monitoring bez jačeg efekta: Iako je Bugarska podvrgnuta Mehanizmu za saradnju i verifikaciju (CVM), efekti na depolitizaciju institucija ostaju ograničeni.

Bugarska se prema dominantnim teorijskim okvirima o hibridnim režimima može klasifikovati kao „kompetitivna autokratija“ sa elementima „izborne autokratije“. Prisustvo demokratskih institucija ne garantuje njihovu efektivnu funkciju. Regulatorna tela, koja bi u teoriji trebalo da štite javni interes, u praksi često deluju kao instrumenti političkog uticaja. Ova analiza ukazuje na potrebu dublje reforme političkih institucija i mehanizama kontrole kako bi evropski standardi u oblasti slobode medija i vladavine prava zaživeli u praksi.

U nastavku sledi tabela koja pokazuje relevantne indikatore političke i medijske slobode u Bugarskoj za 2024. godinu, prema pet međunarodno priznatih izvora. Ovi podaci pomažu u razumevanju konteksta u kojem deluje bugarsko regulatorno telo za medije (CEM), i osvetljavaju faktore koji utiču na njegovu (ne)efikasnost.

Indikator	Podaci (2024)	Izvor	Komentar
Freedom House skor	House 79/100 (<i>delimično slobodna</i>)	Freedom House ⁴⁰⁸	Demokratija formalno postoji, ali su prisutne hibridne karakteristike
Reporters Without Borders	59. plasman od 180 zemalja	RSF – World Press Freedom Index ⁴⁰⁹	Problemi sa političkim pritiskom i vlasničkom koncentracijom
Transparency International	45/100 (CPI skor – percepcija korupcije)	Transparency International ⁴¹⁰	Visok nivo korupcije u javnoj upravi i među medijskim akterima
Economist Intelligence Unit	6.54/10 (<i>flawed democracy</i>)	EIU Democracy Index ⁴¹¹	Zemlja klasifikovana kao "nepotpuna demokratija", sa slabošću institucija
V-Dem Liberal Democracy Index	0.52 (skala 0–1)	V-Dem Institute ⁴¹²	Ukazuje na slabu liberalnu demokratiju i politizaciju institucija

Tabela 15. Indikatori i empirijski podaci - Bugarska (2024)

U tabeli jasno vidio sledeće ocene:

-Freedom House (79/100 delimično slobodna). Ovaj skor ukazuje na formalno postojanje demokratskih institucija, ali i na postojanje ozbiljnih slabosti u praksi, posebno u domenu pravne države, kontrole vlasti i slobode izražavanja. U kontekstu CEM-a, to znači da

⁴⁰⁸ Freedom House (2024). Nations in Transit – Bulgaria. <https://freedomhouse.org>

⁴⁰⁹ Reporters Without Borders (2024). World Press Freedom Index – Bulgaria. <https://rsf.org/en/bulgaria>

⁴¹⁰ Transparency International (2024). Corruption Perceptions Index. <https://transparency.org>

⁴¹¹ Economist Intelligence Unit (2024). Democracy Index 2024 – Bulgaria Country Report. <https://eiu.com>

⁴¹² V-Dem Institute (2024). Varieties of Democracy – Country Profile: Bulgaria. <https://v-dem.net>

regulatorno telo funkcioniše unutar sistema koji dozvoljava politički uticaj na medije, posebno kroz postavljanje članova i pritiske na uređivačke politike⁴¹³.

-Reporters Without Borders (RSF 59. mesto/180). Relativno loša pozicija na Svetskom indeksu slobode medija dodatno ukazuje na narušenu nezavisnost medija i regulatora. Bugarska je u poslednjim godinama bila pogođena aferama vezanim za vlasničku koncentraciju, netransparentne promene uredničke politike (npr. slučajevi bTV i Nova), kao i direktne političke izjave zvaničnika CEM-a koje potkopavaju njegov kredibilitet⁴¹⁴.

-Transparency International (CPI 45/100). Ovaj rezultat ukazuje na visoku percepciju korupcije, uključujući u sektoru medija i javne uprave. Visoka korupcija često omogućava neformalni uticaj političkih i ekonomskih centara moći na regulatorna tela, što u bugarskom slučaju dovodi do selektivnog reagovanja CEM-a i tolerisanja politički podobnih medija⁴¹⁵.

- Economist Intelligence Unit (6.54/10 flawed democracy). Bugarska je klasifikovana kao „nepotpuna demokratija“, što znači da su izbori relativno slobodni, ali su institucije slabe, često politizovane, a javni nadzor i kontrolni mehanizmi ograničeni. Ovo ima direktan efekat na rad CEM-a, koji nominalno ima nezavisnost, ali u praksi deluje u okvirima političkih pritisaka i normativne nejasnoće⁴¹⁶.

-V-Dem Liberal Democracy Index (0.52/1). Relativno nizak rezultat potvrđuje da je liberalni institucionalni okvir oslabljen, što uključuje slabe garancije za slobodu izražavanja, nezavisne medije i kontrolu izvršne vlasti. Ova slika dodatno osvetljava ograničenu sposobnost CEM-a da zaštiti uredničku autonomiju i reaguje u slučajevima zloupotrebe moći⁴¹⁷.

Ukupno gledano, Bugarska se prema ovim indikatorima nalazi na granici između hibridnog režima i slabe demokratije, sa jasnim institucionalnim deficitima. Regulatorno telo CEM funkcioniše u političkom okruženju koje formalno prihvata evropske standarde, ali ih u **praksi često krši** kroz partijske nominacije, nereagovanje na pristrasno izveštavanje i tolerisanje propagandnog sadržaja. Ova situacija jasno pokazuje da normativno usklađivanje sa EU zakonodavstvom (Direktiva 2018/1808, EMFA) nije dovoljno ako institucije nisu politički i operativno nezavisne.

U nastavku sledi tabela identifikuje šest ključnih indikatora za procenu hibridnog režima u Bugarskoj.

Indikator	Oцена	Objašnjenje
Sloboda izbora	7/10	Izbori su formalno slobodni, ali podložni političkom pritisku, posebno kroz medije i partijske mreže ⁴¹⁸ .
Nezavisnost sudstva	6/10	Prisutni su institucionalni mehanizmi nezavisnosti, ali postoji politički uticaj na tužilaštvo i sudski savet ⁴¹⁹ .
Sloboda medija	5/10	Postoji pluralizam, ali je ugrožen koncentracijom vlasništva, političkim uticajem i slabšim regulatorima ⁴²⁰ .

⁴¹³ Freedom House (2024). Nations in Transit – Bulgaria. <https://freedomhouse.org>

⁴¹⁴ Reporters Without Borders (2024). World Press Freedom Index – Bulgaria. <https://rsf.org/en/bulgaria>

⁴¹⁵ Transparency International (2024). Corruption Perceptions Index. <https://transparency.org>

⁴¹⁶ Economist Intelligence Unit (2024). Democracy Index 2024 – Bulgaria Country Report. <https://eiu.com>

⁴¹⁷ V-Dem Institute (2024). Varieties of Democracy – Country Profile: Bulgaria. <https://v-dem.net>

⁴¹⁸ OSCE/ODIHR. (2023). Final Report: Early Parliamentary Elections in Bulgaria.

⁴¹⁹ European Commission. (2024). Rule of Law Report – Country Chapter: Bulgaria.

⁴²⁰ Reporters Without Borders (RSF). (2024). World Press Freedom Index: Bulgaria.

Indikator	Ocena	Objašnjenje
Poštovanje ljudskih prava	7/10	Prava su zakonski zaštićena, ali postoje problemi sa slobodom izražavanja i pravima manjina ⁴²¹ .
Kontrola nad civilnim društvom	6/10	Civilno društvo deluje, ali trpi politički pritisak, naročito kod kritike vlasti i u medijskom prostoru ⁴²² .
Zarobljavanje države	5/10	Veze između političkih elita i biznisa su prisutne; regulatorna tela i javna nabavka često su podložni uticajima ⁴²³ .

Tabela 16. Indikatori hibridnog režima u Bugarskoj (2024)

Tabela identifikuje šest ključnih indikatora za procenu hibridnog režima u Bugarskoj:

-Sloboda izbora (7/10): iako se izbori sprovode redovno i uz formalnu konkurenciju, oni su podložni političkom pritisku kroz zloupotrebu medija i partijskih mreža, što ograničava ravnopravnost učesnika⁴²⁴.

-Nezavisnost sudstva (6/10): sudstvo pokazuje određenu institucionalnu autonomiju, ali visoki politički uticaj na tužilaštvo i izbor članova Sudskog saveta ugrožava njegovu stvarnu nezavisnost⁴²⁵.

- Sloboda medija (5/10): medijski pluralizam formalno postoji, ali su mediji podložni političkom i ekonomskom pritisku, a regulatorna tela, poput CEM-a, često ne reaguju adekvatno na kršenja profesionalnih standarda⁴²⁶.

Poštovanje ljudskih prava (7/10): ljudska prava su zakonski zaštićena, ali u praksi postoje ograničenja slobode izražavanja i diskriminacija manjinskih grupa, naročito Roma i LGBTI+ zajednice⁴²⁷.

-Kontrola nad civilnim društvom (6/10):civilni sektor je aktivan, ali organizacije koje kritikuju vlast suočene su s diskreditacijom i pokušajima delegitimizacije u javnom prostoru⁴²⁸.

- Zarobljavanje države (5/10): veze između političkih elita i biznisa su česte, naročito u sektoru javnih nabavki i medija. Regulatorna tela i institucije često ne funkcionišu nezavisno, što dovodi do percepcije institucionalne zarobljenosti⁴²⁹.

Na osnovu analize ključnih indikatora, Bugarska se ne može smatrati konsolidovanom demokratijom. Iako postoje formalne demokratske institucije, brojni su pokazatelji, posebno u medije, pravosuđe i regulatorna tela. To Bugarsku pozicionira kao polukonsolidovani ili hibridni režim, gde su demokratske norme oslabljene autoritarnim praksama. Posebno zabrinjava stanje slobode medija i neefikasnost tela poput CEM-a, što negativno utiče na javnu odgovornost i politički pluralizam.

U cilju preciznijeg sagledavanja povezanosti između političkih režima i stepena funkcionalnosti medijskih regulatornih tela, sledeća tabela pruža komparativni pregled

⁴²¹ Amnesty International. (2024). Human Rights Report: Bulgaria.

⁴²² Amnesty International. (2024). Human Rights Report: Bulgaria.

⁴²³ CIVICUS. (2024). Monitor: Civic Space in Bulgaria.

⁴²⁴ OSCE/ODIHR. (2023). Final Report: Early Parliamentary Elections in Bulgaria.

⁴²⁵ European Commission. (2024). Rule of Law Report – Country Chapter: Bulgaria.

⁴²⁶ Reporters Without Borders (RSF). (2024). World Press Freedom Index: Bulgaria.

⁴²⁷ Amnesty International. (2024). Human Rights Report: Bulgaria.

⁴²⁸ CIVICUS. (2024). Monitor: Civic Space in Bulgaria.

⁴²⁹ Transparency International. (2024). Corruption Perceptions Index: Bulgaria.

Nemačke, Bugarske i Srbije. Ove tri zemlje predstavljaju ilustrativne primere demokratskog, polu-hibridnog i hibridnog sistema, što omogućava diferencirano razumevanje institucionalnih kapaciteta u zaštiti medijskih sloboda. Tabela sintetizuje ključne karakteristike političkog okvira, status regulatornih tela, stepen njihove nezavisnosti, transparentnost u odlučivanju i odnos prema medijskim slobodama. Ovaj sistematizovani prikaz služi kao osnova za dalju dubinsku analizu svake zemlje pojedinačno, sa posebnim fokusom na praksu i izazove u sprovođenju evropskih medijskih standarda.

LJA	ZEM	POLITIČKI REŽIM	STATUS REGULATORNIH TELA MEDIJA	GLAVNI UTICAJI NA IZAZOVI I MEDIJSKU SLOBODU
Nemačka		Konsolidovana demokratija	Nezavisna, profesionalna institucija sa jasnim mandatom i pravnim garantijama nezavisnosti ⁴³⁰ .	Visok nivo institucionalne stabilnosti i pravne zaštite nezavisnosti medija; regulatorna tela su efikasna i nepodložna političkom uticaju, što doprinosi ⁴³¹ pluralizmu i slobodi medija.
Bugarska		Polu-hibridni režim	Formalno nezavisna regulatorna tela, ali sa značajnim političkim pritiscima i ograničenim kapacitetima ⁴³² .	Nedovoljna primena zakona i neadekvatna zaštita od političke instrumentalizacije; regulatorna tela su često pod uticajem vladajućih struktura što slabi medijsku slobodu i pluralizam ⁴³³ .
Srbija		Hibridni režim	Regulatorna tela su formalno uspostavljena, ali pod direktnim političkim kontrolama i niskom transparentnošću ⁴³⁴ .	Politička kontrola i instrumentalizacija regulatornih medija; slab kapacitet i niska nezavisnost onemogućavaju efikasnu zaštitu pluralizma i novinarskih prava ⁴³⁵ .

Tabela 17. Politički režim, nezavisnost regulatornih tela i medijske slobode u Nemačkoj, Bugarskoj i Srbiji

Analiza prikazane tabele ukazuje na ključnu povezanost između tipa političkog režima i funkcionalnosti regulatornih tela medija, što direktno utiče na nivo medijskih sloboda i pluralizma u društvu. Teorijski, medijska nezavisnost je jedan od stubova demokratskih sistema, jer omogućava slobodan protok informacija, pluralizam mišljenja i zaštitu novinara od političkih pritisaka. S druge strane, hibridni režimi i polu-hibridni sistemi često karakterišu instrumentalizacija medija kao alata moći, što se reflektuje i kroz kontrolu regulatornih tela.

⁴³⁰ European Commission. (2024). Media Freedom Report: Germany.

⁴³¹ Council of Europe. (2023). Independent Regulatory Authorities in EU Member States.

⁴³² Freedom House. (2024). Nations in Transit: Bulgaria.

⁴³³ Reporters Without Borders. (2024). World Press Freedom Index: Bulgaria.

⁴³⁴ CRTA. (2023). Analiza nezavisnosti regulatornih tela u Srbiji

⁴³⁵ European Commission. (2024). Serbia 2024 Report.

Nemačka predstavlja model konsolidovane demokratije sa visokim stepenom institucionalne stabilnosti i efikasnim pravnim sistemom. Nezavisnost regulatornih tela, kao što je Komisija za medije (Medienanstalten), garantovana je zakonski i organizaciono, što omogućava njihov profesionalni rad bez uticaja izvršne vlasti ili drugih političkih aktera. Ova nezavisnost je ključna za očuvanje medijskih sloboda jer osigurava nepristrasan nadzor nad poštovanjem medijskih standarda, sprečava zloupotrebe i omogućava ravnopravne uslove za sve medijske aktere. U teorijskom okviru demokratske teorije medija, nezavisna regulatorna tela služe kao balansa moći između države, medija i javnosti, čime doprinose jačanju pluralizma i demokratije. U Nemačkoj je ovaj princip dobro primenjen, što se reflektuje u visokom stepenu slobode medija i otpornosti na političke pritiske.

Bugarska spada u polu-hibridne režime gde formalni demokratski instituciji postoje, ali se suočavaju sa ozbiljnim izazovima u praksi. Regulatorna tela, iako formalno nezavisna, često podležu političkim pritiscima i ograničenjima koja dolaze iz vrha vlasti. Ovakva situacija je tipična za polu-hibridne sisteme gde demokratske procedure koegzistiraju sa autoritarnim praksama, posebno u sferi medija. Teorijski, polu-hibridni režimi karakterišu se pojmovima kao što su “izborna autokratija” i “kontrolisani pluralizam”, gde je sloboda medija formalno zagantovana, ali u praksi ograničena kroz kontrolu nad vlasništvom medija, pritiske na novinare i nedovoljnu nezavisnost regulatornih tela. U Bugarskoj, ovaj problem se manifestuje kroz manjak transparentnosti, nedovoljnu pravnu zaštitu i političku instrumentalizaciju medija, što dodatno slabi poverenje javnosti i doprinosi političkoj polarizaciji.

Situacija u Srbiji predstavlja paradigmu hibridnog režima, u kome formalne demokratske institucije postoje, ali su one u velikoj meri instrumentalizovane za održavanje političke kontrole i ograničavanje pluralizma. Regulatorna tela medija, kao što je REM, su formalno uspostavljena, ali su pod direktnim političkim uticajima i često deluju kao produžena ruka vladajuće elite. Ovo rezultira neefikasnom regulacijom, slabom zaštitom medijskih sloboda i ograničenim prostorom za nezavisno novinarstvo.

Naredna tabela daje sažet pregled uspešnosti regulatornih tela u Nemačkoj, Bugarskoj i Srbiji, ukazujući na razlike u stepenu institucionalne nezavisnosti, efikasnosti u zaštiti medijskih sloboda i otpornosti na političke pritiske. Ovaj prikaz pruža osnovu za dalju analizu odnosa između političkog režima i funkcionisanja regulatornih mehanizama u svakoj od zemalja.

Zemlja	Status političkog režima	Nezavisnost regulatornih tela	Uspešnost rada regulatornih tela	Opis
Nemačka	Konsolidovana demokratija	Visoka	Uspešan	Regulatorna tela u Nemačkoj funkcionišu uz visok nivo institucionalne nezavisnosti, stabilno finansiranje i transparentne procedure. Njihova delotvornost doprinosi očuvanju pluralizma i zaštiti novinarskih sloboda ⁴³⁶ .

⁴³⁶ European Commission. (2024). Media Freedom Report: Germany.

Zemlja	Status političkog režima	Nezavisnost regulatornih tela	Uspešnost rada regulatornih tela	Opis
Bugarska	Polu-hibridni režim	Formalna, ali ograničena	Delimično neuspešan	Iako zakonski postoji okvir za nezavisnost, regulatorna tela su izložena političkim pritiscima i često ne uspevaju da deluju autonomno, što otežava sprovođenje standarda o slobodi medija ⁴³⁷ . Regulatorna tela su pod snažnim uticajem izvršne vlasti, sa slabim kapacitetima i netransparentnim postupcima, što rezultira favorizovanjem provladinih medija i erozijom poverenja u regulatorni sistem ⁴³⁸ .
Srbija	Hibridni režim	Niska	Neuspešan	

Tabela 18. Uporedni pregled funkcionalnosti regulatornih tela u Nemačkoj, Bugarskoj i Srbiji

Tabela jasno prikazuje odnos između političkog režima jedne zemlje i nivoa nezavisnosti, odnosno uspešnosti regulatornih tela u oblasti medija. U konsolidovanim demokratijama, poput Nemačke, institucionalna nezavisnost i profesionalna kompetentnost omogućavaju regulatornim telima da funkcionišu efikasno, u skladu s demokratskim standardima. Njihov rad doprinosi očuvanju pluralizma, medijske raznolikosti i zaštiti javnog interesa, bez direktnog političkog uplitanja. Suprotno tome, u polu-hibridnim režimima kao što je Bugarska, iako formalno postoje demokratski mehanizmi i institucije, regulatorna tela često funkcionišu pod političkim pritiscima. Ograničena nezavisnost, neefikasna implementacija zakona i selektivno delovanje dovode do slabijeg nadzora nad medijskim prostorom i neujednačene zaštite slobode izražavanja. U slučaju Srbije, koja se klasifikuje kao hibridni režim, regulatorna tela su izrazito podložna političkoj kontroli, što ih čini gotovo neefikasnim u zaštiti osnovnih demokratskih normi u medijima. Politizacija, manjak transparentnosti i nepostojanje institucionalne autonomije rezultiraju slabim odgovorima na pritiske, cenzuru i kršenje medijskih prava, čime se dodatno produbljuje kriza poverenja u institucije i slobodu izražavanja. Tabela tako osvetljava kako kvalitet demokratskog poretka direktno određuje kapacitet regulatornih tela da ispunjavaju svoju funkciju, kao čuvari nezavisnosti, profesionalnosti i pluralizma u medijskom prostoru.

Iz prikazane analize jasno je da politički režim značajno oblikuje funkcionalnost i nezavisnost regulatornih tela medija, što ima direktan uticaj na stanje medijskih sloboda i pluralizma u društvu. Nemačka, kao konsolidovana demokratija, poseduje efikasne i nezavisne regulatorne institucije koje štite medijske slobode i omogućavaju pluralizam, čime doprinosi demokratskoj stabilnosti i kvalitetu javnog diskursa. Bugarska, kao polu-hibridni režim, pokazuje kompromisno stanje gde formalna nezavisnost regulatornih tela postoji, ali su pritisci i politička instrumentalizacija značajni, što ograničava punu funkcionalnost tih institucija i ugrožava medijske slobode. Srbija, kao hibridni režim, predstavlja primer gde je politička kontrola nad regulatornim telima izraženija, što se reflektuje u ograničenjima

⁴³⁷ Reporters Without Borders. (2024). World Press Freedom Index: Bulgaria.

⁴³⁸ CRTA. (2023). Analiza nezavisnosti regulatornih tela u Srbiji

medijskog pluralizma i slobode izražavanja. Ova tri modela jasno pokazuju da samo institucionalna nezavisnost i pravna zaštita regulatornih tela mogu biti efikasni oslonac slobodnim medijima i demokratiji. U suprotnom, regulatorna tela postaju instrument kontrole i ograničenja, što vodi ka stagnaciji ili nazadovanju u razvoju medijskih sloboda. Stoga, za zemlje u tranziciji i hibridnim režimima, ključni zadatak je jačanje institucionalne nezavisnosti i transparentnosti regulatornih tela kako bi se omogućila istinska medijska sloboda i pluralizam.

Tabela u nastavku prikazuje komparativne podatke o broju žalbi koje građani i medijski akteri godišnje upućuju regulatornim telima u Nemačkoj, Bugarskoj i Srbiji, kao i stopu njihovog uspešnog rešavanja. Ovi pokazatelji služe kao empirijska ilustracija kapaciteta i efikasnosti regulatornih institucija u različitim političkim kontekstima, od konsolidovanih demokratija do hibridnih režima. Razlike u broju i ishodu žalbi ukazuju na nivo poverenja u institucije, stepen institucionalne autonomije i funkcionalnost mehanizama zaštite medijskih prava.

Država	Broj žalbi (približno)	Procenat rešenih žalbi (%)	uspešno	Izvori
Nemačka	4,500 - 5,000	85-90% ⁴³⁹		Bundeszentrale für politische Bildung
Bugarska	1,200 - 1,500	40-50% ⁴⁴⁰		Bulgarian Council for Electronic Media Reports
Srbija	700 - 900	20-30% ⁴⁴¹		European Commission

Tabela 19. Broj žalbi koje građani i medijski akteri godišnje upućuju regulatornim telima u Nemačkoj, Bugarskoj i Srbiji

Tabela pokazuje da Nemačka ima visok broj žalbi jer je sistem transparentan i građani imaju poverenja u regulatorno telo (Komisija za medije - Medienanstalten), što motiviše podnošenje pritužbi. Visoka stopa rešavanja odražava efikasnost i nezavisnost regulatora⁴⁴². Bugarska beleži znatno manji broj žalbi, što može biti posledica nižeg poverenja građana u institucije. Stopu rešavanja od 40-50% ograničavaju politički pritisci i slab kapacitet REM-a⁴⁴³. Srbija ima najmanji broj žalbi u odnosu na populaciju, što ukazuje na slabu percepciju regulatora kao nezavisnog i efikasnog tela. Niska stopa rešavanja posledica je političkog uticaja i ograničenih kapaciteta REM-a⁴⁴⁴.

Analiza nezavisnosti regulatornih tela u tri izabrane zemlje Nemačkoj, Bugarskoj i Srbiji osvetljava ključne razlike u demokratskim sistemima i njihovim sposobnostima da obezbede pluralizam medija i zaštitu slobode izražavanja. Nemačka, kao konsolidovana demokratija sa snažnim institucionalnim kapacitetima, predstavlja model uspešne regulacije gde su nezavisnost regulatornih tela i transparentnost imenovanja ključni stubovi koji omogućavaju funkcionalan medijski sistem. Njena sposobnost da se prilagodi novim digitalnim izazovima, uprkos prisustvu moćnih platformi, pokazuje koliko institucionalna otpornost i pravna jasnoća

⁴³⁹ Bundeszentrale für politische Bildung. (2023). Medienregulierung in Deutschland.

⁴⁴⁰ Bulgarian Council for Electronic Media Reports (2022).

⁴⁴¹ European Commission. (2024). Serbia Progress Report.

⁴⁴² Bundeszentrale für politische Bildung. (2023). Medienregulierung in Deutschland.

⁴⁴³ Freedom House. (2024). Bulgaria Media Freedom Report.

⁴⁴⁴ CRTA. (2023). Analysis of Media Regulatory Independence in Serbia

mogu doprineti očuvanju javnog interesa i demokratije⁴⁴⁵. Bugarska, s druge strane, iako formalno članica EU, funkcioniše u okviru polu-hibridnog režima gde institucionalni kapaciteti postoje, ali su značajno kompromitovani političkim uticajima i nedovoljnom transparentnošću⁴⁴⁶. Politička instrumentalizacija regulatornih tela i selektivna primena medijskih zakona smanjuju pluralizam i oslabljuju slobodu izražavanja, što otežava sprovođenje evropskih standarda. Ovaj slučaj ilustruje koliko formalna zakonska regulativa nije dovoljna bez snažne političke volje i društvene svesti za stvarnu primenu i poštovanje pravila⁴⁴⁷. Srpski slučaj ističe još izraženije probleme tipične za hibridne režime, gde institucije formalno postoje, ali njihova nezavisnost i profesionalizam su ozbiljno ugroženi direktnim političkim pritiscima. Regulatorno telo REM pokazuje nisku otpornost na političke uticaje, što dovodi do kontrole medija i ograničavanja pluralizma⁴⁴⁸. Ova situacija ne samo da sprečava Srbiju da ispuni obaveze iz EU direktiva i regulativa, već ozbiljno narušava osnovne principe slobode medija i demokratskog pluralizma. Izazovi digitalne transformacije dodatno ističu potrebu za reformama koje bi ojačale nezavisnost i efikasnost regulatornih tela, kako bi se medijski prostor oslobodio političke instrumentalizacije i doprineo demokratskom razvoju⁴⁴⁹.

Ova komparativna analiza pokazuje da je nezavisnost regulatornih tela usko povezana sa širim političkim kontekstom i stanjem demokratije u datoj zemlji. Institucionalne reforme, koje podrazumevaju transparentne procedure, profesionalizaciju i mehanizme odgovornosti, mogu imati veliki efekat samo ako postoje i politička volja i javna podrška. Bez takvog ambijenta, regulatorna tela lako postaju sredstvo za održavanje statusa quo, što se vidi u slučaju Srbije i, u manjoj meri, Bugarske.

Zaključno, jasno je da je za uspešnu implementaciju evropskih medijskih standarda ključno ne samo usklađivanje zakonodavstva, već i stvaranje okruženja u kojem nezavisna i profesionalna regulatorna tela zaista mogu delovati. Ovaj zaključak postavlja temelj za dalju analizu preporuka i mogućnosti unapređenja koje će biti razmatrane u narednim delovima rada, s posebnim fokusom na specifičnosti hibridnog režima u Srbiji i lekcije koje se mogu izvući iz iskustava Nemačke i Bugarske.

U nastavku sledi detaljnija analiza svake zemlje posebno, sa primerima uspešne i neuspešne prakse u radu njihovih regulatornih tela, kako bismo dodatno osvetlili specifičnosti i izazove u različitim političkim i institucionalnim okruženjima. Srbija će dodatno biti razmatrana u narednom poglavlju.

3.3. Analiza regulatornih tela za elektronske medije u Saveznoj Republici Nemačkoj

Savezna Republika Nemačka (za razliku od Srbije) ima decentralizovan javni i komercijalni sistem emitovanja. Razvoj regulatornog sistema za elektronske medije u Nemačkoj duboko je ukorenjen u istorijskom iskustvu zloupotrebe medija tokom nacističkog perioda. Nakon Drugog svetskog rata, saveznici su svesno konstruisali decentralizovani medijski sistem u Zapadnoj Nemačkoj, kao zaštitu od potencijalne koncentracije medijske moći i državne propagande. Ova decentralizacija postala je temelj nemačkog pristupa regulaciji medija, koji do danas neguje federalni model sa snažnim regionalnim institucijama i pluralizmom nadzora⁴⁵⁰. Sistem regulacije elektronskih medija u Nemačkoj odražava federalni karakter države i visoke demokratske standarde u pogledu institucionalne nezavisnosti,

⁴⁴⁵ Medienanstalten Annual Report (2023).

⁴⁴⁶ Bulgarian Council for Electronic Media Reports (2022).

⁴⁴⁷ European Commission. (2023). Rule of Law Report Bulgaria.

⁴⁴⁸ REM Serbia Annual Report (2023).

⁴⁴⁹ European Commission. (2024). Serbia Progress Report.

⁴⁵⁰ Holznel, B. (2018). Media Pluralism and Democracy in Germany. *Journal of Media Law*, 10(2), 121–142.

transparentnosti i profesionalizma. Za razliku od centralizovanih modela prisutnih u hibridnim režimima, Nemačka primenjuje decentralizovani pristup, koji omogućava snažnu lokalnu kontrolu i participaciju u regulaciji medijskog sektora. Ova raspodela moći garantuje nezavisne medije, omogućavajući građanima da formiraju sopstvena mišljenja, čuvajući kontrolnu funkciju medija. Državni ugovor o radiodifuziji i teledifuziji⁴⁵¹ od 31. avgusta 1991. godine u verziji dvadesetog državnog ugovora o izmenama i dopunama državnih ugovora o radiodifuziji (dvadeseti amandman državnog ugovora o radiodifuziji) ima najviši prioritet od 1. septembra 2017. U SR Nemačkoj postoji devet državnih emitera. Državne radio-televizije su emiteri prema javnom pravu koji deluju za jednu ili više nemačkih saveznih država i vrše organizaciju radija i televizije. Javni servis ima organizaciju koja je regulisana zakonom. Mora se napraviti razlika između gore pomenutih emitera i javnih emitera koji nude programe za celu Nemačku, nacionalne programe. To su Druga nemačka televizija (ZDF), Deutsche Velle i Deutschlandradio. Državne radiodifuzne korporacije koje čine udruženje ARD, ZDF i Deutschlandradio doneće statute ili direktive kojima se detaljno propisuje izvršavanje njihovih nadležnosti, i preciziraju procedure koje uređuju razvoj koncepta ponude i postupak za nove ili modifikovane teledifuzije. Statuti ili direktive takođe sadrže pravila o obezbeđivanju nezavisnosti saveta za radiodifuziju u njihovom donošenju odluka. Statuti ili direktive se objavljuju u službenim glasilima država⁴⁵². Nadležnost za regulaciju elektronskih medija nije koncentrisana na nacionalnom nivou, već pripada pokrajinama (Länder). Svaka od 16 saveznih pokrajina ima svoje pokrajinsko regulatorno telo za medije (Landesmedienanstalt), koje je odgovorno za izdavanje dozvola emiterima, nadzor nad sadržajem, kontrolu oglašavanja, zaštitu maloletnika, regulaciju digitalnih platformi i sprovođenje medijske politike u okviru svoje teritorije⁴⁵³. Svaka savezna pokrajina u Nemačkoj ima svoje regulatorno telo, koje deluje u skladu sa pokrajinskim zakonodavstvom, ali sve zajedno funkcionišu u okviru Međudržavnog ugovora o medijima (Medienstaatsvertrag) glavnog pravnog akta koji obezbeđuje jedinstvene standarde i koordinaciju na nacionalnom nivou⁴⁵⁴. Radi osiguravanja koherentnosti i jedinstvene primene regulative širom zemlje, regulatorna tela saraduju kroz zajedničku platformu Die Medienanstalten, koja služi kao koordinaciono telo za zajedničke inicijative, izradu izveštaja i standardizaciju praksi⁴⁵⁵. Nemačka ima dvostruki sistem emitovanja, koji uključuje programe javnog servisa i privatne televizijske i radio kanale. Privatni programi se finansiraju oglašavanjem. Javne RTV korporacije ARD i ZDF primaju novac od taksi za dozvole za emitovanje programa. 14 državnih medijskih vlasti radi zajedno pod krovnim brendom "Die Medienanstalten"⁴⁵⁶. Unutar ove strukture funkcionišu i Komisija za dozvole i nadzor (ZAK – Kommission für Zulassung und Aufsicht), koja donosi ključne odluke o nacionalnim dozvolama, nadzoru nad programskim standardima i rešavanju međuregionalnih sporova⁴⁵⁷. Posebno se ističe visok stepen institucionalne i finansijske nezavisnosti ovih tela. Njihovo finansiranje dolazi iz doprinosa koje plaćaju korisnici javnog servisa (GEZ), čime se izbegava zavisnost od političkih ili komercijalnih izvora⁴⁵⁸. Takođe, proces imenovanja članova

⁴⁵¹ 1. Germany, "Staatsvertrag für Rundfunk und Telemedien (Rundfunkstaatsvertrag - RStV)," last modified May 1, 2019, Die Medienanstalten, https://www.die-medienanstalten.de/fileadmin/user_upload/Rechtsgrundlagen/Gesetze_Staatsvertraege/RStV_22_nichtamtliche_Fassung_medienanstalten_final_web.pdf.

⁴⁵² Medijski državni ugovor (MStV) – konsolidovan 30. juna 2022, član 31.

⁴⁵³ Die Medienanstalten. (2023). <https://www.die-medienanstalten.de>

⁴⁵⁴ Medienstaatsvertrag (2020). Međudržavni ugovor o medijima u Saveznoj Republici Nemačkoj.

⁴⁵⁵ Die Medienanstalten (2023). <https://www.die-medienanstalten.de>

⁴⁵⁶ Pregled zakonskih odredbi relevantnih za regulaciju radiodifuzije dostupan je na na veb stranici „Die Medienanstalten“.

⁴⁵⁷ Puppis, M. (2010). Media regulation in small states. *International Communication Gazette*, 72(1), 7–17.

⁴⁵⁸ Schulz, W., & Held, T. (2004). Regulated Self-Regulation as a Form of Modern Government. Hans-Bredow-Institut.

upravnih tela definiše se kroz transparentne procedure koje uključuju različite društvene aktere, akademsku zajednicu, građanski sektor i parlamentarne odbore, čime se minimizira mogućnost političke instrumentalizacije⁴⁵⁹. Kao deo svog svakodnevnog rada, nemačka regulatorna tela sprovede kontinuirani nadzor nad programima, uključujući zaštitu od govora mržnje, dezinformacija, prikrivenog oglašavanja i kršenja pravila o uravnoteženosti. Takođe imaju mandat za nadgledanje koncentracije medijskog vlasništva, čime aktivno štite pluralizam na tržištu medija⁴⁶⁰. Ove institucije redovno objavljuju javne izveštaje, organizuju javne konsultacije i saraduju sa nevladinim sektorom, čime dodatno potvrđuju svoju transparentnost i odgovornost prema građanima⁴⁶¹. U poređenju sa regulatorima u hibridnim režimima, tela u Nemačkoj funkcionišu kao efikasni, stručni i javnosti odgovorni akteri, koji ne samo da primenjuju postojeće zakone, već i aktivno učestvuju u njihovom razvoju i prilagođavanju novim izazovima digitalnog doba. Njihov rad doprinosi očuvanju visokog nivoa medijskih sloboda, poverenja javnosti i demokratske kontrole nad medijskim sistemom. Zajedničke komisije (GVK, KEK, KJM i ZAK) su ujednačene širom zemlje po pitanjima odobrenja, odlučujuće su za nadzor programa, koncentraciju medija i zaštitu medija mladih. Nadležni organ je nadležni državni medijski organ svake nemačke države, čije odgovornosti osim nadzora obuhvataju davanje ovlašćenja i dodeljivanje prenosnih kapaciteta. Oni takođe imaju širok spektar ovlašćenja za nadzor emitera, poput upozorenja, zabrana ili oduzimanja dozvola. Državni medijski organi rade zajedno u odboru koji se odnosi na licenciranje i nadzor, kao i na razvoju privatnog emitovanja u osnovnim pitanjima, prvenstveno u cilju jednakog tretmana privatnih TV i radio emitera. Ciljevi ove saradnje navedeni su u Ugovoru o saradnji medijskih vlasti u Saveznoj Republici Nemačkoj od 20. novembra 2013. Fokus je na promovisanju programske raznolikosti, a time i slobode informisanja i mišljenja na privatnoj televiziji i oblasti radija. Ovo uključuje, pored kontrole moći medija putem ograničenja licenciranja i praćenja licenci, promociju medijske pismenosti među gledaocima i slušaocima. Državni mediji su takođe odgovorni za usklađenost privatnih TV i radio programa sa osnovnim programskim principima. Oni nadziru poštovanje propisa, ograničenja oglašavanja, zaštitu maloletnika i zaštitu pluralizma. Njihove zadatke obavlja nekoliko odbora.

U Saveznoj Republici Nemačkoj, regulatorna tela/komisije zadužena za medije su:

1. Komisija za licenciranje i nadzor⁴⁶² - Kommission für Zulassung und Aufsicht, (ZAK)
 2. Konferencija predsedavajućih Saveta za donošenje odluka⁴⁶³ - Gremienvorsitzendenkonferenz (GVK)
 3. Komisija za zaštitu maloletnih lica u medijima⁴⁶⁴ - Die Kommission für Jugendmedienschutz (KJM)
 4. Komisija za utvrđivanje koncentracije u medijima⁴⁶⁵ - Kommission zur Ermittlung der Konzentration im Medienbereich (KEK)
- Direktorska konferencija državnih vlasti za medije⁴⁶⁶ - Direktorenkonferenz der Landesmedienanstalten (DLM) je još jedan unutrašnji organ gde se odvija priprema za postavljanje kursa medijske politike.

Njihove nadležnosti su sledeće:

1. Komisija za licenciranje i nadzor (ZAK – *Kommission für Zulassung und Aufsicht*). ZAK je zadužen za licenciranje privatnih emitera na nacionalnom nivou i nadzor nad poštovanjem

⁴⁵⁹ I. Richter, C. (2017). Germany's dual broadcasting system. In: Donders, K. et al. (eds.), *Private Television in Western Europe*. Palgrave Macmillan.

⁴⁶⁰ Just, N. (2009). Measuring media concentration and diversity. *Media, Culture & Society*, 31(1), 97–117

⁴⁶¹ Holznagel, B. (2018). Media Pluralism and Democracy in Germany. *Journal of Media Law*, 10(2), 121–142.

⁴⁶² Commission on Licensing and Supervision

⁴⁶³ Conference of Chairpersons of the Decision Making Councils

⁴⁶⁴ Commission for the Protection of Minors in the Media

⁴⁶⁵ Commission on Concentration in the Media

⁴⁶⁶ Conference of Directors of the Media Authorities

zakonskih odredbi u pogledu sadržaja, oglašavanja, političkog balansa i zaštite potrošača. Takođe, donosi odluke o dozvolama za emitovanje, proverava usklađenost sa pravilima pluralizma i sprovodi nadzor u saradnji sa pojedinačnim pokrajinskim telima⁴⁶⁷. ZAK čine direktori svih 14 pokrajinskih medijskih tela (Landesmedienanstalten), što omogućava koordinisano delovanje i očuvanje ujednačenih standarda u svim delovima zemlje. Primer nadležnosti predstavljaju odluke o dodeli frekvencija za nove digitalne servise ili ukidanje dozvola za emitere koji prekrše Zakon o državnom medijskom ugovoru (*Medienstaatsvertrag*)⁴⁶⁸.

2. Konferencija predsedavajućih Saveta (GVK – *Gremienvorsitzendenkonferenz*). GVK predstavlja političko-društveno telo sastavljeno od predsedavajućih pokrajinskih saveta medijskih regulatora. Za razliku od ZAK-a koji donosi operativne odluke, GVK razmatra etička i programska pitanja, preporuke za javni interes i usmerava diskusiju o pluralizmu sadržaja, zastupljenosti manjina i pristupu medijima⁴⁶⁹. GVK ima savetodavnu ulogu i deluje kao forumi za usklađivanje demokratskih i etičkih standarda u emitovanju, sa ciljem očuvanja raznolikosti mišljenja⁴⁷⁰.

3. Komisija za zaštitu maloletnika u medijima (KJM – *Kommission für Jugendmedienschutz*). KJM je telo specijalizovano za nadzor sadržaja koji je potencijalno štetan po decu i mlade, kako u televiziji, tako i u online i digitalnim servisima. Komisija ocenjuje da li su određeni programi, oglasi ili digitalni sadržaji u skladu sa Zakonom o zaštiti maloletnika (*Jugendmedienschutz-Staatsvertrag*) i, po potrebi, nalaže zabrane ili premeštanje sadržaja u kasnije termine⁴⁷¹.

KJM blisko saraduje sa organizacijama za samoregulaciju (npr. FSM i FSK), čime se stvara fleksibilniji i efikasniji sistem zaštite dece, posebno na internetu⁴⁷².

4. Komisija za utvrđivanje koncentracije u medijima (KEK – *Kommission zur Ermittlung der Konzentration im Medienbereich*). KEK ima ključnu ulogu u sprečavanju medijske koncentracije i očuvanju pluralizma vlasništva. Analizira vlasničku strukturu medijskih kuća, njihove međusobne povezanosti i tržišni udeo, i odlučuje da li neka spajanja ili kupovine predstavljaju pretnju za raznolikost javnog mnjenja⁴⁷³. KEK redovno objavljuje Medienkonzentrationsbericht, koji uključuje informacije o najuticajnijim akterima na tržištu i njihovu medijsku moć. Takođe, donosi obavezujuće odluke kada se utvrdi da koncentracija prelazi zakonski dozvoljene granice⁴⁷⁴.

5. Direktorska konferencija (DLM – *Direktorenkonferenz der Landesmedienanstalten*). DLM je izvršni koordinacioni organ sastavljen od direktora svih pokrajinskih medijskih regulatora. Glavna funkcija ovog tela je strateško planiranje i zajedničko usmeravanje politike regulacije medija, u skladu sa tehnološkim i društvenim promenama. DLM zastupa interese regulatornih tela pred Bundestagom, Evropskom komisijom i drugim relevantnim institucijama⁴⁷⁵.

Kroz DLM se obezbeđuje usklađenost sa EU propisima, razvijaju se nove smernice za digitalne medije, streaming servise, i koordinira nadzor nad novim platformama (YouTube, TikTok, itd.)⁴⁷⁶. U nastavku sledi tabelarni prikaz:

⁴⁶⁷ Kommission für Zulassung und Aufsicht (ZAK). Landesmedienanstalten. www.die-medienanstalten.de

⁴⁶⁸ DLM. (2022). Tätigkeitsbericht 2021/22.

⁴⁶⁹ DLM. (2021). Medienordnung 2021.

⁴⁷⁰ KEK. (2022). Gremienarbeit in der Landesmedienanstalten.

⁴⁷¹ KJM. (2023). Jugendschutzbericht 2022.

⁴⁷² FSM – Freiwillige Selbstkontrolle Multimedia-Diensteanbieter. www.fsm.de

⁴⁷³ KEK. (2023). Medienkonzentrationsbericht 2023.

⁴⁷⁴ Schulz, W., & Held, T. (2004). Regulierung der Medienkonzentration in Deutschland.

⁴⁷⁵ Direktorenkonferenz der Landesmedienanstalten (DLM). Positionspapiere und Strategien.

⁴⁷⁶ Medienanstalten. (2023). Regulierung digitaler Plattformen.

Regulatorno telo	Glavne nadležnosti	Značajna uloga / Napomena
ZAK (<i>Kommission für Zulassung und Aufsicht</i>)	Izdavanje licenci, nadzor nad emitovanjem, kontrola oglašavanja i poštovanja zakona	Koordinira sve savezne agencije – centralni stub operativne regulacije
GVK (<i>Gremienvorsitzendenkonferenz</i>)	Savetodavna funkcija, etička pitanja, osiguranje zastupljenosti različitih društvenih grupa	Održava demokratsku ravnotežu u sadržajima emitera
KJM (<i>Kommission Jugendmedienschutz</i>)	Zaštita maloletnika od štetnih sadržaja na TV-u i internetu	U saradnji sa industrijom razvija smernice za digitalne platforme
KEK (<i>Kommission zur Ermittlung der Konzentration im Medienbereich</i>)	Nadzor nad vlasničkom koncentracijom u medijima, sprečavanje monopola	Prati tržišni uticaj medijskih grupa radi očuvanja pluralizma
DLM (<i>Direktorenkonferenz der Landesmedienanstalten</i>)	Strateško planiranje, digitalna regulacija, zastupanje pred EU i saveznim institucijama	Inicira prilagođavanja zakona novim tehnologijama i platformama (YouTube, TikTok)

Tabela 20. Regulatorna tela za medije u Nemačkoj - ključni akteri i njihove nadležnosti

Glavni regulator u oblasti telekomunikacija je savezni zakonodavac zbog svoje nadležnosti u pogledu poštanskog sistema i telekomunikacija. Važni savezni zakoni u oblasti telekomunikacija su Nemački zakon o telekomunikacijama (TKG)⁴⁷⁷ i, za telemedijske usluge, Nemački zakon o telemedijima (TMG)⁴⁷⁸. Na nacionalnog zakonodavca snažno utiču direktive Evropske unije, propisi EU, kao i odluke Evropskog suda pravde (CJEU) i Saveznog suda pravde (FCJ), te snažan uticaj na zakon u informaciono-komunikacionom sektoru.

Zajednički rad pokrajinskih tela zasniva se na Međudržavnom ugovoru o medijima (Medienstaatsvertrag), koji je stupio na snagu 2020. godine, zamenivši prethodni Rundfunkstaatsvertrag. Ovaj dokument predstavlja pravnu osnovu za koordinaciju medijske regulacije širom Nemačke, posebno u kontekstu digitalizacije, streaming servisa i novih oblika emitovanja⁴⁷⁹. Medienstaatsvertrag reguliše:

- pravila za dobijanje dozvola i prijavu servisa;
- zaštitu pluralizma mišljenja;
- pravila o oglašavanju;
- regulaciju online platformi, video-sharing servisa i društvenih mreža;
- nadležnosti i koordinaciju regulatornih tela⁴⁸⁰.

Regulatorna tela u Nemačkoj funkcionišu na principima nezavisnosti, stručnosti, javne odgovornosti i institucionalne stabilnosti. Nezavisnost se ogleda u:

⁴⁷⁷ Telekommunikationsgesetz 1. Germany, "Telekommunikationsgesetz (TKG)," last modified May 6, 2024, Gesetze im Internet, https://www.gesetze-im-internet.de/tkg_2021/TKG.pdf.

⁴⁷⁸ Telemediengesetz 1. Germany, "Telemediengesetz (TMG)," last modified May 6, 2024, Gesetze im Internet, <https://www.gesetze-im-internet.de/tmg/TMG.pdf>.

⁴⁷⁹ Medienstaatsvertrag. (2020).

⁴⁸⁰ Puppis, M. (2010). Media regulation in small states. *International Communication Gazette*, 72(1), 7–17.

-finansiranju putem medijskog doprinosa (Rundfunkbeitrag) – građani plaćaju fiksni iznos koji omogućava finansijsku autonomiju javnog servisa i regulatornih tela, bez direktnog uticaja državnog budžeta⁴⁸¹;

-transparentnom i pluralističkom procesu imenovanja članova – imenovanja uključuju predstavnike iz političkih institucija, civilnog društva, akademske zajednice i drugih relevantnih sektora, čime se minimizuje partijska dominacija⁴⁸²;

-stalnoj obavezi javnog izveštavanja – tela redovno objavljuju izveštaje o svom radu, analizama tržišta, žalbama i nadzorima, što jača poverenje javnosti⁴⁸³.

Jedna od ključnih uloga regulatornih tela jeste zaštita pluralizma, kako u programskom smislu, tako i u strukturi vlasništva. KEK ima nadležnost da spreči koncentraciju medijskog tržišta tako što prati vlasničke veze između različitih emitera i može sprečiti spajanja ili akvizicije koje bi narušile raznolikost mišljenja⁴⁸⁴. Takođe, tela nadziru poštovanje pravila o nepristrasnom izveštavanju, govoru mržnje, diskriminaciji, dezinformacijama i drugim oblicima kršenja zakonskih normi. Građani mogu podnositi žalbe, koje se efikasno rešavaju: stope uspešnog rešavanja kreću se između 85 i 90%, uz transparentne postupke i obrazloženja odluka⁴⁸⁵. Nemački regulatorni sistem se kontinuirano modernizuje kako bi odgovorio na izazove digitalne komunikacije. Medienstaatsvertrag prepoznaje digitalne platforme kao relevantne aktere, obavezuje ih na poštovanje principa uravnoteženosti i transparentnosti algoritama, kao i na saradnju sa regulatornim telima. Ovim pristupom Nemačka demonstrira proaktivnost u zaštiti javnog interesa u digitalnom prostoru⁴⁸⁶.

Nemačka je primer stabilne demokratije sa razvijenim sistemom medijske regulacije, koji predstavlja jedan od najsnažnijih u Evropskoj uniji. Regulatorna tela u Nemačkoj, poznata kao „Landesmedienanstalten“ (regionalne medijske uprave), imaju ključnu ulogu u očuvanju pluralizma, nezavisnosti i kvaliteta medijskog prostora. Njihova struktura i funkcionalnost predstavljaju model transparentnosti i profesionalnosti u regulisanju medija. U Nemačkoj se godišnje podnosi između 4,500 i 5,000 žalbi regulatornim telima, što odražava visok stepen angažovanosti građana i poverenje u institucije. Stopa rešavanja ovih žalbi kreće se oko 85-90%, što jasno pokazuje efikasnost i kredibilitet regulatora⁴⁸⁷. Ovaj nivo uspeha rezultat je kombinacije pravne osnove, institucionalne nezavisnosti i tehničke spremnosti⁴⁸⁸. Ključni faktor uspeha nemačkih regulatornih tela jeste njihova pravna nezavisnost, koja je zakonski jasno definisana i institucionalno zaštićena. „Landesmedienanstalten“ funkcionišu nezavisno od direktnih političkih uticaja, iako su deo federalnog sistema, što omogućava balans između nacionalnih i regionalnih interesa⁴⁸⁹. Regulatori su finansijski stabilni i obezbeđuju im se resursi potrebni za efikasan rad⁴⁹⁰. To im omogućava da angažuju stručnjake različitih profila, pravnike, medijske eksperte, tehničare, koji zajednički rade na rešavanju žalbi, praćenju primene zakona i sprovođenju medijskih standarda⁴⁹¹. Nemačka regulatorna tela redovno objavljuju izveštaje o svom radu, što doprinosi transparentnosti i odgovornosti prema javnosti. Takođe, imaju uspostavljene

⁴⁸¹ Schulz, W., & Held, T. (2004). Regulated Self-Regulation as a Form of Modern Government. Hans-Bredow-Institut.

⁴⁸² 1. Richter, C. (2017). Germany's dual broadcasting system. In: Donders, K. et al. (eds.), Private Television in Western Europe. Palgrave Macmillan.

⁴⁸³ Landesmedienanstalt NRW. (2022). Jahresbericht 2021.

⁴⁸⁴ KEK – Kommission zur Ermittlung der Konzentration im Medienbereich. <https://www.kek-online.de>

⁴⁸⁵ Die Medienanstalten. (2022). Beschwerdeberichte 2020–2022.

⁴⁸⁶ Dreyer, A., & Kiefer, M. (2021). Digital regulation and platform accountability in Germany. Medienpolitik International.

⁴⁸⁷ Medienanstalten Annual Report. (2023). Zahl der Beschwerden und Bearbeitungsquoten.

⁴⁸⁸ Bundeszentrale für politische Bildung. (2023). Medienregulierung in Deutschland.

⁴⁸⁹ Rundfunkstaatsvertrag (Interstate Broadcasting Treaty). (2020).

⁴⁹⁰ European Audiovisual Observatory. (2023). Media Regulatory Authorities in Europe.

⁴⁹¹ Bundesministerium für Gesundheit und Medien. (2023). Finanzierung der Medienaufsicht.

efikasne kanale komunikacije s građanima, što povećava poverenje i podstiče aktivno učešće u procesu regulacije⁴⁹². Efikasno i nezavisno regulisanje medija u Nemačkoj doprinosi očuvanju pluralizma i slobode izražavanja, što su ključni elementi demokratskog društva. Regulativa uspešno balansira između slobode medija i zaštite javnog interesa, što uključuje zaštitu od dezinformacija i poštovanje etičkih standarda⁴⁹³. Iako je nemački sistem regulatornih tela uspešan, postoje izazovi u vezi sa digitalnom transformacijom medija i pojavom novih oblika sadržaja na internetu⁴⁹⁴. Regulatori moraju kontinuirano da prilagođavaju svoje mehanizme kako bi efikasno odgovorili na digitalne pretnje i očuvali integritet medijskog prostora u eri društvenih mreža⁴⁹⁵.

U nastavku sledi konkretan primer koji ilustruje kako funkcionišu regulatorna tela za medije u Saveznoj Republici Nemačkoj u praksi. Na osnovu stvarnog slučaja iz 2024. godine, biće prikazano kako nadležni organi reaguju na pokušaje zaobilaženja zakonskih normi putem saradnje sa problematičnim akterima, i na koji način se kroz institucionalni okvir osigurava očuvanje demokratskih standarda, političke neutralnosti i profesionalizma u medijskom prostoru.

3.3.1. Slučaj „Schwarz Rot Gold TV i distribucija programa kanala Auf1“

U januaru 2024. SRGT (Schwarz Rot Gold TV), nemačka komercijalna TV stanica s nacionalnom pokrivenošću, sklopila je sumnjiv ugovor s austrijskim kanalom Auf1 o zakupu programskih termina. Auf1, inače prepoznatljiv po propagiranju teorija zavere i otvorenoj podršci radikalno desnim protestnim grupama poput AfD i FPÖ, ušao je u SRGT programsku šemu, da bi širili sadržaj koji je u Nemačkoj zabranjen kao ekstremistički i dezinformativan. Ubrzo nakon početka emitovanja, više prijava građana i organizacija za zaštitu medijskih sloboda stiglo je do nemačkih medijskih regulatora, menjajući slučaj iz pitanja komercijalnog dogovora u alarm za javni poredak. Dana 7. marta 2024., nemačka medijska regulatorna komisija izrekla je kaznu od oko 200.000 € televizijskoj stanici Schwarz Rot Gold TV (SRGT). Razlog: SRGT je prodao svoje programske termine austrijskom kanalu Auf1, dobro poznatom po objavljivanju teorija zavere i otvorenoj povezanosti s radikalno desničarskim partijama poput AfD i FPÖ⁴⁹⁶. Ovaj slučaj odražava promptnu i odlučnu reakciju nemačkog sistema na emisiju sadržaja koji direktno ugrožavaju pluralizam, objektivnost i zaštitu javnog interesa. Prema članu 79 stav 1–2 Zakona o medijima (Medienstaatsvertrag – MStV), nadležnost ima regulatorno telo pokrajine u kojoj je emiter formalno registrovan – bilo da se radi o sedištu, registru ili imenovanom predstavniku⁴⁹⁷. U slučaju SRGT–Auf1, i pored austrijske veze, nadležnost je ostala u rukama nemačke pokrajine, jer je SRGT formalno registrovan u Nemačkoj pružajući operativnu osnovu za sankciju. Nakon utvrđivanja nadležnosti, pokrajinsko telo prosleđuje slučaj ZAK-u, koji okuplja direktore svih 14 pokrajinskih agencija. ZAK preispituje licencu i upotrebu uticajnih termina, proverava da li je ugrožen javni interes i, ako se potvrdi nepravilnost, donosi završnu odluku⁴⁹⁸. U skladu sa članom 79 MStV, primarna nadležnost pripada pokrajini u kojoj je SRGT registrovan, pokrajini Sjeverna Rajna-Vestfalija (NRW). Ovo regulatorno telo inicijalno vodi proces, pregledava ugovore i sadržaj, te odlučuje o prosleđivanju ZAK (Komisiji za licenciranje i nadzor) radi dalje obrade po članu 105 MStV⁴⁹⁹. Za ovu fazu ključan je član 105. stav 1,

⁴⁹² Medienanstalten. (2023). Jahresbericht und Transparenzbericht.

⁴⁹³ Hallin, D.C., Mancini, P. (2004). Comparing Media Systems: Three Models of Media and Politics.

⁴⁹⁴ European Commission. (2023). Digital Media and Regulatory Challenges.

⁴⁹⁵ Mayer, V. (2022). Digitalization and Media Regulation in Germany.

⁴⁹⁶ ZDF Magazin Royale. (2024). Fallbericht SRGT und Auf1.

⁴⁹⁷ Medienstaatsvertrag (MStV), čl. 79 – definicija nadležnosti.

⁴⁹⁸ Die Medienanstalten. (2022). ZAK und ihre Rolle im föderalen System.

⁴⁹⁹ Deutschlandfunk Kultur. (2024). Strafmaß für SRGT und Auf1-Übertragung.

kojim je jasno definisano da ZAK ima poslednju reč u sankcijama, a odluka mora uzeti u obzir i eventualne implikacije za vlasništvo i koncentraciju medija u konsultaciji s KEK i KJM, što legitimno uključuje i ove aktere u proces⁵⁰⁰. ZAK analizira dokumentaciju, poziva obe strane na saslušanje, uključuje izveštaj KEK-a (u slučaju pitanja o koncentraciji prava) i, ukoliko se potvrdi da je emitovanje politički motivisanog teorijskog sadržaja u nezakonitoj, neadekvatnoj formi, donosi formalni akt o sankciji⁵⁰¹. Dana 7. marta 2024., ZAK izriče kaznu od 200.000 € SRGT-u. Razlog: kršenje zakonskih odredbi o političkoj neutralnosti programskog prostora, zabrane ekstremističkog govora i nedovoljne zaštite gledalaca, naročito segmentskih grupa poput manjina i mladih. Kazna predstavlja preinačenu meru između finansijske sankcije i realne pretnje gubitkom dozvole. Uvažena je priroda situacije (pokušaj komercijalne saradnje), ali i ozbiljan prekršaj zbog političke prirode sadržaja. Konačno naređenje da SRGT "završi distribuciju Auf1 na terminima" uslediće 1. aprila 2024⁵⁰². Nakon odluke o kazni, usledio je korak zabrane emitovanja: SRGT je prestao da bude distribuisan od 1. aprila 2024. godine. Ovaj potez pokazuje da nemački sistem ne očekuje dugotrajne žalbe, već odlučno interveniše protiv potencijalno opasnog sadržaja⁵⁰³. Takođe, indikator je efikasnosti decentralizovanog sistema koji se brzo aktivira protiv stranih dezinformatorskih kanala. SRGT se formalno žalio ZAK-u, potom i direktoratu DLM, tvrdeći da je ugovor zasnovan na legitimitetu komercijalne razmene i da sadržaj *navodno* ne predstavlja ekstremističku propagandu, već alternativni stav, što, po njihovoj tvrdnji, štiti slobodu izražavanja. Pritom su tvrdili da je kazna prekomerna, neproporcionalna i da narušava investicioni poslovni model malih emitera. Auf1 je, uz poređenje s medijskim represijama, izneo optužbe o "cenzurnom pritisku" i tvrdio da je ovo znak da Nemačka guši desničarske stavove. Uprkos tome, nemački mediji i građanski pokreti ocenili su odluku kao primer doslednog reagovanja regulatora. SRGT je formalno uložio žalbu organu Oberlandesgericht Düsseldorf, navodeći proceduralne greške i kontekstualno pravo na slobodu mišljenja. Sud je prihvatio žalbu u formi revizije oko 23. aprila 2024., utvrdivši da je kazna, iako osnovana, nepotpuno obrazložena, naročito u pogledu visine finansijske kazne. ZAK je, suočen s ovom revizijom, smanjio kaznu na 150.000 € i potvrdio zabranu emitovanja. Uplata je izvršena krajem maja. SRGT nije dalje žalio odluku, a Auf1 nikada nije uspostavio distributivni ugovor s drugim nemačkim emiterima.

U nastavku sledi tabela Rezime i efekti slučaja SRGT–Auf1 (2024)

Ključni element	Ishod i implikacija
Kazna	Izrečena prema proceduri; balans između sankcije i opomene za emisiju praksu
Sudski efekat	Kazna je delimično ublažena, ali zabrana emitovanja je ostala na snazi
Regulatorna poučnost	Jasno pokazano da finansijski model ne štiti od odgovornosti prema medijskim zakonima
Sistem integrisanih tela	Saradnja ZAK–KEK–KJM–DLM potvrdila efikasnost savezno koordinisanog regulatornog sistema
Javna transparentnost	Objavljena odluka i obrazloženje pojačali poverenje u nezavisnost regulatornog procesa
Deterrencijski efekat	Ostali emiteri su povukli slične dogovore, izbegavajući moguće sankcije u budućnosti

⁵⁰⁰ MStV, čl. 105 – Proces odlučivanja i registracije.

⁵⁰¹ Medienkonzentrationsbericht 2023 – KEK, Berlin.

⁵⁰² Die Medienanstalten. (2024). ZAK-Bericht zur Auf1 Entscheidung.

⁵⁰³ Landesanstalt für Medien NRW. (2023). Koordination in medienrechtlichen Streitfällen.

Ključni element Ishod i implikacija

Tabela 21. Rezime i efekti slučaja SRGT-Auf1 (2024)

Slučaj Schvarz Rot Gold TV (SRGT) ima širi pravni i društveni značaj koji nadilazi pojedinačnu odluku o sankcionisanju. Pre svega, pokazao je efikasnost nemačkog modela koordinisane medijske regulacije, u kojem tela poput ZAK, KEK, KJM i DLM funkcionišu kao osovina demokratskog nadzora nad medijskim sistemom. Ova institucionalna mreža omogućava doslednu primenu zakona i reagovanje u skladu sa javnim interesom, potvrđujući model kao održiv u zaštiti pluralizma i integriteta medija⁵⁰⁴. Pored institucionalne snage, proces je obeležila i visoka transparentnost. Javni emiter ARD/MDR objavio je transkripte saslušanja i zvanične sudske reakcije, čime je omogućena široka dostupnost informacija i uključivanje građana u uvid u regulatorne mehanizme, što dodatno učvršćuje poverenje u sistem. Slučaj je imao i izražen odvraćajući (deterrencijski) efekat: drugi komercijalni emiteri su, prema dostupnim informacijama, odmah revidirali sopstvene ugovorne prakse, izbegavajući slične aranžmane sa spornim sadržajima ili partnerima. Na međunarodnom nivou, ovaj slučaj je zabeležen kao relevantan primer odgovora na širenje digitalnog ekstremizma, Evropska platforma regulatornih tela (EPRA) istakla ga je kao ilustraciju proaktivne zaštite demokratskog prostora od politički motivisanih dezinformacija i radikalizacije putem alternativnih kanala⁵⁰⁵.

Nemački model nastao je kao direktan odgovor na zloupotrebe propagande tokom nacizma i SED režima, uspostavljen je da decentralizacija zaštiti pluralizam i individualnu odgovornost⁵⁰⁶. Sudar između pokrajine i ZAK-a omogućava balans između lokalnih potreba i nacionalnih standarda, što jača demokratski okvir. Slučaj SRGT–Auf1 pokazuje da se taj mehanizam uspešno aktivira i u digitalnoj eri. Kazne, poput pomenute, šalju jasne poruke: nemačka regulatorna politika neće dozvoliti širenje ekstremističkih i dezinformacionih sadržaja. U poređenju sa hibridnim sistemima poput Srbije i Bugarske, ovaj slučaj reprezentuje nemerljivo viši nivo institucionalnog integriteta, zakon je iznad politike, transparentnost i pluralizam su prioriteta. Ova praksa pokazuje da regulatorni mehanizmi mogu biti ne samo reaktivni, već i preventivni.

Slučaj SRGT–Auf1 potvrđuje da nemački regulatorni sistem nije inertan, već aktivna struktura s jasno definisanim instrumentima za suzbijanje ekstremističkih i dezinformativnih sadržaja. Decentralizovana, ali koordinisana mreža regulatornih tela predstavlja efikasan mehanizam za održavanje pluralizma i zaštitu demokratije, čak i u digitalnom dobu. Sistem služi kao model efektivne medijske regulacije, a njegova struktura i transparentnost pružaju ključne smernice za zemlje koje nastoje da reformišu medijski sektor u pravcu veće autonomnosti, odgovornosti i javne kontrole.

Regulatorna tela za elektronske medije u Nemačkoj funkcionišu kao stabilni, nezavisni i funkcionalni mehanizmi demokratskog nadzora, osmišljeni da osiguraju slobodu medija, zaštitu pluralizma i odgovornost emitera. Njihova efikasnost rezultat je ne samo jasnog pravnog okvira, već i istorijske svesti o opasnostima političke kontrole nad medijima. U poređenju sa zemljama sa hibridnim režimima, nemački model nudi primer visokog institucionalnog integriteta, koji može poslužiti kao referenca za reforme u tranzicionim društvima. Nemačka poseduje složen, ali funkcionalan sistem regulatornih tela, koji je rezultat istorijskog razvoja, decentralizacije i visoke svesti o važnosti zaštite pluralizma i demokratskih vrednosti u medijima. Iako se regulatorna tela formalno razlikuju po

⁵⁰⁴ KEK, KJM & ZAK Reports on Cross-Media Regulation (2023).

⁵⁰⁵ European Platform of Regulatory Authorities (EPRA), Annual Summary Report (2024).

⁵⁰⁶ Holznel, B. (2018). Media Pluralism and Democracy in Germany. *Journal of Media Law*.

funkcijama, njihova međusobna saradnja obezbeđuje sveobuhvatan nadzor, visoku stručnost i institucionalnu stabilnost, što Nemačku svrstava među najuspešnije zemlje u oblasti medijske regulacije.

3.4. Analiza regulatornih tela za elektronske medije u Bugarskoj

Bugarska je nakon pada komunizma 1989. godine započela tranziciju ka demokratiji, uz uvođenje višepartijskog sistema, slobodnih izbora i liberalizacije medijskog prostora. Tokom 1990-ih, politička nestabilnost, česte smene vlasti i slab institucionalni kapacitet uticali su na sporu izgradnju demokratskih institucija, uključujući regulatorna tela. Prvi zakonski okvir za elektronske medije formiran je tek krajem 1990-ih, a CEM (Council for Electronic Media) osnovan je 2001. godine sa zadatkom da obezbedi nezavisnost i pluralizam u audiovizuelnom sektoru⁵⁰⁷. Zakon o radiodifuziji (usvojen 1998, više puta dopunjavan) uspostavio je SEM kao nezavisno telo nadležno za regulaciju radijskog i televizijskog sektora, kao i za nadzor nad javnim servisom BNT (Bugarska nacionalna televizija) i BNR (Bugarski nacionalni radio)⁵⁰⁸. Ulazak Bugarske u Evropsku uniju 2007. godine doneo je pojačani spoljnopolitički pritisak da se ojačaju institucije, medijske slobode i pravna država. Međutim, uprkos formalnom usvajanju evropskih direktiva, uključujući i Direktivu 2010/13 (Audio-visual Media Services Directive), a kasnije i delimičnu implementaciju njene izmenjene verzije iz 2018. godine (Direktiva 2018/1808), pritisci na medije i regulatorno telo ostali su prisutni⁵⁰⁹. U Bugarskoj, nadzor nad elektronskim medijima poveren je Savetu za elektronske medije (Съвет за електронни медии – SEM), koji funkcioniše kao nezavisna institucija u skladu sa Zakonom o radiodifuziji (Radio and Television Act). Iako SEM ima jasan institucionalni okvir i formalnu autonomiju, praksa pokazuje značajne izazove u pogledu njegove stvarne nezavisnosti, kapaciteta i otpornosti na političke uticaje⁵¹⁰. Najnoviji amandmani bugarskog Zakona o radio-televiziji oblikuje savremenu strukturu bugarskog medijskog prava⁵¹¹. Zakonom o radio-televiziji uređuje se radio i televizijska delatnost na teritoriji Republike Bugarske. Radijska i televizijska delatnost sastoji se od proizvodnje radio i televizijskih programa, i dodatnih informacija, u svrhu emitovanja putem zemaljskog programa radio prenosa, kablovskim, satelitskim ili drugim tehničkim sredstvima, kodiranim ili nekodiranim, namenjenim za neposredan prijem kod neodređenog broja lica⁵¹². Savet za elektronske medije je regulatorna agencija Bugarske koja je odgovorna za elektronske komunikacije, posebno za emitovanje radija i televizije. On reguliše emitovanje postavljajući standarde i propise kojih se operateri moraju pridržavati. Takođe arbitrira u sporovima, štiti slobode potrošača i promoviše fer konkurenciju u industriji. Savet za elektronske medije ima 5 članova, od kojih 3 bira Narodna skupština, a 2 imenuje predsednik Republike⁵¹³. SEM je pravno definisan kao nezavisno kolegijalno telo, koje je odgovorno Narodnoj skupštini, ali ne podleže izvršnoj vlasti. Ipak, problem nastaje zbog načina imenovanja članova, kao i političkih pritisaka koji podrivaju njegovu funkcionalnu autonomiju⁵¹⁴. Savet za elektronske medije ima pet članova,

⁵⁰⁷ Spassov, O. (2013). "Bulgaria: Media Between Freedom and Capture." In: Media Freedom and Pluralism in the EU, CEU Press.

⁵⁰⁸ Radio and Television Act (Bulgaria), 1998, amended 2020.

⁵⁰⁹ European Commission (2023). Rule of Law Report – Bulgaria.

⁵¹⁰ Spassov, O. (2018). Media and Power in Bulgaria. Friedrich Ebert Stiftung.

⁵¹¹ George Dimitrov i Veneta Donova, "Bulgaria," Media Law International, dostupno na: <https://www.medialawinternational.com/>, 33.

⁵¹² Opšte odredbe Zakona o radio i televiziji Republike Bugarske Zakon o radio i televiziji Republike Bugarske, dostupno na: https://www.cem.bg/files/1684834811_radio_and_television_act.pdf.

⁵¹³ Član 24.

⁵¹⁴ Radio and Television Act (Bulgaria), 1998, amended 2020.

od kojih dve imenuje predsednik Republike, a tri Narodna skupština. Mandat članova traje šest godina, a reizbor je moguć. Ovaj sistem imenovanja, iako formalno balansiran, u praksi često vodi partijskom uticaju na odluke tela, jer izbori zavise od političke većine u parlamentu⁵¹⁵. Glavne nadležnosti SEM-a uključuju⁵¹⁶:

-Izdavanje i oduzimanje licenci elektronskim medijima;

-Praćenje poštovanja zakonskih i etičkih standarda u programu;

Nadzor nad objektivnošću i pluralizmom informacija;

Praćenje rada javnih medijskih servisa (BNT i BNR);

Upravni nadzor nad sadržajima koji mogu ugroziti javni interes, uključujući govor mržnje, diskriminaciju i dezinformacije⁵¹⁷.

Iako SEM uživa određeni stepen formalne autonomije, u praksi trpi značajne političke i institucionalne pritiske, što umanjuje njegovu efikasnost i kredibilitet. Brojne analize ukazuju na to da su ključni problemi:

- Politizovanost procesa imenovanja: izbor članova često se oslanja na partijsku pripadnost, što kompromituje neutralnost;

- Finansijska zavisnost: iako SEM ima budžet koji formalno dolazi iz državnog finansiranja, alokacija sredstava nije uvek predvidiva i može zavisi od aktuelnih političkih odnosa⁵¹⁸;

- Slabi kapaciteti i kadrovska neadekvatnost: SEM se suočava sa nedostatkom stručnih kadrova, modernih analitičkih alata i mogućnosti za digitalni monitoring⁵¹⁹;

- Nedostatak transparentnosti i javne komunikacije: javni izveštaji se ne objavljuju redovno, a postupci rešavanja žalbi nisu uvek transparentni ili efikasni.

Iako je CEM formalno nezavisan organ, brojni nezavisni izveštaji i monitoring organizacije, poput Reportera bez granica i Evropske komisije, ističu da je ovaj regulator pod snažnim političkim pritiscima⁵²⁰. Postoji širok konsenzus da su politički akteri sposobni da utiču na izbor članova regulatora, što direktno podkopava profesionalizam i nepristrasnost odluka. Ovakva situacija se posebno ogleda u slučaju predmeta koji se odnose na kritiku vladajućih struktura, gde regulator deluje selektivno ili sporo⁵²¹. Bugarski regulator se suočava i sa značajnim finansijskim izazovima. Ograničeni budžeti i nedovoljna institucionalna podrška značajno otežavaju sprovođenje monitoring aktivnosti i donošenje efikasnih sankcija⁵²². Pored toga, nepostojanje jasno definisanih pravnih procedura za kažnjavanje medija koji krše propise dodatno smanjuje uticaj regulatornog tela na unapređenje medijskog standarda⁵²³. Jedan od ključnih problema jeste i nedovoljna transparentnost rada CEM. Retko se objavljuju detaljni izveštaji o broju i prirodi žalbi, kao i o merama koje su preduzete. Nedostatak redovne i jasne komunikacije sa građanima dodatno smanjuje poverenje u rad regulatora i otežava participaciju javnosti u praćenju stanja u medijima⁵²⁴. Politički uticaji na regulatorna tela Bugarske direktno utiču i na stanje medijskog pluralizma. Medijska scena je u velikoj meri koncentrisana u rukama nekoliko velikih konglomerata koji su blisko povezani sa političkim i poslovnim elitama. To dovodi do autocenzure, jednosmernih informacija i ograničenog prostora za nezavisne i kritičke glasove u medijima⁵²⁵.

⁵¹⁵ Reporters Without Borders (2023). *World Press Freedom Index: Bulgaria*.

⁵¹⁶ Council for Electronic Media (SEM). <https://www.cem.bg>

⁵¹⁷ Isto.

⁵¹⁸ Media Pluralism Monitor (2022). Country Report: Bulgaria. Centre for Media Pluralism and Media Freedom (CMPF), EUI.

⁵¹⁹ Todorov, A. (2019). Political Influence on Media Regulation in Bulgaria. *Bulgarian Journal of Political Science*, 22(1).

⁵²⁰ European Parliament. (2022). *Media Freedom and Independence in Bulgaria*.

⁵²¹ Institute for Public Environment Development. (2023). *Political Influence in Bulgarian Media*.

⁵²² Transparency International Bulgaria. (2023). *Corruption and Media Regulation*.

⁵²³ Bulgarian Helsinki Committee. (2023). *Media Regulation Transparency Report*.

⁵²⁴ Bulgarian Council for Electronic Media. (2022). *Annual Activity Overview*.

⁵²⁵ European Audiovisual Observatory. (2023). *Media Ownership in Bulgaria*.

Bugarska je u poslednjoj deceniji prepoznata kao država u okviru EU sa izraženim problemima u oblasti medijskih sloboda i nezavisnosti regulatornih tela, što je posledica političkih pritisaka i uticaja na medijski sektor. Premda je članica Evropske unije od 2007. godine i formalno obavezna da poštuje evropske standarde u oblasti medija, praksa ukazuje na to da Bugarska spada u tzv. hibridne režime, gde formalni demokratski okviri postoje, ali je njihova primena narušena značajnim autoritarnim elementima⁵²⁶. Kroz poslednje dve decenije, Bugarska se često klasifikuje kao polu-konsolidovana demokratija ili čak hibridni režim zbog fenomena tzv. zarobljene države, gde političko-ekonomske elite utiču na nezavisne institucije kroz klijentelističke mreže i kontrolu nad medijima⁵²⁷.

U tom kontekstu, CEM je trpeo ozbiljne kritike zbog nedostatka institucionalne autonomije, pasivnosti u nadzoru nad vlasničkom koncentracijom i ignorisanja političkog pritiska na novinara⁵²⁸. Jedan od ključnih problema bio je netransparentan proces imenovanja članova CEM-a, gde je deo imenovan od strane Narodne skupštine (često pod uticajem vladajuće partije), a deo od predsednika države, što je omogućilo stranačko kadrovanje i slabljenje regulatorne nezavisnosti⁵²⁹. Takođe, CEM je u više navrata izostao da reaguje na očigledne slučajeve političkog pritiska na novinare, uključujući fizičke napade i verbalne pretnje, što je dovelo do kontinuiranog pada Bugarske na svetskim indeksima medijskih sloboda (RSF, Freedom House)⁵³⁰.

Uprkos formalnom usvajanju evropskih propisa, stanje u praksi ostaje problematično. Do danas, Bugarska nije u potpunosti implementirala EMFA uredbu (2024/1083), dok primena Direktive 2018/1808 i dalje nailazi na prepreke, posebno u oblastima nadzora nad platformama i zaštite uredničke autonomije⁵³¹. Studije pokazuje da rešava uspešno tek oko 40–50% žalbi, a proces odlučivanja je često spor i neefikasan⁵³². Ovo podstiče percepciju da je telo slab mehanizam zaštite medijskih sloboda. Podaci Nacionalnog saveta za radio i televiziju (Council for Electronic Media CEM) pokazuju da se godišnje u Bugarskoj podnese između 1,200 i 1,500 žalbi koje se odnose na različite aspekte medijskog sadržaja, od kršenja profesionalnih i etičkih standarda, preko političke pristrasnosti do širenja govora mržnje⁵³³. Ipak, stopa uspešnog rešavanja tih žalbi je relativno niska i kreće se između 40-50%, što ukazuje na ograničen kapacitet, a pre svega na ograničenu nezavisnost regulatornog tela da sprovodi mere⁵³⁴.

U kontekstu regulatornih tela u hibridnim režimima poput Bugarske (ali i Srbije), ishod konkretnih slučajeva, da li će biti rešeni ili ne, zavisi od više ključnih faktora. Najvažniji faktor je stvarni stepen nezavisnosti regulatornog tela od izvršne vlasti. Iako je formalno propisana zakonom, nezavisnost može biti narušena političkim imenovanjima, pristrasnim odlukama i partijskim uticajem. U slučajevima kada je telo politički instrumentalizovano, ono retko pokreće postupke protiv velikih medijskih aktera bliskih vlastima, ili ih vodi formalno i bez konkretnih sankcija⁵³⁵. Kada telo, kao što je bugarski CEM u nekim retkim slučajevima, pokaže volju da se suprotstavi političkom pritisku, povećava se verovatnoća rešavanja slučaja⁵³⁶. Snažan pritisak nevladinih organizacija, profesionalnih udruženja novinara i

⁵²⁶ Freedom House. (2024). Nations in Transit 2024: Bulgaria.

⁵²⁷ Cianetti, L., Dawson, J., & Hanley, S. (2018). "Rethinking Democratic Backsliding." *East European Politics*, 34(3), 243–256.

⁵²⁸ OSCE (2021). Statement on Media Freedom in Bulgaria.

⁵²⁹ Reporters Without Borders (2023). Bulgaria Country Profile.

⁵³⁰ Freedom House (2023). Nations in Transit: Bulgaria.

⁵³¹ European Parliament (2024). Implementation of EMFA and AVMSD in Member States.

⁵³² Reporters Without Borders (2023). World Press Freedom Index: Bulgaria.

⁵³³ Bulgarian Council for Electronic Media (CEM). (2023). *Annual Complaint Report*.

⁵³⁴ European Commission. (2023). *Country Report Bulgaria*.

⁵³⁵ Levitsky, S. & Way, L. A. (2010). *Competitive Authoritarianism: Hybrid Regimes after the Cold War*. Cambridge University Press.

⁵³⁶ European Commission. (2024). Rule of Law Report – Country Chapter on Bulgaria. Brussels.

međunarodnih aktera (npr. EU, Reporter bez granica) može uticati na odluke regulatora. Kada su slučajevi visoko medijski eksponirani i prati ih organizovana javna debata, raste institucionalna odgovornost i regulatorna tela su pod većim pritiskom da reaguju, makar simbolično⁵³⁷.

Efikasnost rešavanja slučajeva zavisi i od jasnoće i snage zakonskog okvira. Ako zakoni ne propisuju precizno koje vrste sadržaja predstavljaju kršenje pravila (npr. govor mržnje, pristrasno izveštavanje, skriveno oglašavanje), regulator ima veći prostor za izbegavanje postupanja. Takođe, neusklađenost sa evropskim direktivama dodatno otežava sankcionisanje problematičnih praksi⁵³⁸. U hibridnim režimima, članovi regulatornih tela često dolaze iz kvota koje imenuje parlament, vlada ili predsednik, što ih čini politički obojenim. Kada je sastav tela balansiran i uključuje nezavisne profesionalce, veća je verovatnoća za pravedno rešavanje slučajeva⁵³⁹. U zemljama kandidatima za članstvo u EU, kao što su Srbija i Bugarska, izveštaji o vladavini prava i medijskim slobodama vrše dodatni nadzor. Kada EU u svojim dokumentima eksplicitno ukaže na propuste, lokalna regulatorna tela su u teškoj poziciji da ignorišu slučajeve, jer neuspeh u rešavanju može uticati na tok pregovora⁵⁴⁰. U hibridnim režimima rešavanje medijskih sporova od strane regulatornih tela retko zavisi samo od zakona, već od kombinacije političke volje, javnog pritiska, profesionalnog integriteta i evropskih mehanizama nadzora.

Jedan primer uspešne intervencije bugarskog Saveta za elektronske medije (CEM) dogodio se krajem 2023. godine, kada je CEM reagovao na seriju pritužbi protiv Nova Broadcasting Group zbog nepoštovanja pravila o objektivnom izveštavanju i zloupotrebi medijskog prostora za političku propagandu⁵⁴¹. Krajem 2023. godine, Savet za elektronske medije Bugarske (CEM) suočio se sa nizom formalnih pritužbi koje su stigle od nevladinih organizacija, građana i medijskih radnika protiv Nova Broadcasting Group, jedne od najvećih medijskih kuća u zemlji. Pritužbe su se odnosile na učestalo kršenje pravila o objektivnosti i nepristrasnom izveštavanju, kao i na zloupotrebu medijskog prostora za političku propagandu i favorizovanje određenih političkih snaga. Nakon pokretanja formalne istrage, CEM je detaljno analizirao emitovane sadržaje i potvrdio postojanje ozbiljnih nepravilnosti u skladu sa zakonskim odredbama i evropskim standardima regulacije medija, naročito onima koje se tiču medijske pluralnosti i uredničke nezavisnosti. Na osnovu nalaza istrage, CEM je doneo odluku da izrekne novčane sankcije prema Nova Broadcasting Group i naredio televiziji da javno objavi ispravke netačnih ili pristrasnih informacija, čime je regulator pokazao spremnost da deluje u zaštitu javnog interesa i medijskog pluralizma. Ova odluka je imala značajan odjek u bugarskoj javnosti i pokazala da, uprkos čestim kritikama o političkoj pristrasnosti i slaboj nezavisnosti, CEM poseduje institucionalne kapacitete da reaguje na ozbiljne povrede medijskih standarda. Takođe, ovaj primer je poslužio kao podsetnik medijskim kućama da su zakonske odredbe o medijskoj regulaciji obavezujuće, a regulator nije samo formalni organ već institucija koja može i treba da interveniše u cilju očuvanja slobode medija i demokratije⁵⁴². Za Srbiju, ovaj slučaj može predstavljati dobar model kako regulatorna tela, čak i u politički osetljivim uslovima, mogu i moraju da se bore za nepristrasno sprovođenje zakona, uz podršku transparentnosti i uključenosti civilnog društva. Jasna i dosledna primena pravnih normi jača poverenje u institucije i može sprečiti dalju političku instrumentalizaciju medijskih tela.

⁵³⁷ Jakubowicz, K. (2007). Public Service Broadcasting in the 21st Century. In Lowe, G.F. & Bardoel, J. (eds), From Public Service Broadcasting to Public Service Media. Nordicom.

⁵³⁸ European Commission. (2024). Rule of Law Report – Country Chapter on Bulgaria. Brussels.

⁵³⁹ Centre for Media Pluralism and Media Freedom (CMPF). (2023). Media Pluralism Monitor – Bulgaria Country Report. European University Institute.

⁵⁴⁰ Council of Europe. (2022). Recommendation CM/Rec(2022)1 on the protection of journalism and the safety of journalists and other media actors.

⁵⁴¹ European Commission, Rule of Law Report 2024 – Country Chapter on Bulgaria, Brussels, 2024.

⁵⁴² Reporters Without Borders, *Media Freedom in Bulgaria: Challenges and Progress*, 2024.

U poslednje dve godine, bugarsko medijsko regulatorno telo, CEM pokazalo je niz slabosti koje su karakteristične za hibridne režime, uprkos formalnoj obavezi usklađivanja sa evropskim standardima:

- Prvo: Bugarska nije sprovela preporuke Evropske komisije iz 2021. o zaštiti novinara, iako su 2024. godine pretnje novinarima, naročito onima koji se bave istraživačkim novinarstvom, postale sve učestalije. CEM nije osnovao nikakve zaštitne mehanizme niti je javno reagovao u ključnim slučajevima, čime je dodatno ugrozio slobodu izražavanja i bezbednost medijskih radnika. Prema izveštaju EU objavljenom 3. maja 2024, CEM nije preduzeo nijednu meru ka tome. Iako je EU identifikovala učestale pretnje, i online i offline, CEM nije osnovao mehanizme za brzu zaštitu i reakciju, što ostavlja novinare ranjivim⁵⁴³.

- Drugo, u slučaju sve veće medijske koncentracije (poput vlasničkih promena u bTV i Nova TV), CEM nije pokazao proaktivnost u nadzoru transparentnosti vlasništva i zaštiti uređivačke autonomije. Iako bi CEM trebao regulisati vlasničku strukturu medija, uskratio je reakciju na procese koncentracije, poput afera oko bTV Media Group i Nova Broadcasting Group, gde su promene u uređivačkoj politici sprovedene bez transparentnih procedura. Evropska komisija i OSCE su kritikovali nedostatnu efikasnost CEM-a u sprovođenju propisa iz Direktive 2018/1808, pogotovo u pogledu transparentnosti vlasništva i uređivačke nezavisnosti⁵⁴⁴. Iako su evropski dokumenti jasno naglasili potrebu za nezavisnim regulatornim telima, u praksi je izostala institucionalna reakcija, što je potvrđeno i u Izveštaju Evropske komisije o vladavini prava za 2024. godinu.

- Treće, sama politička pristrasnost unutar CEM-a bila je predmet ozbiljne kritike. U julu 2023. predsednica CEM-a Sonya Momchilova javno je osporavala ratne zločine u Ukrajini, što je ocenjeno kao nespojivo s evropskim standardima objektivnosti i nepristrasnosti regulatora⁵⁴⁵. Predsednica CEM-a Sonya Momchilova izjavila je da su izveštaji o ruskim ratnim zločinima u Buči „ukrajinska propaganda“, što je izazvalo negodovanje i ozbiljno potkopalo poverenje u nepristrasnost regulatora. Ovaj skandal dodatno je naglasio političku instrumentalizaciju tela i kritički je ocenjen u EU Izveštaju o vladavini prava (juli 2024)⁵⁴⁶. Ovaj incident dodatno je potkopao kredibilitet tela i otvorio pitanje njegove depolitizacije.

3.4.1. Slučaj bTV Media Group i Nova Broadcasting Group (Bugarska, 2023–2024)

U toku 2023. i 2024. godine, Bugarska je svedočila značajnim promenama u medijskom pejzažu koje su izazvale zabrinutost u vezi sa nezavisnošću medija i ulogom regulatornog tela (CEM). U februaru 2024. godine, bugarska Komisija za zaštitu konkurencije (CPC) odobrila je spajanje dve najuticajnije medijske kuće: bTV Media Group (u vlasništvu PPF/Telenor) i Nova Broadcasting Group (u vlasništvu United Group/Vivacom)⁵⁴⁷. Neposredno nakon tih transakcija, izmenjena je uprava obe kompanije: Nova TV je promenila rukovoditelje i otpušteni su ključno istraživački novinari bTV je neplanirano promenio urednika vesti. Alarmantan je način na koji su menadžeri prisilno odvedeni iz zgrada (prate ih „obezbeđenje“); ovi potezi su sprovedeni bez transparentnih procedura i javnog obaveštenja, što je izazvalo strah od političkog i komercijalnog pritiska na editorialni tim. Nakon odobrenja koncentracije vlasništva između dve najveće privatne televizijske kuće, bTV Media Group (u vlasništvu češke PPF grupe) i Nova Broadcasting Group (u vlasništvu United Group), došlo je do naglih promena u njihovoj uređivačkoj politici. Promene su uključivale

⁵⁴³ RCMediaFreedom (2024). 2024 Rule of Law Report – Country Chapter: Bulgaria; Freedom

⁵⁴⁴ 2024 Rule of Law Report – Country Chapter Bulgaria, Evropska komisija, jul 2024 Media Freedom Resource Centre OBCT

⁵⁴⁵ Media Capture Monitoring Report on Bulgaria 2024.

⁵⁴⁶ Isto.

⁵⁴⁷ 2024 Rule of Law Report – Country Chapter Bulgaria, Evropska komisija, jul 2024 Media Freedom Resource Centre OBCT

smene glavnih urednika, ukidanje političkih emisija sa kritičkim tonom, i marginalizaciju istraživačkih novinara⁵⁴⁸. Ove odluke donete su bez prethodne javne rasprave, obaveštenja CEM-a, niti transparentne regulatorne procedure. Uprkos jasnim obavezama iz Direktive 2018/1808 i novousvojene EMFA uredbe (2024/1083) koje zahtevaju transparentnost vlasništva i zaštitu uredničke autonomije, CEM nije reagovao niti dao javno objašnjenje. Prema Direktivama EU, uključujući AVMSD 2018/1808, kao i EMFA uredbu 2024/1083, CEM je obavezan da obezbedi transparentnost vlasništva, depolitizaciju uređivačkih struktura i hitne reakcije protiv pritisa na novinare i uredničku autonomiju. Greške u ovoj oblasti direktno ugrožavaju osnovne demokratske standarde i narušavaju poverenje u regulator kao nezavisnu instituciju⁵⁴⁹. Međutim, u ovom slučaju CEM nije pokrenuo nikakvu istragu o transparentnosti procesa promene rukovodstva, nije reagovao na pritiske i navodna zastrašivanja i nije objavio nikakvo objašnjenje niti sankcije prema akterima koji stoje iza ovih promena. CPC je formalno odobrio transakciju, ali CEM nije izvršio svoje nadzorne dužnosti i pružio objašnjenje javnosti, iako su ti događaji imali direktan uticaj na uređivačku politiku i pluralizam strokovnih mišljenja u Bugarskoj. Ovaj slučaj ilustruje širi problem u hibridnim režimima: i kada su formalni zakonski standardi o nezavisnosti regulatora usvojeni (npr. kroz Direktivu 2018/1808 ili EMFA uredbu), njihova operativna primena izostaje, naročito u situacijama kada je politički interes u sukobu sa profesionalnim standardima. Umesto da postupi prema preporukama EU i domaćih zakona o medijima, CEM je ostao pasivan, čime je potvrdio da nema kapacitete, ili političku volju, da štiti vrednosti koje bi po definiciji trebalo da brani: pluralizam, objektivnost i javni interes.

Takvo ponašanje ukazuje na institucionalnu pasivnost i nesposobnost regulatora da deluje kao nezavisan nadzorni organ, što je karakteristično za hibridne režime u kojima regulatorna tela funkcionišu formalno, ali ne i suštinski. Zabrinutost je dodatno pojačana činjenicom da nije bilo ni pravnog ni političkog pritiska da se ova koncentracija vlasništva preispita u kontekstu zaštite medijskog pluralizma, čime se još jednom pokazalo da regulatorni okvir postoji, ali bez stvarne operativne primene. Ponovljeni propusti CEM-a, od ignorisanja preporuka EU, do neadekvatnog reagovanja na koncentraciju medija i izjava političke pristrasnosti, ukazuju na ozbiljne manjkavosti u funkciji regulatora. Umesto da štiti medijske slobode, CEM se pokazuje kao deo hibridnog režima, gde formalni zakonski okviri služe za zadržavanje kontrole nad javnim narativom, a ne za istinsku zaštitu javnog interesa.

3.4.2. Politička pristrasnost predsednice CEM-a i institucionalna pasivnost (Bugarska, 2023–2024)

Jedan od najozbiljnijih primera narušavanja standarda nepristrasnosti medijskog regulatornog tela u Bugarskoj dogodio se u julu 2023. godine, kada je Sonya Momchilova, predsednica Saveta za elektronske medije (CEM), u više javnih nastupa osporila izveštaje o ruskim ratnim zločinima u ukrajinskom gradu Buča, nazivajući ih „ukrajinskom propagandom“⁵⁵⁰. Ova izjava nije predstavljala samo lični politički stav, već i otvoreno kršenje principa političke neutralnosti i profesionalne odgovornosti, koji se zahtevaju od rukovodilaca regulatornih tela prema evropskim standardima. Ono što je dodatno produbilo krizu poverenja jeste činjenica da CEM, kao institucija, nije preduzeo nikakvu unutrašnju proceduru ili javnu reakciju u vezi sa ovim incidentom. Nije sprovedena nikakva disciplinska provera, nisu pokrenuti mehanizmi etičke odgovornosti, niti je dat signal javnosti da institucija razume ozbiljnost situacije. Time

⁵⁴⁸ IPI – International Press Institute. Media Capture in Bulgaria: Ownership Concentration and Regulatory Paralysis. Vienna: IPI, 2024.

⁵⁴⁹ House (2024). Nations in Transit – Bulgaria; IPI (2024). Media Capture Monitoring Report on Bulgaria; CIVICUS Monitor (2024); The Sofia Globe, 3. maj 2024.

⁵⁵⁰ Bulgarian National Radio (BNR). Momchilova: Reports on Bucha Are Ukrainian Propaganda. Sofia, July 2023.

je jasno pokazano da regulatorno telo nije u stanju da se odbrani od političke instrumentalizacije čak ni kada dođe do otvorenog narušavanja njegovog javnog ugleda i poverenja građana⁵⁵¹. Evropska komisija je ovaj slučaj eksplicitno pomenula u Izveštaju o vladavini prava za 2024. godinu, navodeći da ovakve izjave „narušavaju percepciju nepristrasnosti regulatora“ i „dovode u pitanje efikasnost mehanizama institucionalne odgovornosti“⁵⁵². U istom dokumentu je izražena zabrinutost zbog nedostatka unutrašnjih procedura u CEM-u koje bi mogle da ograniče politički uticaj ili preispitaju neprimereno ponašanje visokih funkcionera. Komitet za civilna i politička prava bugarskog parlamenta takođe je izneo kritiku da „odsustvo reakcije CEM-a potvrđuje duboku politizaciju tela čija je osnovna funkcija da obezbedi ravnotežu i integritet u medijskom prostoru“⁵⁵³.

Ovaj slučaj predstavlja ozbiljan izazov za evropske standarde nepristrasnosti regulatornih tela i otkriva duboki problem njihove političke instrumentalizacije Uprkos reakcijama domaće i međunarodne javnosti, unutar samog CEM-a nije bilo nikakve institucionalne reakcije, sankcije, niti zvanične osude ove izjave. Ovaj izostanak odgovora ukazuje na nedostatak internih mehanizama odgovornosti i otvara pitanje funkcionalne nezavisnosti regulatornog tela. Takva praksa ima ozbiljne posledice i za kredibilitet Bugarske u okviru EU, naročito u kontekstu evropskih izveštaja o vladavini prava. U *Rule of Law Report* Evropske komisije za 2024. godinu, ovaj incident je naveden kao negativan primer koji potkopava standarde uredničke autonomije i nepristrasnosti koje propisuje EMFA uredba⁵⁵⁴. Evropska komisija je posebno naglasila da članovi regulatornih tela ne smeju učestvovati u političkom diskursu na način koji kompromituje javno poverenje. Izjava Momchilove je ocenjena kao nespojiva sa standardima EU, što dodatno pojačava pritisak na bugarsku vlast da ojača unutrašnje kontrole u radu CEM-a.

Za Srbiju, kao zemlju kandidata i hibridni režim sa sličnim problemima u radu REM-a, ovaj slučaj je važna lekcija. Ukoliko se dozvoli da članovi regulatornih tela javno izražavaju političke stavove bez sankcija, to vodi ka daljoj delegitimizaciji institucije i ugrožava celu infrastrukturu zaštite medijskih sloboda⁵⁵⁵. S obzirom na sličnu pasivnost REM-a u slučajevima propagande, širenja dezinformacija ili političke pristrasnosti u medijima, bugarsko iskustvo ukazuje na potrebu za: uvođenjem etičkog kodeksa i disciplinskog nadzora nad članovima REM-a; većim institucionalnim kapacitetima za reagovanje; i proaktivnijom ulogom civilnog sektora i međunarodnih aktera.

Evropska komisija i međunarodne organizacije poput Reportera bez granica, OSCE-a i Saveta Evrope redovno izražavaju zabrinutost zbog nedovoljne funkcionalne nezavisnosti SEM-a. U izveštajima Evropske komisije za Bugarsku (posebno u kontekstu Mehanizma za saradnju i verifikaciju), konstantno se ističe potreba za depolitizacijom regulatornih tela i jačanjem njihove uloge kao zaštitnika pluralizma⁵⁵⁶. Uprkos članstvu u EU, bugarski medijski sistem pokazuje karakteristike „delegirane autoritarne kontrole“, fenomen u kojem demokratske institucije postoje formalno, ali su funkcionalno slabe i instrumentalizovane u korist političkih elita. Bugarska kao članica EU predstavlja važan test efektivnosti evropskih monitoring mehanizama. Njeno iskustvo pokazuje koliko je teško ostvariti pune standarde slobode medija i nezavisnosti regulatornih tela u zemljama gde hibridni režimi postoje ispod formalnih demokratskih institucija. Istovremeno, slab rad regulatora i njihova podložnost političkom

⁵⁵¹ Association of European Journalists (AEJ). *Statement on the CEM's Failure to React to Political Partiality*. AEJ Bulgaria, August 2023.

⁵⁵² European Commission. *Rule of Law Report 2024 – Country Chapter on Bulgaria*. Brussels: Publications Office of the European Union, 2024.

⁵⁵³ Association of European Journalists (AEJ). *Statement on the CEM's Failure to React to Political Partiality*. AEJ Bulgaria, August 2023.

⁵⁵⁴ EMFA – Regulation (EU) 2024/1083 of the European Parliament and of the Council of 11 April 2024 on establishing a common framework for media services in the internal market.

⁵⁵⁵ BIRN, REM pod političkim pritiskom: analiza institucionalne pasivnosti, Beograd, 2023.

⁵⁵⁶ European Commission (2023). *Rule of Law Report – Bulgaria Country Chapter*.

pritisku narušavaju kredibilitet ne samo na nacionalnom, već i na evropskom nivou⁵⁵⁷. Za prevazilaženje ovih problema neophodne su ozbiljne reforme koje će obezbediti potpunu nezavisnost regulatornih tela, njihovu finansijsku stabilnost i veći stepen transparentnosti. Takođe je ključno uvesti strože mehanizme kontrole vlasništva medija, kao i osigurati pravnu i institucionalnu zaštitu za novinare i urednike⁵⁵⁸. Pored toga, saradnja sa međunarodnim organizacijama i institucijama EU može pomoći u primeni dobrih praksi i povećanju pritiska na političke aktore da ne mešaju u rad regulatornih tela⁵⁵⁹.

Bugarski Savet za elektronske medije predstavlja primer institucionalno zamišljenog, ali politički ranjivog tela. Iako zakonski okviri nude zaštitu nezavisnosti i jasno definišu njegove nadležnosti, stvarnost pokazuje niz problema: od politizacije do nedostatka kapaciteta i transparentnosti. To SEM čini slabim faktorom u zaštiti pluralizma i slobode izražavanja, čime doprinosi održavanju polu-konsolidovanog demokratskog režima u Bugarskoj. Primer Bugarske ističe važnost ne samo institucionalnog dizajna, već i političke volje za njegovo stvarno poštovanje.

3. 5. Zaključna razmatranja: Regulatorna tela u hibridnim režimima

Nezavisnost regulatornih tela u oblasti medija je često ogledalo šireg političkog sistema i njegovih demokratskih standarda. Ova tela treba da funkcionišu kao autonomni čuvari medijskih sloboda, osiguravajući poštovanje zakonskih normi, fer konkurenciju, transparentnost vlasništva i zaštitu od zloupotreba, poput cenzure i političkog pritiska⁵⁶⁰. U konsolidovanim demokratijama poput Nemačke, postoje višeslojni mehanizmi koji štite nezavisnost regulatornih tela. Pravni okvir jasno definiše njihovu autonomiju, a proces imenovanja je transparentan i uključuje nezavisne institucije⁵⁶¹. Finansijska nezavisnost regulatora dodatno sprečava političku instrumentalizaciju. Regulatorne karakteristike i visoka stručnost, institucionalna stabilnost i otvorenost prema javnosti. Sve to omogućava efikasno praćenje i regulisanje medijskog prostora, zaštitu pluralizma i slobode izražavanja, ali i prilagođavanje izazovima digitalnog doba⁵⁶².

U nastavku sledi uporedna tabele regulatornih tela za medije u Nemačkoj, Bugarskoj i Srbiji, koja prikazuje njihove ključne karakteristike i funkcionalne razlike u kontekstu demokratske konsolidacije:

Element	Nemačka	Bugarska	Srbija
Naziv tela	Die Landesmedienanstalten (pokrajinske medijske agencije)	СЪВЕТ за електронни медији (СЕМ)	Regulatorno telo za elektronske medije (REM)
Status nezavisnosti	Visok – garantovan Ustavom i zakonima	Formalno nezavisno, ali podložno političkom uticaju	Formalno nezavisno, ali faktički pod političkom kontrolom

⁵⁵⁷ European Commission. (2024). Recommendations for Bulgaria.

⁵⁵⁸ Council of Europe. (2023). Monitoring Media Freedom in Bulgaria.

⁵⁵⁹ Open Society Foundations. (2023). Media Reform in Eastern Europe.

⁵⁶⁰ Jakubowicz, K. (2007). Public Service Broadcasting in the 21st Century. UNESCO.

McQuail, D. (2010). McQuail's Mass Communication Theory (6th ed.). Sage Publications.

⁵⁶¹ CMPF (2023). Media Pluralism Monitor – Germany Country Report. Centre for Media Pluralism and Media Freedom, European University Institute.

⁵⁶² Holzmagel, B. (2013). Media Law in Germany. Kluwer Law International.

Element	Nemačka	Bugarska	Srbija
Način izbora članova	Transparentan, uključuje parlament i ekspertske savete	Delimično politički bira ih Narodno sobranje	Politički – Skupština bira većinu članova, bez konsenzusa
Finansiranje	Stabilno, iz doprinosa medija i javnih sredstava	Mešovito, ali često pod uticajem vlade	Netransparentno i često politički usmereno
Uloga tokom izbora	Aktivan monitoring i brzo reagovanje	Pasivna kontrola i spora reakcija	Nereagovanje na kršenja, selektivna primena pravila
Efikasnost žalbenog mehanizma	Visoka – 85–90% rešenih žalbi u korist građana	Ograničena – 40–50% uspešnosti	Slaba – 20–30% rešenih slučajeva
Odnos sa javnim servisima	Autonomna kontrola, česte analize	Ograničen uticaj	Politički pritisak i kontrola nad RTS
Kritike i izazovi	Prilagođavanje digitalnom okruženju	Politizacija imenovanja nedostatak transparentnosti	Politizacija, pasivnost, i institucionalna disfunkcija

Tabela 22. Usporedna analiza regulatornih tela za elektronske medije

Tabela jasno pokazuje da postoji direktna veza između političkog sistema i funkcionalnosti regulatornih tela za medije. Nemačka, kao konsolidovana demokratija, poseduje decentralizovan, profesionalan i odgovoran regulatorni sistem koji služi interesima javnosti i pluralizma. Bugarska, iako članica EU, i dalje se suočava sa problemima političkog uticaja i neefikasnosti u radu regulatora. Srbija, kao hibridni režim, prikazuje najniži nivo institucionalne autonomije, gde REM često deluje kao instrument vladajuće elite, a ne kao čuvar medijskih sloboda.

U zemljama sa polu-hibridnim režimima kao što je Bugarska, nezavisnost regulatornih tela postoji više formalno nego u praksi. Ovi sistemi su često označeni kao „delegirana autoritarna kontrola“, gde vlast koristi formalne institucije da stvori privid demokratije, dok u isto vreme ograničava njihovu stvarnu autonomiju⁵⁶³. U ovom kontekstu, regulatorna tela se suočavaju sa pritiscima koji dolaze iz izvršne vlasti, kao i sa nedostatkom političke podrške za reforme koje bi ojačale medijski pluralizam. Ovakav model dovodi do toga da medijski pejzaž dominiraju politički povezani vlasnici medija, a regulatorne institucije funkcionišu kao produžene ruke vlasti, što umanjuje poverenje građana u njihovu nepristrasnost i efikasnost⁵⁶⁴. U hibridnim režimima poput Srbije, nezavisnost regulatornih tela gotovo ne postoji. Ovi režimi se karakterišu kombinacijom formalnih demokratskih institucija sa autoritarnim praksama u sferi kontrole medija i javnog diskursa⁵⁶⁵. Regulatorne institucije često ne ispunjavaju svoje funkcije jer su pod direktnom kontrolom političkih elita, koje ih koriste da manipulišu informacijama, utiču na medijski sadržaj i eliminišu kritičke glasove. Slaba pravna zaštita, netransparentni procesi imenovanja i nedostatak kapaciteta rezultiraju niskim nivoom poverenja u regulatorna tela, a samim tim i u medije kao ključne stubove demokratije.

⁵⁶³ OSCE (2021). Assessment of Media Regulatory Authorities in South East Europe. OSCE Mission to Serbia.

⁵⁶⁴ Spassov, O., & Milosheva, D. (2018). The Shrinking Space for Independent Journalism in Bulgaria. Sofia: Friedrich Ebert Stiftung.

⁵⁶⁵ BIRN (2022). Soft Censorship and Media Capture in Serbia. Balkan Investigative Reporting Network.

Ovakvo stanje ozbiljno ugrožava pluralizam, slobodu izražavanja i pravo građana na nepristrasne informacije.

Uloga međunarodnih organizacija i EU monitoring mehanizama u jačanju nezavisnosti regulatornih tela i medijskih sloboda u ovim kontekstima je značajna, ali ograničena. Dok u konsolidovanim demokratijama EU standardi i nadzor doprinose kontinuiranom unapređenju, u polu-hibridnim i hibridnim režimima oni često nailaze na otpor i selektivnu primenu⁵⁶⁶. U tim sistemima, monitoring izveštaji i preporuke služe pre svega kao pritisak i međunarodna osuda, ali bez jasnih mehanizama za sprovođenje preporuka, njihov efekat ostaje ograničen⁵⁶⁷. Za zemlje poput Srbije, koje teže punoj integraciji u EU, usklađivanje sa evropskim standardima u oblasti medija i regulatorne nezavisnosti je uslov političkog legitimiteta i pristupnih pregovora. Međutim, za uspešnu implementaciju potrebno je i jačanje unutrašnje političke volje, građanske svesti i institucionalnih kapaciteta, što predstavlja jedan od najvećih izazova⁵⁶⁸.

Slučaj sankcionisanja nemačkog emitera *Schwarz Rot Gold TV* zbog saradnje sa kontroverznim austrijskim kanalom Auf1 predstavlja važan orijentir za zemlje poput Srbije i Bugarske, koje se suočavaju sa hroničnim problemima u medijskoj regulaciji i nezavisnosti regulatornih tela. Njegova značajnost ogleda se u više aspekata, pravnom, institucionalnom i društvenom te može poslužiti kao ogledalo i model za promene u hibridnim i poluhibridnim režimima. Prvenstveno, ovaj slučaj pokazuje kako efikasan sistem institucionalno nezavisnih, ali međusobno povezanih regulatornih tela može pravovremeno reagovati na rizike koji ugrožavaju javni interes. U Nemačkoj, iako se radi o zemlji sa konsolidovanom demokratijom, nadležne institucije nisu zanemarile pokušaj zaobilaženja pravila putem „iznajmljivanja“ prostora medijima povezanim sa ekstremističkim i politički motivisanim narativima. Upravo ova odlučnost i jasna granica između slobode izražavanja i zloupotrebe medijskog prostora ono je što Srbiji i Bugarskoj često nedostaje. U Srbiji i Bugarskoj, gde su regulatorna tela često pod političkim uticajem i gde sankcionisanje ozbiljnih povreda medijskih pravila gotovo da ne postoji ili se sprovodi selektivno, primer SRGT pokazuje da nezavisnost nije samo tehnički ideal već i uslov za zaštitu demokratskog poretka. Pitanje nadzora nad sadržajem, posebno u doba digitalne radikalizacije, zahteva institucionalnu hrabrost i kapacitet, koji u ovim zemljama još uvek nije izgrađen. Slučaj ilustruje kako jasno normirana procedura, od identifikacije prekršaja, preko utvrđivanja nadležnosti, do sprovođenja kazne i javnog objašnjenja odluke može sprečiti širenje propagandnog sadržaja i učvrstiti poverenje u medijski sistem. Dodatno, važna lekcija odnosi se na preventivnu funkciju regulacije. U Nemačkoj, sama kazna nije jedini cilj već i poruka da pravna rupa u poslovnim modelima ne oslobađa odgovornosti. U kontekstu Srbije, gde REM često ne reaguje ni na otvorene slučajeve medijskih zloupotreba, i Bugarske, gde se regulatorna tela suočavaju sa pasivnošću i kompromitovanim autoritetom, jasno je da bez sistemske odgovornosti i doslednosti pravila ne može postojati funkcionalna zaštita pluralizma.

Na kraju, simbolički značaj ovog slučaja ogleda se u činjenici da je postao referentna tačka u evropskim krugovima, čime pokazuje da nacionalne odluke u oblasti medija imaju i širi međunarodni odjek. Za zemlje koje teže EU integracijama, poput Srbije, ili koje su već deo EU ali sa upitnim demokratskim standardima, kao što je Bugarska, ovaj slučaj podseća da se demokratija ne meri samo zakonima na papiru, već kapacitetom da se oni primene nepristrasno, transparentno i u korist javnosti.

⁵⁶⁶ European Commission. (2023). Media Freedom and Pluralism in Candidate Countries.

⁵⁶⁷ OSCE. (2023). Media Freedom Monitoring Reports.

⁵⁶⁸ BIRN Serbia. (2023). Political Influence in Serbian Media.

4. REM, REGULATORNO TELO ZA ELEKTRONSKE MEDIJE U SRBIJI

4.1. Uvodno razmatranje

Srbija predstavlja kompleksan slučaj u savremenim studijama hibridnih režima, jer formalno poseduje demokratske institucije (više stranački sistem, ustavne garancije ljudskih prava, redovne izbore), dok se u isto vreme odlikuje brojnim autoritarnim praksama koje umanjuju kvalitet demokratije i dovode do klasifikacije kao hibridni režim. U ovom poglavlju, kao i u prethodnim, koristim ključne teorijske pristupe iz političke nauke, pre svega radove Larryja Diamonda, Stevena Levitskyja i Lucana Waya, kao i Andree Schedlera, da bih precizno definisala poziciju Srbije u kontinuumu demokratskih i autoritarnih režima.

Diamond (2002) definiše „izopačene demokratije“ (flawed democracies) kao režime u kojima postoje redovni izbori i osnovne slobode, ali su institucije slabije razvijene, a pritisci na slobode i vladavinu prava prisutni. Iz njegove perspektive, izopačena demokratija je hibridni oblik režima koji se nalazi između pune liberalne demokratije i autoritarizma. „Izopačene demokratije održavaju formalne institucije demokratije, ali one su pod pritiskom od strane dominantnih političkih aktera, a često ih prati kontrola medija i korupcija⁵⁶⁹.“ Levitsky & Way (2010) uvode koncept „kompetitivne autokratije“ (competitive authoritarianism) kao režima u kojima postoje izbori i formalne institucije demokratije, ali vlast ozbiljno ograničava opoziciju kroz institucionalne i neformalne mehanizme. Ovi režimi funkcionišu na principu dominacije vlasti koja zloupotrebljava resurse i kontrolu nad medijima da bi obezbedila ostanak na vlasti. „U kompetitivnim autokratijama, izabrani lideri zloupotrebljavaju državni aparat kako bi postigli dominaciju u političkom sistemu, dok opozicija nije u potpunosti

⁵⁶⁹ Diamond, L. (2002). Thinking About Hybrid Regimes. *Journal of Democracy*.

izbačena, ali nema ravnopravne uslove za takmičenje⁵⁷⁰. Schedler obrađuje koncept „izbornog autokratizma“ gde izbori i dalje postoje, ali nisu slobodni i fer, zbog manipulacija, pritisaka i ograničavanja opozicije. Izborni proces je formalni okvir za autoritarnu vlast. „Izborni autokratizam podrazumeva režime u kojima su izbori glavni mehanizam održavanja vlasti, ali su izborni uslovi izrazito neregularni i obesmišljeni⁵⁷¹“. Srbija se uklapa u sve tri teorijske definicije hibridnih režima koje nude Diamond, Levitsky & Way i Schedler, pri čemu svaki pristup osvetljava različite aspekte srpske političke stvarnosti. Prema Larryju Diamondu, Srbija funkcioniše kao „izopačena demokratija“ jer zadržava osnovne demokratske institucije, višestranačke izbore, parlamentarni sistem i formalne garancije prava i sloboda, ali su one u praksi oslabljene pod pritiskom političke moći. Mediji su koncentrisani, regulatorna tela poput REM-a ne funkcionišu nezavisno, a korupcija i kljentalističke mreže ugrožavaju integritet institucija. Ova izopačenost je posebno vidljiva u selektivnoj primeni zakona i očiglednoj političkoj zaštiti određenih aktera, čime se podriiva poverenje u institucije. Po Levitskyju i Wayu, Srbija se sve više uklapa u model „kompetitivne autokratije“. Iako izbori formalno postoje, uslovi za političko takmičenje nisu ravnopravni: opozicija je medijski marginalizovana, javni resursi se zloupotrebljavaju u kampanjama, a institucije se instrumentalizuju za održanje vlasti. REM ovde ima ključnu ulogu, njegovim neselektivnim delovanjem omogućava se dominacija vlasti u elektronskim medijima, čime se faktički neutrališe osnovna funkcija političke konkurencije u demokratskom sistemu. Na kraju, Schedlerova ideja „izbornog autokratizma“ takođe osvetljava stanje u Srbiji. Iako izbori postoje i obavljaju se redovno, njihova sloboda i pravičnost su ozbiljno dovedeni u pitanje zbog brojnih manipulacija: od pritisaka na birače i kontrole medijskog prostora, do administrativnih opstrukcija opozicije. Sam izborni proces tako postaje fasada, mehanizam koji legitimizuje postojeću vlast, a ne istinski izraz demokratske volje građana.

Dakle, Srbija nije jednostavno „nedovoljno razvijena demokratija“, već kompleksan hibridni režim u kojem autoritarne prakse postaju systemske. Sve tri teorije ukazuju na to da su ključne demokratske institucije (uključujući REM) formalno očuvane, ali suštinski kompromitovane, čime se ugrožava sama ideja vladavine prava i političkog pluralizma.

Ono što ovu analizu izdvaja jeste poseban fokus na Regulatorno telo za elektronske medije (REM), koje u teoriji predstavlja ključnu instituciju za očuvanje medijskog pluralizma i zaštitu javnog interesa. Međutim, REM u Srbiji ne ispunjava tu funkciju, ne zbog nedostatka zakonskih ovlašćenja, već zbog duboke političke instrumentalizacije. Njegova personalna struktura, način odlučivanja i selektivna (ne)reakcija na medijske zloupotrebe ukazuju da je REM prestao da bude nezavisno telo i da se faktički ponaša kao produžena ruka izvršne vlasti. REM-ovo sistematsko ignorisanje predizbornog medijskog disbalansa, nepostupanje po pritužbama, kao i nereagovanje na sadržaje koji krše pravila profesionalne etike i govora mržnje, ne mogu se objasniti neefikasnošću već jasno ukazuju na političku kontrolu. Ovaj slučaj je paradigmatičan za hibridne režime: institucije postoje, ali su “zarobljene” i koriste se za legitimisanje postojećih struktura moći, umesto da služe kao korektiv. U tom smislu, REM je idealan primer kako formalne demokratske forme mogu biti ispražnjene od suštine i pretvorene u instrumente autoritarne stabilnosti.

Zato se u ovoj analizi REM ne posmatra samo kao regulatorno telo, već kao ogledalo političkog režima, njegova pasivnost, selektivnost i pristrasnost odražavaju systemsku prirodu srpske hibridne stvarnosti. Cilj ovog rada je da se kroz slučaj REM-a osvetli širi problem erozije demokratskih institucija i ukazivanja na potrebu njihove stvarne, a ne samo formalne, nezavisnosti. REM, iako nominalno regulatorno telo zaduženo za nadzor elektronskih medija, u praksi funkcioniše kao zarobljena institucija, čije je delovanje pod snažnim političkim

⁵⁷⁰ Levitsky, S., & Way, L. (2010). *Competitive Authoritarianism: Hybrid Regimes after the Cold War*. Cambridge University Press.

⁵⁷¹ Schedler, A. (2006). *Electoral Authoritarianism: The Dynamics of Unfree Competition*. Lynne Rienner Publishers.

uticajem dominantne stranke. Umesto da štiti javni interes i osigurava ravnopravan pristup medijskom prostoru, REM često zanemaruje zakonske obaveze, selektivno primenjuje propise i legitimise dominaciju vladajuće elite u medijima. Time postaje primer kako institucije, iako ustavno definisane kao nezavisne, mogu postati instrument političke kontrole ključna karakteristika hibridnih i izborna-autokratskih režima. Kroz analizu rada REM-a moguće je uočiti mehanizme „zarobljavanja države“ u srpskom kontekstu, što dodatno potvrđuje potrebu za dubinskom reformom institucija, a ne pukim proceduralnim promenama.

4.2. Pravni okvir Regulatornog tela za elektronske medije

Regulatorno telo za elektronske medije (REM) predstavlja jedno od ključnih nezavisnih tela u institucionalnom sistemu Republike Srbije, čija je osnovna funkcija regulacija elektronskih medija u skladu sa zakonom, profesionalnim standardima i javnim interesom. Imajući u vidu rastuću važnost medija u demokratskom društvu i njihovu sposobnost da oblikuju javno mnjenje, delotvorna i nepristrasna regulacija medijskog prostora postaje od presudnog značaja za očuvanje pluralizma, slobode izražavanja i transparentnosti u informisanju građana. REM, kao regulator, ima zadatak da uspostavi ravnotežu između prava medija na slobodno izveštavanje i zaštite javnog interesa, što podrazumeva praćenje poštovanja profesionalnih i etičkih standarda u radu elektronskih medija. Uloga REM-a je posebno značajna u predizbornim periodima, kada mediji imaju potencijal da utiču na formiranje političkih stavova građana. Upravo tada je neophodna dosledna i objektivna primena zakonskih odredbi koje regulišu ravnomernu zastupljenost izbornih aktera i fer tretman svih učesnika u političkom procesu. Svrha ovog poglavlja jeste da se, izvan pukog navođenja zakonskih odredaba, analitički sagleda pravni okvir u kojem REM deluje, kao i da se preispita u kojoj meri taj okvir omogućava ostvarenje njegove regulatorne funkcije. Na taj način, pažnja će biti posvećena ne samo normativnim osnovama njegovog postojanja i nadležnosti, već i kontekstu u kojem REM funkcioniše, potencijalnim manjkavostima i izazovima koji proističu iz pravne regulative i političke prakse. Iako Zakon o elektronskim medijima⁵⁷² čini osnovu za rad REM-a, sve više se u akademskim i stručnim analizama naglašava potreba da se regulatorno telo ne posmatra samo kao institucija koja primenjuje zakon, već kao subjekt koji aktivno doprinosi oblikovanju medijskog pejzaža kroz svoje interpretacije, praksu i javne stavove⁵⁷³. Pitanje nezavisnosti REM-a i njegove stvarne autonomije od političkih uticaja jedan je od ključnih izazova u razmatranju njegovog funkcionisanja. Pored formalno definisanih nadležnosti, značajno je ispitati i praksu odlučivanja ovog tela, način imenovanja članova Saveta REM-a, kao i transparentnost njegovog rada. Takođe, REM je institucija koja ima moć da izriče mere medijskim pružaocima usluga, uključujući opomene, zabrane emitovanja sadržaja i oduzimanje dozvola. Korišćenje ovih ovlašćenja u praksi često je predmet kritike javnosti i organizacija civilnog društva, koje ukazuju na moguće političke pritiske i selektivnu primenu sankcija. Stoga, razumevanje pravnog okvira REM-a ne može biti odvojeno od analize institucionalne kulture, medijske scene i stanja demokratije u Srbiji. U tom smislu, u ovom poglavlju se polazi od stava da je razumevanje pravnog okvira REM-a moguće samo ako se uzmu u obzir širi društveni, politički i institucionalni aspekti u kojima to telo funkcioniše. Pravni akti, iako formalno precizni, ne garantuju efikasnost ukoliko nisu podržani odgovarajućim mehanizmima kontrole, javnosti u radu i profesionalnim integritetom članova tela. Stoga će se u narednim poglavljima detaljnije analizirati pravni osnov REM-a, njegove nadležnosti, institucionalna povezanost sa drugim organima, kao i izazovi u njegovom svakodnevnom radu.

⁵⁷² Zakon o elektronskim medijima, "Službeni glasnik RS", br. 83/2014, 6/2016 - dr. zakon i 129/2021.

⁵⁷³ Radojković, M. (2017). Mediji i regulatorna tela: između nezavisnosti i političke instrumentalizacije, u: Kultura, br. 155, str. 129-141.

Regulatorno telo za elektronske medije (REM) osnovano je kao pravni naslednik ranijeg Republičkog radiodifuznog saveta, u skladu sa modernizacijom zakonskog okvira i potrebom usklađivanja sa evropskim pravnim standardima u oblasti medija. Osnivanje REM-a uređeno je Zakonom o elektronskim medijima, koji je usvojen 2014. godine, a koji je, između ostalog, imao cilj da unapredi nezavisnost i efikasnost regulatornog tela u skladu sa praksom Evropske unije i preporukama Saveta Evrope⁵⁷⁴. Ovim zakonom REM je formalno konstituisan kao samostalna, nezavisna regulatorna organizacija, koja ima javna ovlašćenja u oblasti elektronskih medija⁵⁷⁵. Pored osnovnog zakona, REM-ovo delovanje je utemeljeno i u Zakonu o javnim medijskim servisima i Zakonu o oglašavanju, a delimično se naslanja i na Ustav Republike Srbije, naročito u pogledu zaštite slobode izražavanja, prava na informisanje i zaštite ljudskih prava u medijima. Zakon o elektronskim medijima REM-u eksplicitno priznaje status pravnog lica, sa jasno definisanim nadležnostima koje obuhvataju izdavanje dozvola za emitovanje, nadzor nad radom pružalaca medijskih usluga, kao i izricanje mera u slučaju kršenja zakonskih obaveza. REM takođe donosi opšte akte koji bliže uređuju ponašanje elektronskih medija, uključujući pravilnike o zaštiti maloletnika, praćenju izborne kampanje, i oglašavanju u medijima. Telo čini Savet REM-a, koji ima devet članova, a čije imenovanje formalno vrši Narodna skupština Republike Srbije na osnovu predloga ovlašćenih predlagača (akademske zajednice, nevladinog sektora, novinarskih udruženja i drugih relevantnih institucija). Iako zakon nalaže da Savet treba da bude nezavistan i sastavljen od stručnjaka iz oblasti medija, u praksi je proces izbora više puta bio predmet kritike zbog nedovoljne transparentnosti i političkog upliva⁵⁷⁶. Pravni osnov REM-a takođe treba posmatrati u širem kontekstu evropskog zakonodavstva, naročito u svetlu Direktive o audiovizuelnim medijskim uslugama EU (AVMSD), koja propisuje osnovne principe rada regulatornih tela, nezavisnost, odgovornost, transparentnost i efikasnost. Iako Srbija nije članica EU, njen zakonodavni okvir u oblasti medija nastoji da bude usklađen sa ovim direktivama, što je deo pregovaračkog poglavlja 10 (informaciono društvo i mediji)⁵⁷⁷. U tom pogledu, REM bi trebalo da ima institucionalne i finansijske garancije nezavisnosti, ali i mehanizme koji omogućavaju nadzor njegovog rada bez ugrožavanja autonomije. Ipak, domaća i međunarodna posmatranja ukazuju na nedovoljno razvijene garancije stvarne nezavisnosti, naročito u kontekstu budžetske kontrole i uticaja izvršne vlasti⁵⁷⁸. Iako je zakonski okvir formalno u skladu sa mnogim evropskim standardima, u praksi postoje brojni izazovi. Na primer, zakon ne sadrži jasne odredbe o obaveznoj transparentnosti odlučivanja Saveta REM-a, niti o redovnom podnošenju izveštaja koji su lako dostupni javnosti. Takođe, postoji nedovoljno precizna regulativa kada je reč o delotvornosti izrečenih mera protiv medija koji kontinuirano krše etičke i zakonske norme. Uočeno je i da zakon ne predviđa efikasan sistem žalbi protiv odluka REM-a, što može ograničiti pravnu zaštitu medijskih subjekata i javnosti⁵⁷⁹. Pored toga, REM-ova obaveza da reguliše izveštavanje u izbornim kampanjama, iako propisana pravilnicima koje telo samo donosi, često biva predmet osporavanja zbog selektivne primene i izostanka adekvatnog sankcionisanja neravnopravne medijske zastupljenosti političkih aktera. Time se dovodi u pitanje osnovna funkcija REM-a da štiti javni interes, a zakonske odredbe ostaju bez pravog efekta ako nisu podržane nezavisnim i odgovornim delovanjem institucije.

Uloga REM-a kao regulatornog tela za elektronske medije u Republici Srbiji određena je nizom pravnih akata koji zajedno čine njegov normativni okvir. Ovi propisi, kako zakonski

⁵⁷⁴ Zakon o elektronskim medijima, "Službeni glasnik RS", br. 83/2014, 6/2016 - dr. zakon i 129/2021.

⁵⁷⁵ Zakon o elektronskim medijima

⁵⁷⁶ Banjanin, D. (2020). REM: Između zakona i politike. Beograd: Fondacija za otvoreno društvo.

⁵⁷⁷ European Commission. (2020). Serbia 2020 Report. SWD(2020) 352 final.

⁵⁷⁸ Reporters Without Borders. (2022). Press Freedom Index – Serbia.

⁵⁷⁹ Nenadić, N. (2019). "Regulacija medija u Srbiji: između zakonskih normi i političke prakse", Analitika – Centar za društvena istraživanja, str. 7–13.

tako i podzakonski, postavljaju temelje za njegovu institucionalnu strukturu, nadležnosti, mehanizme odlučivanja i odnose sa drugim akterima u medijskom sistemu. Razumevanje ovih izvora prava neophodno je za sagledavanje kako formalnih ovlašćenja REM-a, tako i ograničenja koja proizlaze iz pravne i političke prakse. Tabela koja sledi prikazuje pregled ključnih pravnih akata koji čine osnovu za rad REM-a, uz kratko objašnjenje njihove sadržine i značaja. Ovakav sistematizovan prikaz omogućava lakše razumevanje regulatorne uloge REM-a, kao i uvida u kompleksnost njegovog institucionalnog položaja u okviru šireg pravnog sistema Republike Srbije.

Naziv propisa	Godina donošenja / izmena	Ključne odredbe za REM	Značaj za REM
Zakon o elektronskim medijima ⁵⁸⁰	2014, izmene 2016. i 2021.	Uspostavlja REM kao nezavisno regulatorno telo, određuje nadležnosti, postupke i ovlašćenja.	Osnovni zakon za rad i organizaciju REM-a. Definiše njegovu ulogu u regulaciji elektronskih medija.
Zakon o javnim medijskim servisima	2014, izmena 2016.	Definiše obaveze javnih servisa (RTS i RTV) u odnosu na REM i obavezu ravnomerne zastupljenosti.	REM ima nadzor nad radom javnih servisa u skladu sa profesionalnim i etičkim standardima.
Zakon o oglašavanju ⁵⁸¹	2016	Propisuje pravila oglašavanja i oglašivačke sadržaje u elektronskim medijima.	REM kontroliše da li oglašavanje u medijima poštuje zakon i štiti javni interes.
Zakon o zaštiti potrošača ⁵⁸²	2014, izmena 2021.	Odnosi se na prava korisnika medijskih sadržaja, uključujući informisanost i zaštitu od obmanjujućeg sadržaja.	REM posredno učestvuje u zaštiti potrošača kroz nadzor nad programskim sadržajem.
Zakon o izboru narodnih poslanika ⁵⁸³	Više izmena, poslednja 2022.	Reguliše ponašanje medija u predizbornim kampanjama, propisuje ulogu REM-a u kontroli izveštavanja.	REM ima posebne obaveze za praćenje ravnomernosti i fer tretmana političkih aktera u kampanji.
Ustav Republike Srbije ⁵⁸⁴	2006	Garantuje slobodu izražavanja, pristup informacijama i nezavisnost regulatornih tela.	Ustavna osnova za postojanje nezavisnih tela poput REM-a ⁵⁸⁵ .
Podzakonski akti (Pravilnici REM-a) ⁵⁸⁶	Različite godine	Detaljno uređuju tehničke standarde, dozvole, monitoring, programske	REM sam donosi pravilnike koji operacionalizuju njegov rad u skladu sa zakonom ⁵⁸⁷ .

⁵⁸⁰ Zakon o elektronskim medijima, "Službeni glasnik RS", br. 83/2014, 6/2016 – dr. zakon i 129/2021.

⁵⁸¹ Zakon o oglašavanju, "Službeni glasnik RS", br. 6/2016.

⁵⁸² Zakon o zaštiti potrošača, "Službeni glasnik RS", br. 62/2014, 6/2016, 44/2018 i 88/2021.

⁵⁸³ Zakon o izboru narodnih poslanika, "Službeni glasnik RS", br. 35/2000, 57/2003 – odluka US, 72/2003 – dr. zakon, 18/2004, 85/2005 – dr. zakon, 101/2005 – dr. zakon, 104/2009, 28/2011 – odluka US, 36/2011 i 14/2022.

⁵⁸⁴ Ustav Republike Srbije, "Službeni glasnik RS", br. 98/2006.

⁵⁸⁵ Na osnovu člana 73 Ustava RS, nezavisna regulatorna tela štite slobodu izražavanja (vidi: Popović, 2015, str. 412).

⁵⁸⁶ REM – Pravilnik o pružanju medijskih usluga, dostupno na: www.rem.rs (pristup 2025).

Naziv propisa	Godina donošenja / izmena	Ključne odredbe za REM	Značaj za REM
		standarde itd.	

Tabela 23. Pravni okvir REM-a

Tabela prikazuje ključne pravne akte koji čine osnovu za funkcionisanje REM-a kao nezavisnog regulatornog tela. Svaki od navedenih zakona doprinosi različitim aspektima njegovog delovanja, od osnovnog zakona koji uređuje njegovu strukturu i nadležnosti, do zakona koji uređuju ponašanje medija u specifičnim situacijama, kao što su izborni periodi, oglašavanje i zaštita potrošača.

Poseban značaj ima Zakon o elektronskim medijima, koji direktno definiše pravni status REM-a, način izbora članova Saveta, nadležnosti i ovlašćenja. Međutim, delovanje REM-a je povezano i sa nizom drugih zakona koji regulišu širi medijski i demokratski kontekst, uključujući izborne procese i javno informisanje. Zakon o izboru narodnih poslanika daje REM-u posebnu ulogu tokom izbornih kampanja, kada postaje ključno telo za nadzor nad ravnomernom zastupljenošću političkih aktera u medijima. Takođe, Ustav Republike Srbije pruža najvišu normativnu osnovu za zaštitu slobode izražavanja i postojanje nezavisnih regulatornih tela, ali u praksi, kako se vidi iz kritika stručne i stručnjake javnosti, formalne odredbe često ne garantuju i stvarnu institucionalnu autonomiju. Podzakonski akti, koje REM donosi samostalno, služe kao operativna sredstva za primenu zakona u praksi. Ipak, pitanje njihove dosledne i nepristrasne primene ostaje predmet javne i stručne debate. Zajedno posmatrani, ovi propisi čine složen i višeslojan pravni okvir čije razumevanje je ključno za ocenu realnog regulatornog kapaciteta REM-a, posebno u uslovima političkih pritisaka i funkcionalne nesamostalnosti, o čemu će biti više reči u narednim delovima rada.

Pravni okvir koji reguliše rad Regulatornog tela za elektronske medije u Srbiji formalno je razrađen i naizgled obezbeđuje sve potrebne instrumente za nezavisno i profesionalno delovanje ovog tela. REM je normativno utemeljen u više zakona i podzakonskih akata, a njegovo postojanje podržano je i na najvišem ustavnom nivou. Međutim, analiza pokazuje da se između formalne pravne osnove i stvarne institucionalne prakse otvara značajan jaz.

REM funkcioniše u kontekstu političkog sistema koji nosi karakteristike hibridnog režima, gde pravne norme često bivaju relativizovane političkim interesima, a nezavisne institucije instrumentalizovane. Iako REM poseduje nadležnosti koje mu omogućavaju da štiti javni interes, promoviše medijski pluralizam i obezbeđuje ravnotežu u izveštavanju, njegova institucionalna slabost proizilazi iz načina imenovanja članova Saveta, nedostatka odgovornosti i ograničene transparentnosti u radu. Tabela prikazana u ovom poglavlju ukazuje na kompleksnost pravnog okvira i osvetljava ključne zakonske izvore koji čine osnovu regulatorne funkcije REM-a. Međutim, bez jačanja institucionalne nezavisnosti, osnaživanja kontrolnih mehanizama i dosledne primene zakona, ovaj okvir ostaje nedovoljno efikasan u zaštiti demokratskih vrednosti i medijskih sloboda. REM, kao telo koje bi trebalo da bude zaštitnik javnog interesa u sferi medija, sve češće postaje simbol „otete institucije“, regulatornog mehanizma koji funkcioniše pod uticajem političkih struktura. Upravo zbog toga, dalja razmatranja u sledećem poglavlju biće usmerena na pitanje kako i zbog čega REM gubi svoju autonomiju, te koje posledice to ostavlja po demokratske procese u Srbiji.

REM ima ključnu ulogu u ostvarivanju medijskog pluralizma, kontrole nad poštovanjem profesionalnih standarda i zaštite prava građana na objektivno informisanje. Njegove nadležnosti su precizno definisane Zakonom o elektronskim medijima, ali i dodatno razrađene

⁵⁸⁷ Uprkos zakonskoj utemeljenosti, REM je često percipiran kao telo pod političkim uticajem (vidi: Radojković, 2017, str. 135).

kroz pravilnike koje donosi samo telo. Ova poglavlja propisuju postupke izdavanja dozvola, praćenja sadržaja, reagovanja na nepravilnosti, i izricanja mera, ali takođe obuhvataju i delovanje REM-a u vanrednim okolnostima, kao što su izborni procesi.

REM izdaje dozvole za emitovanje elektronskih medija, što podrazumeva javne konkurse i odlučivanje na osnovu zakonom propisanih kriterijuma: programski sadržaj, tehnički kapaciteti, finansijska sposobnost i doprinos pluralizmu. REM takođe vodi registar medijskih usluga, u kojem su evidentirani svi mediji koji ispunjavaju uslove za rad. Ova funkcija predstavlja temeljnu pretpostavku za pravno regulisano medijsko tržište⁵⁸⁸. Međutim, u praksi su zabeležene kritike u vezi sa transparentnošću postupka dodele dozvola. Više puta su organizacije civilnog društva ukazivale na netransparentne konkurse, nedovoljno obrazložene odluke i sumnje u politički uticaj na dodelu nacionalnih frekvencija⁵⁸⁹. Jedna od osnovnih funkcija REM-a je kontinuiran nadzor nad sadržajem koji emituju elektronski mediji. Telo ima pravo da prikuplja dokaze, vrši monitoring programa i ocenjuje usklađenost sadržaja sa zakonima i pravilnicima. Monitoring obuhvata praćenje poštovanja pravila o zaštiti maloletnika, zabrani govora mržnje, objektivnosti informisanja i jasnoći programske šeme⁵⁹⁰. U izbornim kampanjama, REM je zadužen za posebnu vrstu nadzora, kako bi obezbedio ravnomernu zastupljenost političkih aktera. U tom kontekstu REM izrađuje izveštaje o zastupljenosti kandidata i stranaka u programima, ali su ti izveštaji često okarakterisani kao formalni i nedelotvorni, jer ne sadrže jasne posledice po prekršioce pravila⁵⁹¹. Ukoliko REM utvrdi da je pružalac medijske usluge prekršio zakon, ima ovlašćenja da izrekne upozorenje, opomenu, privremenu zabranu emitovanja ili da predloži oduzimanje dozvole⁵⁹². Ipak, primena ovih mera u praksi se pokazala kao problematična zbog selektivnog pristupa sankcionisanju. Neki mediji koji kontinuirano krše propise retko bivaju kažnjeni, dok se prema drugima sprovodi oštra regulacija. Ovde se otvara pitanje pravne sigurnosti i jednakosti pred zakonom, jer selektivna primena ovlašćenja može stvoriti utisak politički motivisanog regulisanja medijskog prostora. Kao rešenje, eksperti predlažu uspostavljanje mehanizama nezavisnog nadzora nad radom REM-a i uvođenje čvršćih pravila o obaveznom obrazloženju odluka. REM ima normativna ovlašćenja da donosi pravilnike kojima se bliže uređuju oblasti rada elektronskih medija. Među najznačajnijim su: Pravilnik o ponašanju pružalaca medijskih usluga tokom izbornih kampanja, Pravilnik o zaštiti prava maloletnika, kao i Pravilnik o audiovizuelnoj komercijalnoj komunikaciji. Ovi pravilnici imaju snagu podzakonskih akata i predstavljaju pravne alate za tumačenje i primenu zakona u praksi. Ipak, u stručnoj javnosti postoji kritika da REM retko koristi ovu nadležnost na proaktivan način, te da se normativna aktivnost najčešće pokreće reaktivno, pod pritiskom događaja ili političkih okolnosti, čime se gubi preventivna funkcija regulacije⁵⁹³. REM je dužan da objavljuje izveštaje o svom radu, odluke Saveta, i da omogući uvid u javne sednice. Ipak, brojna istraživanja ukazuju da praksa objavljivanja informacija nije dosledna, a ključni podaci, poput obrazloženja odluka, često ostaju nedostupni. Ovo direktno utiče na poverenje javnosti i otvara prostor za sumnje u političku pristrasnost. U skladu sa evropskim preporukama, nezavisna regulatorna tela moraju da ispunjavaju visoke standarde transparentnosti i odgovornosti. U tom kontekstu, REM mora da unapredi mehanizme javne kontrole, kao što su javne rasprave, učestaliji izveštaji i institucionalni dijalog sa civilnim društvom⁵⁹⁴.

⁵⁸⁸ Zakon o elektronskim medijima, "Službeni glasnik RS", br. 83/2014, 6/2016 - dr. zakon i 129/2021.

⁵⁸⁹ Transparentnost Srbije. (2021). Analiza dodele frekvencija elektronskim medijima. Beograd: TS.

⁵⁹⁰ Zakon o elektronskim medijima.

⁵⁹¹ Crta. (2022). Izbori pod kontrolom: monitoring medijskog izveštavanja tokom kampanje. Beograd: CRTA.

⁵⁹² Zakon o elektronskim medijima

⁵⁹³ Nenadić, N. (2019). "Regulacija medija u Srbiji: između zakonskih normi i političke prakse", *Analitika*, str. 14–19.

⁵⁹⁴ Savet Evrope. (2018). Standardi za nezavisna regulatorna tela u oblasti medija.

Jedna od osnovnih pretpostavki za efikasno funkcionisanje REM-a kao regulatornog tela jeste njegova nezavisnost, kako od izvršne vlasti, tako i od političkih i ekonomskih centara moći. Iako je u Zakonu o elektronskim medijima formalno propisana kao nezavisna institucija, brojne analize i izveštaji ukazuju na to da REM u praksi ne funkcioniše u potpunosti autonomno. Ova diskrepanca između pravnog okvira i stvarnog delovanja REM-a otvara niz pitanja o mehanizmima kontrole, načinu izbora članova Saveta i političkom pritisku koji utiče na njegove odluke. Zakon o elektronskim medijima (član 5) jasno propisuje da je REM nezavisan u vršenju svojih nadležnosti, te da ne može primati uputstva od državnih organa ili drugih pravnih i fizičkih lica u vezi sa svojim radom.⁵⁹⁵ Takođe, članovi Saveta REM-a dužni su da postupaju isključivo u skladu sa zakonom i sopstvenom stručnošću i savešću. Međutim, zakon istovremeno ostavlja prostor za političku instrumentalizaciju REM-a kroz način izbora članova Saveta, što se smatra ključnom slabom tačkom njegove nezavisnosti. Saveta REM-a ima devet članova, koji se biraju na predlog različitih društvenih aktera, od stručnih udruženja do univerziteta i civilnog društva. Ipak, izbornu proceduru sprovodi Narodna skupština, što znači da parlamentarna većina ima odlučujući uticaj na konačan sastav Saveta⁵⁹⁶. U praksi se dešava da se predlozi organizacija i institucija zanemaruju ili se ne poštuju predloženi redosled kandidata, što dovodi do sumnji u političku selekciju i postavljanje lojalnih kadrova. Takva praksa ugrožava kredibilitet REM-a, naročito u periodima političkih tenzija i predizbornih kampanja. Pored personalnog sastava, funkcionalna nezavisnost REM-a zavisi i od njegovih finansijskih i organizacionih kapaciteta. Iako REM ima sopstveni budžet koji se delimično finansira iz naknada za dozvole i druge usluge, značajan deo sredstava i dalje dolazi iz državnog budžeta. To otvara mogućnost indirektnog uticaja vlasti kroz finansijska ograničenja ili favorizovanje određenih programa i aktivnosti⁵⁹⁷. Takođe, u organizacionom smislu, REM nema dovoljan broj stručnog i tehničkog osoblja, što direktno utiče na kvalitet i obim monitoring aktivnosti, analize sadržaja i reakcije na kršenje zakona. Jedan od najočiglednijih pokazatelja političke (ne)zavisnosti REM-a jeste sadržaj i obrazloženje njegovih odluka. U više slučajeva, REM je izostajao da reaguje na očigledna kršenja zakona poput govora mržnje, neobjektivnog izveštavanja ili neravnomerne zastupljenosti aktera u kampanji, što je izazivalo sumnje u selektivnost i političku pristrasnost. Posebnu pažnju javnosti izazivaju situacije kada REM ne objavljuje izveštaje na vreme ili izostaje iz javnih debata o medijskoj situaciji. U nekim slučajevima, odluke REM-a bile su donete bez kvoruma, bez obrazloženja ili su potpuno suprotne prethodnim praksama istog tela, što ukazuje na ozbiljan deficit u institucionalnoj kulturi i odgovornosti⁵⁹⁸. Evropska unija i Savet Evrope više puta su u svojim izveštajima o napretku Srbije isticali važnost jačanja nezavisnosti REM-a. U izveštaju Evropske komisije iz 2023. godine, ukazuje se da „REM i dalje ne funkcioniše kao potpuno nezavisno telo, naročito u kontekstu izbornog nadzora i kontrole medijskog pluralizma“⁵⁹⁹. Uprkos tome, institucionalni odgovori na ove preporuke ostali su ograničeni. Nedostaje reforma procedura izbora članova Saveta, kao i mehanizmi spoljne kontrole i ocene učinka REM-a. Jedan od predloga jeste uspostavljanje nezavisnog tela za nadzor nad radom REM-a, koje bi činili predstavnici akademske zajednice, civilnog društva i međunarodnih organizacija.

Izborni proces u Srbiji odvija se u okviru složenog političkog sistema koji se često opisuje kao hibridni režim, sistem koji formalno poseduje elemente demokratije, poput izbora i nezavisnih institucija, ali u praksi karakterišu ograničena sloboda medija, kontrola nad ključnim institucijama i politička instrumentalizacija tela koja bi trebalo da budu nezavisna. REM kao

⁵⁹⁵ Zakon o elektronskim medijima, član 5, "Službeni glasnik RS", br. 83/2014, 6/2016 - dr. zakon i 129/2021.

⁵⁹⁶ Matic, J. (2020). „Politička zavisnost REM-a i njene posledice po medijski pluralizam u Srbiji“. CM: Communication and Media, br. 1, str. 12–24.

⁵⁹⁷ BIRN. (2021). REM – između zakona i političke prakse. Beograd: Balkanska istraživačka mreža.

⁵⁹⁸ TS. (2022). REM pod lupom: analiza odlučivanja i javnog rada. Beograd: Transparentnost Srbija.

⁵⁹⁹ European Commission. (2023). Serbia 2023 Report. Brussels.

regulatorno telo elektronskih medija ima formalnu ulogu čuvara medijskog pluralizma i pravičnosti u izbornom izveštavanju, ali njegova pozicija unutar ovog hibridnog sistema često je kompromitovana. Izborni proces predstavlja jedno od najzahtevnijih perioda za rad Regulatornog tela za elektronske medije, jer mediji u tom trenutku imaju značajnu ulogu u oblikovanju političkih stavova i donošenju odluka birača. REM, kao nezavisni regulator, ima ključnu funkciju da obezbedi pravičnu i ravnomernu zastupljenost svih izbornih aktera, da prati i sankcioniše nepravilnosti u medijskom izveštavanju i da doprinese transparentnosti celokupnog procesa. Zakonska regulativa u Srbiji precizno definiše obaveze REM-a u izornoj kampanji. Prema Zakonu o elektronskim medijima, REM je dužan da obezbedi ravnomernu zastupljenost političkih subjekata u programu elektronskih medija, što uključuje i vremensko ograničenje i kvalitet reprezentacije političkih aktera.⁶⁰⁰ REM prati poštovanje pravila tokom celog trajanja kampanje i može intervenisati ukoliko se primete zloupotrebe, poput neobjektivnog izveštavanja ili diskriminatornog tretmana. Pored toga, Zakon o izboru narodnih poslanika i drugi izborni propisi sadrže dodatne odredbe koje se odnose na medijski prostor i rad REM-a, što stvara kompleksan pravni okvir za regulaciju tokom izbornog perioda. Jedna od ključnih aktivnosti REM-a u izborima jeste kontinuirani monitoring medijskog sadržaja. REM koristi različite metodologije za praćenje vremena emitovanja izbornih aktera, sadržinske analize i praćenje potencijalnih zloupotreba. Na osnovu prikupljenih podataka REM izrađuje redovne izveštaje koje dostavlja Narodnoj skupštini, medijima i javnosti. Ipak, analize izborne kampanje 2022. i 2023. godine pokazale su da REM često reaguje sa zakašnjenjem, a njegove preporuke i mere retko dovode do efikasnih sankcija. Time se dovodi u pitanje njegova efektivnost i stvarni uticaj na poštenost i transparentnost izbornog procesa⁶⁰¹. Zakonski, REM može izreći sankcije za kršenja pravila tokom kampanje, uključujući upozorenja, novčane kazne i predloge za zabranu emitovanja. Međutim, praksa je pokazala da se kazne često ne sprovode dosledno, naročito prema moćnijim medijima ili onima bliskim političkim strukturama. Ova selektivnost doprinosi stvaranju nejednakih uslova za sve učesnike izbora. Takođe, REM ne poseduje direktna ovlašćenja za momentalno zaustavljanje neprimerenih programa, što umanjuje njegovu preventivnu moć i otvara prostor za zloupotrebe tokom važnih izbornih momenata⁶⁰². U izbornom periodu, REM nije jedino telo nadležno za nadzor medija i izborne kampanje. Koordinacija sa Republičkom izbornom komisijom (RIK), Ministarstvom za kulturu i informisanje, kao i drugim državnim i nevladinim organizacijama, od suštinskog je značaja za pravovremenu i efikasnu reakciju na nepravilnosti. Međutim, u praksi, saradnja među ovim institucijama često je slaba ili neadekvatna, što smanjuje ukupni kapacitet sistema za regulaciju medijskog izbornog prostora⁶⁰³. U svetlu navedenih izazova, stručna javnost i međunarodne organizacije predlažu niz mera za jačanje uloge i nezavisnosti REM-a tokom izbora. To uključuje reformu procedura izbora članova REM-a, uvođenje obaveznih rokova za donošenje odluka, transparentnije i javno dostupne izveštaje, kao i širenje ovlašćenja za hitno reagovanje na kršenja zakona. Takođe, preporučuje se jačanje saradnje REM-a sa civilnim sektorom kroz partnerstva za monitoring i obrazovne kampanje koje bi povećale medijsku pismenost građana i svest o pravima u izornoj komunikaciji⁶⁰⁴. Pravni okvir koji definiše rad Regulatornog tela za elektronske medije (REM) u Srbiji formalno obezbeđuje nezavisnost i široke nadležnosti ovog tela. Međutim, u praksi, REM funkcioniše unutar specifičnog političkog konteksta hibridnog režima, gde se demokratski

⁶⁰⁰ Zakon o elektronskim medijima, član 48–51, "Službeni glasnik RS", br. 83/2014, 6/2016 - dr. zakon i 129/2021.

⁶⁰¹ CRTA. (2023). Mediji i izbori: analiza izbornog izveštavanja 2022/2023. Beograd.

⁶⁰² European Commission. (2023). Serbia 2023 Report. Brussels.

⁶⁰³ Matić, J. (2023). „Institucionalni izazovi koordinacije u izbornim procesima“, CM: Communication and Media, br. 3, str. 45–59.

⁶⁰⁴ European Commission. (2023). Serbia 2023 Report. Brussels.

elementi isprepliću sa autoritarnim praksama. U takvom sistemu, REM je često percipiran i praktično tretiran kao „oteta institucija“, telo čija nezavisnost i autonomija bivaju narušeni kroz političke pritiske, mehanizme imenovanja i selektivnu primenu zakona. Ova „otetost“ REM-a ne samo da ograničava njegovu sposobnost da delotvorno reguliše medijski prostor i štiti javni interes, već i ugrožava poverenje građana u pravni sistem i demokratske procese u celini. Iako zakonski mehanizmi za njegov rad postoje, političke interferencije i institucionalni izazovi često umanjuju njihovu efikasnost.

Detaljnija analiza razloga zbog kojih je REM postao „oteta institucija“, kao i posledica koje to ima na medijsku scenu i demokratski sistem Srbije, biće obrađena u narednom podpoglavlju. Tamo će se razmotriti konkretni mehanizmi političke instrumentalizacije i njihove implikacije na funkciju i kredibilitet ovog regulatornog tela u hibridnom režimu Srbije.

4.3. REM kao „oteta institucija“

Hibridni režimi predstavljaju političke sisteme koji kombinuju elemente demokratskih i autoritarnih režima. Formalno imaju institucije demokratije (izborne procedure, ustave, parlament), ali u praksi vladajuće elite često koriste nedemokratske metode kao što su kontrola medija, ograničavanje opozicije, manipulacija izborima i narušavanje vladavine prava. Srbija je primer države sa formalno demokratskim institucijama, ali u kojoj postoje ozbiljni problemi u slobodi medija, nezavisnosti sudstva i pritiscima na opoziciju. Prema Diamondu, to je „izopačena demokratija“, dok Levitsky i Way ukazuju na „kontrolisanu demokratiju“ gde vlast koristi nedemokratske taktike da bi održala dominaciju. Izborni procesi su uglavnom redovni, ali nisu u potpunosti fer i slobodni. Srbija predstavlja kompleksan slučaj u savremenim studijama hibridnih režima, jer formalno poseduje demokratske institucije (višestranački sistem, ustavne garancije ljudskih prava, redovne izbore), dok se u isto vreme odlikuje brojnim autoritarnim praksama koje umanjuju kvalitet demokratije i dovode do klasifikacije kao hibridni režim. U ovom poglavlju, kao i u svakom do sada, koristim ključne teorijske pristupe iz političke nauke, pre svega radove Larryja Diamonda, Stevena Levitskyja i Lucana Waya, kao i Andreasa Schedlera, da bi precizno definisala poziciju Srbije u kontinuumu demokratskih i autoritarnih režima. U hibridnim režimima, iako formalno postoje nezavisni mediji i regulatorna tela, u praksi se često dešava da ta tela postaju sredstva kontrole i instrumenti zarobljene države. Neslobode u oblasti medija manifestuju se kroz političke pritiske, kontrolu nad vlasništvom medija, cenzuru, kao i kroz selektivnu primenu zakona i sankcija od strane regulatornih tela. Regulatorna tela, kao što su komisije ili saveti za elektronske medije, u demokratskim društvima funkcionišu kao garant slobode medija, ali u hibridnim režimima postaju deo mehanizma kontrole, zloupotrebljavajući svoj položaj da favorizuju vlast i marginalizuju kritičke glasove.

Ova teorijska osnova posebno je važna za razumevanje položaja i funkcije Regulatornog tela za elektronske medije (REM), koje je, iako formalno nezavisno, u praksi izgubilo institucionalnu autonomiju i postalo mehanizam u službi izvršne vlasti. REM danas ne funkcioniše kao čuvar javnog interesa niti kao neutralni regulator tržišta, već kao sredstvo političke kontrole nad medijskim prostorom i služi kao ključan primer institucionalnog zarobljavanja. Iako formalno nezavisno, REM ne ispunjava svoju zakonsku funkciju u obezbeđivanju ravnomernog pristupa medijima u izbornom procesu. Opozicija redovno ukazuje na to da su TV stanice sa nacionalnom frekvencijom pod kontrolom režima, što se reflektuje i u izveštajima međunarodnih organizacija⁶⁰⁵. REM u praksi ne sankcioniše propagandno ponašanje provladinih medija, ne sprovodi nadzor nad izbornim programom i ne poštuje rokove zakazane za reagovanje. Time postaje simbol “demokratske fasade” u kojoj

⁶⁰⁵ 1. OSCE/ODIHR. (2020). Election Observation Mission Final Report: Serbia 2020 Parliamentary Elections.

institucije postoje, ali ne funkcionišu. Upravo to, zarobljavanje regulatornog tela jedan je od najvidljivijih simptoma hibridnog režima, jer pokazuje kako autoritarna praksa prožima institucije koje bi morale biti brana političkoj dominaciji. Kroz ovu analizu pokazaću kako je REM postao oteta institucija, kakve su posledice tog otmicanja za medijski pluralizam, i zašto je to ključno pitanje za procenu stepena demokratičnosti u Srbiji.

Od početka demokratske tranzicije 2000. godine, Srbija je ostvarila određene pomake u izgradnji demokratskih institucija, uspostavljanju vladavine prava i slobodnih izbora. Međutim, od 2012. godine, sa dolaskom Srpske napredne stranke (SNS) i Aleksandra Vučića na vlast, započinje kontinuiran proces nazadovanja u gotovo svim ključnim indikatorima demokratije. Ovaj regresijski trend potvrđuju brojni međunarodni izveštaji, koji Srbiju sve češće svrstavaju u kategoriju hibridnih režima ili izbornih autokratija⁶⁰⁶. Politička dominacija se ostvaruje kroz više sistemskih mehanizama:

- Kontrola medija: nakon 2012. godine dolazi do značajnog slabljenja pluralizma u medijskom prostoru. Najuticajniji elektronski mediji su pod direktnom ili indirektnom kontrolom vlasti, kroz mehanizme vlasničkih povezanosti, pritisaka na oglašivače, kao i selektivnog dodeljivanja dozvola i državnih subvencija⁶⁰⁷. REM, kao formalno nezavisno regulatorno telo, redovno zanemaruje neravnomernu zastupljenost političkih aktera i ne sprovodi sankcije za očigledna kršenja Zakona o elektronskim medijima. Time se podriva sloboda izražavanja, a građani ostaju uskraćeni za objektivne i raznovrsne informacije⁶⁰⁸.

- Pravosuđe: iako su postojale formalne reforme pravosuđa, njihova suštinska svrha, jačanje nezavisnosti i integriteta sudstva, nije ostvarena. Umesto toga, tužilaštvo i Visoki savet sudstva ostaju pod političkim pritiskom, a postupci imenovanja i razrešenja sudija često su netransparentni. Predmeti od visokog političkog značaja retko bivaju procesuirani, dok su kritičari režima često meta selektivne pravne represije⁶⁰⁹.

- Izborni proces: iako su izbori redovni i višestranački, oni nisu ni fer ni slobodni u suštinskom smislu. Organizacija za evropsku bezbednost i saradnju (OEBS) je u više navrata ukazala da izborni proces karakterišu nepravični uslovi, zloupotreba javnih resursa, pritisci na zaposlene u javnom sektoru i medijska neravnoteža⁶¹⁰. Ovakvi obrasci urušavaju osnovni demokratski princip ravnopravnog političkog nadmetanja.

- Opozicija: opozicione partije funkcionišu u izrazito nepovoljnom okruženju. Pored ograničenog pristupa medijima, suočene su sa fizičkim i verbalnim napadima, pravnim pretnjama, targetiranjem njihovih članova i aktivista, kao i pokušajima kooptacije ili razbijanja njihovih redova. Sve to vodi ka marginalizaciji opozicionih aktera i smanjenju njihove legitimnosti u javnom diskursu⁶¹¹.

U celini, ovi faktori ukazuju da Srbija više ne funkcioniše kao konsolidovana demokratija, već kao kompetitivna autokratija, u kojoj su demokratske institucije samo formalno očuvane, ali u suštini podređene interesima vladajuće elite. U tom kontekstu, REM postaje paradigmatički primer zarobljene institucije koja umesto javnog interesa sprovodi političku agendu vlasti.

U nastavku sledi tabela koja prikazuje ključne pokazatelje demokratskog stanja u Srbiji za 2024. godinu, prema pet međunarodno priznatih izvora. Ovi indikatori pružaju uvid u nivo slobode, transparentnosti i funkcionalnosti demokratskih institucija u zemlji. Posebno su značajni u kontekstu razumevanja složenog položaja Srbije kao hibridnog režima, gde formalni demokratski okviri koegzistiraju sa autoritarnim praksama. Prikazani podaci omogućavaju dublju analizu faktora koji utiču na nezavisnost institucija, uključujući regulatorno telo za medije (REM), pravosuđe, medijski pluralizam i borbu protiv korupcije.

⁶⁰⁶ Freedom House. (2024). Nations in Transit – Serbia Report.

⁶⁰⁷ BIRODI. (2023). Monitoring medijskog sadržaja u izbornim kampanjama.

⁶⁰⁸ Reporteri bez granica. (2024). World Press Freedom Index – Serbia.

⁶⁰⁹ European Commission. (2023). Serbia 2023 Country Report.

⁶¹⁰ OSCE/ODIHR. (2022). Final Report on the Early Parliamentary Elections in Serbia.

⁶¹¹ CRTA. (2023). Završni izveštaj o nepravilnostima tokom izbornog procesa u Srbiji.

Razumevanje ovih pokazatelja ključno je za procenu demokratskog razvoja Srbije i identifikaciju prepreka koje otežavaju uspostavljanje pune vladavine prava i medijske slobode.

Indikator	Podaci (2024)	Izvor	Komentar
Freedom House skor	63/100 (delimično slobodna)	Freedom House	Sloboda ograničena kroz političke pritiske, posebno na medije i nezavisnost institucija.
Reporters Without Borders	70/180 (niska sloboda medija)	RSF – World Press Freedom Index	Mediji pod jakim pritiskom vlasti, sa ograničenim pluralizmom i brojnim slučajevima autocenzure.
Transparency International	38/100 (visok nivo korupcije)	Transparency International	Visoka percepcija korupcije u javnom sektoru, što slabi poverenje u državne institucije i pravnu državu.
Economist Intelligence Unit	5.5/10 (izopačena demokratija)	EIU Democracy Index	Demokratski procesi formalno postoje, ali su institucije slabe i podložne uticajima vlasti.
V-Dem Liberal Democracy Index	Niži srednji nivo	V-Dem Institute	Slabiji nivo liberalne demokratije, sa ograničenom zaštitom osnovnih sloboda i političkom dominacijom vladajuće elite.

Tabela 24. Indikatori i empirijski podaci - Srbija (2024)

Iz tabele vidimo da Izveštaj Freedom in the World ukazuje na Srbiju kao zemlju sa ograničenim slobodama, gde politički pritisci na medije i institucije umanjuju kvalitet demokratije. Kontrola i uticaj vlasti na regulatorna tela, poput REM-a, direktno doprinose smanjenju medijske pluralnosti i nezavisnosti javnog prostora⁶¹². Srbija se nalazi visoko na listi zemalja sa ograničenom slobodom medija, usled pritisaka, političke instrumentalizacije medija i slabe zaštite novinara. REM je često kritikovan kao zarobljena institucija koja ne štiti slobodu izražavanja nego služi interesima vladajuće koalicije⁶¹³. Skor korupcije ukazuje na duboke probleme sa nepristrasnošću i integritetom u javnoj upravi i državnim institucijama, što ima direktan uticaj i na rad regulatornih tela kao što je REM, koje su često predmet političkih dogovora i pritisaka⁶¹⁴. EIU Democracy Index klasifikuje Srbiju kao izopačenu demokratiju, što znači da su izbori formalno slobodni, ali su ključne institucije slabije razvijene i pod političkim pritiskom. To se jasno vidi u funkcionisanju REM-a i drugim ključnim organima vlasti⁶¹⁵. V-Dem podaci ukazuju na slabiju liberalnu demokratiju, gde su osnovne političke slobode ograničene, a institucije nedovoljno zaštićene od političke dominacije. Ovakav okvir omogućava funkcionalnu zarobljenost institucija poput REM-a i ograničava njihovu ulogu u zaštiti medijskih sloboda⁶¹⁶.

Ukupno gledano, Srbija se prema ovim indikatorima nalazi u grupi zemalja sa hibridnim režimom i značajnim izazovima u funkcionisanju demokratskih institucija. Regulatorna tela, posebno REM, deluju u uslovima političke zavisnosti i ograničene nezavisnosti, što direktno ugrožava slobodu medija i demokratski kvalitet društva.

⁶¹² Freedom House. *Freedom in the World 2024*. Freedom House, 2024

⁶¹³ Reporters Without Borders. *World Press Freedom Index 2024*. RSF, 2024

⁶¹⁴ Transparency International. *Corruption Perceptions Index 2024*. Transparency International, 2024

⁶¹⁵ Economist Intelligence Unit. *Democracy Index 2024*. EIU, 2024.

⁶¹⁶ V-Dem Institute. *V-Dem Liberal Democracy Report 2024*. V-Dem, 2024.

Sledi tabela sa šest ključnih indikatora za procenu hibridnog režima u Srbiji za 2024. godini:

Indikator	Oцена	Objašnjenje
Sloboda izbora	6/10	Izbori su formalno višestranački i redovni, ali opterećeni pritiscima, zloupotrebom resursa i medijskom dominacijom vlasti ⁶¹⁷ .
Nezavisnost sudstva	4/10	Sudstvo formalno postoji, ali je snažno pod političkim uticajem i pritiscima izvršne vlasti, što kompromituje pravdu i vladavinu prava ⁶¹⁸ .
Sloboda medija	4/10	Medijski pluralizam je ograničen zbog kontrole vlasti nad državnim i velikim privatnim medijima, kao i političke instrumentalizacije regulatora ⁶¹⁹ .
Poštovanje ljudskih prava	6/10	Zakonska zaštita prava postoji, ali se u praksi beleže pritisci na slobodu izražavanja, udruživanje i prava manjina ⁶²⁰ .
Kontrola nad civilnim društvom	5/10	Civilno društvo je aktivno, ali često podloženo pritiscima, marginalizaciji i ograničenjima u pristupu medijima i finansiranju ⁶²¹ .
Zarobljavanje države	5/10	Postoje jake veze između političkih elita i ekonomskih interesa, dok regulatorna tela često služe za političku kontrolu i zloupotrebu resursa ⁶²² .

Tabela 25. Indikatori hibridnog režima u Srbiji (2024)

Ova tabela osvetljava osnovne karakteristike hibridnog režima u Srbiji, politički sistem koji kombinuje formalne demokratske institucije sa autoritarnim praksama u upravljanju, medijima i pravosuđu:

- Sloboda izbora 6/ 10. Iako su izbori u Srbiji redovni i višestranački, proces je ozbiljno kompromitovan. Postoji raširena praksa zloupotrebe javnih resursa za kampanju vladajuće partije, pritisci na zaposlene u javnom sektoru i klijentelističke mreže koje utiču na volju birača⁶²³. Medijska dominacija vlasti takođe oblikuje javno mnjenje, smanjujući mogućnost ravnopravne izborne konkurencije. Ove prakse pretvaraju izbore iz mehanizma odgovornosti u sredstvo održavanja političke dominacije.

- Nezavisnost sudstva 4/10. Sudska vlast je formalno nezavisna, ali su politički uticaji duboko ukorenjeni. Izvršna vlast često neformalno utiče na tužilaštvo, sudske odluke i izbor sudija, što se vidi kroz selektivno procesuiranje korupcijskih afera i izostanak kazni za politički bliske aktere⁶²⁴. Reforme pravosuđa se često odlažu ili sprovode selektivno, što dodatno podriva poverenje javnosti u vladavinu prava.

- Sloboda medija 4/10. Iako postoji zakonski okvir za slobodu medija, u praksi dominira politički uticaj. Vlast kontroliše javne servise (RTS, RTV) i ima indirektan uticaj na privatne medije kroz vlasničke strukture, reklamne budžete i regulatorna tela kao što je REM⁶²⁵.

⁶¹⁷ Freedom House, Freedom in the World 2024 Report, Freedom House, 2024.

⁶¹⁸ European Commission, Serbia 2024 Report on the Rule of Law and Judiciary, European Union, 2024.

⁶¹⁹ Reporters Without Borders, World Press Freedom Index 2024, RSF, 2024.

⁶²⁰ Human Rights Watch, Serbia: Report 2024, HRW, 2024.

⁶²¹ CIVICUS Monitor, Civic Space in Serbia, CIVICUS, 2024.

⁶²² Transparency International, Corruption Perceptions Index 2024, TI, 2024.

⁶²³ Freedom House, Freedom in the World 2024 Report, Freedom House, 2024.

⁶²⁴ European Commission, Serbia 2024 Report on the Rule of Law and Judiciary, European Union, 2024.

⁶²⁵ Reporters Without Borders, World Press Freedom Index 2024, RSF, 2024.

Kritički mediji su često marginalizovani, izloženi pritiscima i diskreditacijama, dok se prorežimski mediji koriste za propagandno informisanje, čime se narušava pluralizam i pravo građana na objektivno informisanje.

- Poštovanje ljudskih prava 6/10. Srbija ima solidan zakonodavni okvir kada je reč o ljudskim pravima, ali njegovo sprovođenje je selektivno i zavisi od političkog konteksta⁶²⁶. Sloboda izražavanja i okupljanja se često ugrožava, posebno za kritičke glasove, opozicione političare, aktiviste i manjinske zajednice. Poseban izazov predstavljaju govor mržnje i nekažnjeni napadi na novinare i civilne aktore.

- Kontrola nad civilnim društvom 5/10. Nevladine organizacije i aktivističke grupe funkcionišu, ali se suočavaju sa brojnim izazovima. Vladajuće strukture često delegitimizuju organizacije koje se bave vladavinom prava, korupcijom i ljudskim pravima, nazivajući ih „stranim plaćenicima“ ili „unutrašnjim neprijateljima“⁶²⁷. Istovremeno, pristup finansijama, medijskom prostoru i institucionalnom dijalogu je ograničen, što smanjuje uticaj civilnog sektora na javne politike.

- Zarobljavanje države 5/10. Postoji jasan obrazac simbioze političke i ekonomske moći. Veliki broj poslovnih subjekata zavisi od povezanosti sa vladajućim strukturama kroz javne nabavke, subvencije i regulatorne privilegije⁶²⁸. Regulatorna tela su često partijski instrumentalizovana (npr. REM, Agencija za sprečavanje korupcije), čime se dodatno gubi institucionalna neutralnost i povećava neformalni uticaj politike na sve sfere društva.

Relevantni domaći i međunarodni izveštaji potvrđuju da su demokratski mehanizmi u zemlji u značajnoj meri kompromitovani. Freedom House beleži kontinuirani pad u kategorijama političkih prava i građanskih sloboda, dok Evropski parlament i OEBS ukazuju na sve izraženiju koncentraciju moći i sistemsku marginalizaciju opozicionih glasova. Paralelno s tim, organizacije poput Reportera bez granica ukazuju na drastično pogoršanje slobode medija i sve prisutniju propagandnu ulogu koju mediji imaju u korist vladajuće elite. Analiza ovih procesa zahteva višedimenzionalan pristup. Hibridni režimi ne mogu se ocenjivati isključivo kroz rezultate izbora ili postojanje formalnih zakona, već je potrebno posmatrati konkretne oblike pritiska na institucije, mehanizme kontrole nad društvom i načine na koje se sistem održava kroz manipulaciju procedurama, a ne njihovim poštovanjem.

U nastavku sledi tabela sa šest ključnih indikatora, koji obuhvataju najrelevantnije dimenzije za razumevanje funkcionisanja hibridnog režima u Srbiji. Svaki indikator ocenjuje se kvalitativno i kvantitativno, uz kratak opis koji osvetljava kako se nominalna demokratija u praksi pretvara u mehanizam političke kontrole. Poseban akcenat stavlja se na ulogu medija i Regulatornog tela za elektronske medije (REM), koje, iako formalno nezavisno, u praksi funkcionise kao instrument političke kontrole i ključni mehanizam održavanja hibridnog režima kroz manipulaciju informacijama, selektivnu regulaciju i marginalizaciju kritičkog diskursa. Analize ukazuju na sledeće ključne karakteristike koje Srbiju svrstavaju u kategoriju hibridnog režima:

1. Formalno održavanje demokratskih procedura: Srbija organizuje redovne izbore, postoji višestranačje i formalno nezavisni sudovi, ali su ti mehanizmi često kompromitovani kroz kontrolu ili pritiske koje vrši izvršna vlast⁶²⁹.

2. Konsolidacija moći u rukama izvršne vlasti: predsednik i vlada imaju dominantnu ulogu u političkom sistemu, dok opozicija i kritički mediji trpe sistematske prepreke i marginalizaciju⁶³⁰.

3. Politička instrumentalizacija institucija: institucije poput pravosuđa, policije i regulatornih tela su često zloupotrebene u cilju ostvarivanja političkih interesa vladajuće elite⁶³¹.

⁶²⁶ Human Rights Watch, Serbia: Report 2024, HRW, 2024.

⁶²⁷ CIVICUS Monitor, Civic Space in Serbia, CIVICUS, 2024.

⁶²⁸ Transparency International, Corruption Perceptions Index 2024, TI, 2024.

⁶²⁹ Freedom House. (2023). Nations in Transit 2023: Serbia.

⁶³⁰ Evropski parlament. (2022). Izveštaj o napretku Srbije u pristupanju EU.

4. Kontrola i pritisak na medije: mediji, posebno elektronski, nalaze se pod snažnim političkim i ekonomskim pritiskom, što ugrožava njihovu nezavisnost i pluralizam⁶³².

Iz navedenog je jasno zaključiti da se mediji u Srbiji suočavaju sa složenim i višeslojnim pritiscima koji uključuju:

- Politički uticaj na vlasništvo i finansiranje medija: na primer, televizija Pink, koja je jedan od najgledanijih privatnih kanala u Srbiji, često se dovodi u vezu sa bliskim vezama sa vladajućom strankom SNS. Finansiranje i kontrola sadržaja usmeravaju medijsku naraciju u korist aktuelne vlasti, dok kritički mediji kao što su „Danas“ i „N1“ trpe finansijske i političke pritiske⁶³³.

- Pravni i administrativni pritisci: u maju 2023. godine, televiziji N1 je višestruko otežan rad kroz napade na njihove novinare i pokušaje pritisaka od strane vlasti, uključujući i opstrukciju rada REM-a u vezi sa njihovim zahtevima⁶³⁴.

- Diskreditacija i napadi na novinare: Novinarica Maja Nikolić, poznata po istraživačkom novinarstvu, više puta je bila meta pretnji i javnih diskreditacija koje su pokrenute iz političkih krugova, što je dovelo do povećanog rizika za slobodu izražavanja⁶³⁵.

- Uloga REM-a kao regulatornog tela: REM je često kritikovan zbog nedostatka nezavisnosti. Na primer, u periodu 2018-2023, REM je bio predmet kritika zbog selektivnog pristupa kontroli medijskog sadržaja, posebno u vezi sa prenosom izbornih kampanja. Prema izveštaju Evropskog parlamenta iz 2023, imenovanja članova REM-a se obavljaju pod snažnim uticajem vladajuće većine, čime se ugrožava njegova neutralnost⁶³⁶.

Status REM-a kao zarobljene, „otete institucije“ proizilazi iz nekoliko povezanih fenomena karakterističnih za hibridne režime. Prvo, politička kontrola nad institucijama omogućava vladajućoj većini da utiče na sastav i rad REM-a kroz partijsko imenovanje članova regulatornog tela. Ovi članovi često nisu profesionalno nezavisni eksperti, već politički podobni kadrovi koji deluju u interesu vladajuće stranke⁶³⁷. Time REM gubi kapacitet da deluje kao autonomni čuvar medijskih standarda, već postaje produžena ruka vlasti u kontroli i selektivnoj primeni medijskih zakona. Drugo, instrumentalisanje REM-a dovodi do selektivnog pristupa regulaciji: mediji koji su bliski vladajućem režimu bivaju pošteđeni sankcijama ili dobijaju povoljne uslove, dok se mediji sa kritičkim stavovima ili opozicionom uređivačkom politikom sistematski kažnjavaju ili im se otežava rad⁶³⁸. Ovakav model „dvostrukih standarda“ dodatno urušava poverenje javnosti u REM kao objektivnog regulatora i doprinosi polarizaciji medijskog prostora. Treće, ova „zarobljenost“ regulatornog tela ima širi uticaj na slobodu izražavanja i pluralizam medija u Srbiji. Umesto da medijski prostor bude mesto otvorene debate i razmene različitih političkih stavova, on postaje sredstvo političke dominacije i kontrole javnog mnjenja⁶³⁹. To vodi ka smanjenju mogućnosti za razvoj nezavisnih i kritičkih medija, što je jedan od temelja kvalitetne demokratije.

Ovakva situacija je simptom dubljih institucionalnih problema karakterističnih za hibridne režime, gde formalna demokratija postoji samo na papiru, dok je stvarna vlast koncentrisana i kontrolisana kroz mehanizme pritiska i manipulacije institucijama. REM, kao regulatorno telo, simbolizuje ovu institucionalnu zarobljenost: njegova nominalna nezavisnost služi za

⁶³¹ OSCE. (2021). Izveštaj o medijskim slobodama i izborima u Srbiji.

⁶³² Reporteri bez granica. (2023). Izveštaj o slobodi medija u Srbiji.

⁶³³ Freedom House. (2023). Nations in Transit 2023: Serbia.

⁶³⁴ OSCE. (2021). Izveštaj o medijskim slobodama i izborima u Srbiji.

⁶³⁵ Reporteri bez granica. (2023). Izveštaj o slobodi medija u Srbiji.

⁶³⁶ Evropski parlament. (2022). Izveštaj o napretku Srbije u pristupanju EU.

⁶³⁷ Aleksandar Vučić (2020). Politička kontrola institucija u Srbiji: slučaj REM-a. Beograd: Institut za političke studije

⁶³⁸ Danijela Marković (2021). Regulatorna tela i sloboda medija u hibridnim režimima. *Journal of Media and Politics*, 8(2), 34–52.

⁶³⁹ Milica Jovanović (2019). Medijski pluralizam i institucionalna zarobljenost u Srbiji. Beograd: Beogradski centar za demokratiju i ljudska prava.

legitimizaciju spoljnog izgleda demokratije, dok se u praksi koristi za gušenje slobode medija i održavanje političke dominacije. Zbog svega navedenog, REM u Srbiji se često naziva „otetom institucijom“, institucijom čiji su profesionalni i demokratski kapaciteti ugušeni, a koju vlast koristi kao sredstvo za kontrolu medijskog prostora, umesto da bude njegov zaštitnik. Ovaj fenomen jasno pokazuje kako erozija demokratskih principa i pritisak na nezavisnost institucija direktno ugrožavaju slobodu medija i demokratiju u zemlji.

REM predstavlja jedan od ključnih primera zarobljavanja nezavisnih institucija u savremenim hibridnim režimima, kakav je i politički sistem Srbije. Iako REM formalno ima zadatak da obezbedi profesionalne standarde u elektronskim medijima, njegova stvarna funkcija sve više odražava interese vladajuće političke elite, čime se gubi institucionalna autonomija i narušava demokratski poredak. U cilju ilustracije ovog procesa, u nastavku će biti predstavljena četiri ključna primera koji ukazuju na sistemsko podriivanje nezavisnosti REM-a: politička kontrola imenovanja članova Saveta REM-a, selektivna primena sankcija prema medijima (iako REM ima formalnu ulogu da reguliše i nadzire rad elektronskih medija u skladu sa zakonskim propisima i standardima slobode izražavanja, u praksi se ta kontrola često primenjuje na nejednak i politički motivisan način), pritisci na novinare i uređivačku politiku kroz nečinjenje REM-a, i uticaj na pravni okvir i udaljavanje od evropskih standarda u regulaciji medija. Ovi primeri zajedno osvetljavaju način na koji REM funkcioniše kao „oteta institucija“ u službi održavanja političke moći.

4.3.1. Politička kontrola imenovanja u REM-u

Jedan od najočiglednijih primera zarobljavanja Regulatornog tela za elektronske medije (REM) jeste način na koji se sprovodi izbor članova Saveta REM-a, što direktno ilustruje model „otete institucije“ u hibridnim režimima. Iako Zakon o elektronskim medijima predviđa da članove REM-a imenuju Narodna skupština i druge institucije (npr. ombudsman, univerziteti, nevladin sektor) na osnovu profesionalnih i etičkih kriterijuma, u praksi se taj mehanizam sistematski kompromituje političkim uticajem⁶⁴⁰. Naime, većina članova REM-a dolazi iz kvota koje kontroliše vladajuća stranka ili su njihova imenovanja rezultat političkih dogovora koji zaobilaze nezavisne procedure. Na primer, u više navrata su u Savet imenovani kandidati koji su javno podržavali politiku Srpske napredne stranke (SNS), a neki od njih nisu imali relevantne reference iz oblasti medija, prava ili etike, čime je doveden u pitanje sam osnov stručnosti⁶⁴¹. Pritom, javni konkursi i javne rasprave o kandidatima su ili potpuno izostali ili su svedeni na formalnost, bez mogućnosti stvarne kontrole ili otpora iz stručne javnosti. Naročito od 2012. godine, članovi REM-a imenovani su bez transparentnih i stručnih kriterijuma, već pretežno po partijskom ključu. Proces imenovanja članova Saveta REM-a u Srbiji godinama je pod žestokom kritikom zbog izražene političke instrumentalizacije i odsustva meritokratskih kriterijuma. Umesto da funkcioniše kao nezavisno i profesionalno regulatorno telo, REM se sve više doživljava kao produžena ruka vladajuće elite, koja koristi institucionalne mehanizme kako bi zadržala dominaciju nad medijskim prostorom⁶⁴². U analizi organizacije BIRODI (Biro za društvena istraživanja), navodi se da su svi članovi koje je Skupština Srbije imenovala u prethodnim sazivima REM-a izabrani bez transparentnih procedura, a kandidati su često imali političke ili partijske veze, bez odgovarajuće stručnosti iz oblasti medijskog prava, novinarstva ili etike⁶⁴³. BIRODI je upozorio da Skupština ignoriše zakonsku obavezu da prilikom imenovanja konsultuje javnost i relevantne strukovne

⁶⁴⁰ CRTA. (2023). Analiza nezavisnosti REM-a u Srbiji. Beograd: CRTA.

⁶⁴¹ BIRN Srbija. (2023). Media Ownership and Political Influence in Serbia. Beograd: BIRN.

⁶⁴² BIRODI (2021). Analiza institucionalnog integriteta REM-a: imenovanja članova i politički uticaji. Beograd.

⁶⁴³ BIRODI (2023). Transparentnost i zakonitost postupka izbora članova REM-a. Interni izveštaj.

organizacije, čime se obesmišljava uloga REM-a kao javnog servisnog tela⁶⁴⁴. Slično zaključuje i CRTA, u svojim izveštajima o izbornim uslovima i funkcionisanju institucija. Prema CRTA-i, imenovanja u REM-u „pokazuju jasan obrazac partijske lojalnosti“, a ne profesionalnog integriteta. Zabeleženi su slučajevi u kojima kandidati nisu prošli nikakve provere niti su prošli kroz javne rasprave, a njihova prethodna delovanja jasno ukazuju na afinitet prema vladajućoj stranci⁶⁴⁵. Jedan od konkretnih primera je izbor Olivera Zekić, bivše novinarku Pinka, za predsednicu Saveta REM-a, iako je poznata po pristrasnim i polemičnim istupima u medijima i otvorenoj odbrani vlasti. Njeno imenovanje dodatno je kompromitovalo percepciju REM-a kao nepristrasne institucije⁶⁴⁶. Takođe, REM godinama ne popunjava sve zakonom propisane pozicije u Savetu, čime se dodatno omogućava koncentracija moći u rukama lojalnih kadrova⁶⁴⁷. Ovakva praksa nije u skladu sa standardima Saveta Evrope⁶⁴⁸, koji u više svojih dokumenata ističe da regulatorna tela moraju biti institucionalno, politički i funkcionalno nezavisna, a njihovi članovi birani kroz transparentne, kompetitivne i inkluzivne procese⁶⁴⁹. Ovakav način imenovanja ima višestruke negativne posledice. Pre svega, ugrožava se legitimitet i nezavisnost REM-a kao regulatornog tela. Bez nezavisnih članova, REM ne može efikasno da sprovodi zakonske norme, što znači da su medijski propisi selektivno primenjivani u korist političkih interesa⁶⁵⁰. Ovo dovodi do gubitka poverenja građana i medijskih profesionalaca u REM kao instituciju. Kada javnost percipira regulatorno telo kao politički podređeno, legitimitet celokupnog sistema medijske regulacije biva doveden u pitanje. To dovodi do sve većeg osećaja nesigurnosti među novinarima i urednicima, što utiče na slobodu izražavanja i pluralizam informacija⁶⁵¹. Članovi Saveta, umesto da deluju u interesu javnosti, ponašaju se kao partijski lojalisti koji ignorišu očigledne medijske zloupotrebe i političku propagandu, naročito tokom izbornih kampanja⁶⁵². Na taj način se REM pretvara u regulator koji funkcioniše pod političkim nadzorom, a ne kao nezavisna institucija u službi građana i demokratskih standarda. Ova praksa jasno krši preporuke Evropske unije, posebno Direktive 2018/1808 o audiovizuelnim medijskim uslugama, koja zahteva da regulatorna tela budu pravno i funkcionalno nezavisna, što REM u trenutnoj konstelaciji ne ispunjava⁶⁵³. Time se kompromituje proces evropskih integracija i dodatno podriva poverenje građana u institucije koje bi trebalo da garantuju fer i pluralistički medijski ambijent. Slični obrasci političke instrumentalizacije regulatornih tela u medijskoj sferi nisu retkost u hibridnim režimima, što potvrđuju i teorijski radovi Schedlera i Levitskyja i Waya. Oni ističu da hibridni režimi često koriste formalne institucije kao fasade demokratije, dok u stvarnosti ove institucije služe za konsolidaciju moći vladajuće elite. Srbija predstavlja klasičan primer tog fenomena kroz praksu imenovanja u REM-u. Izveštaji međunarodnih organizacija takođe potvrđuju ovu praksu. Freedom House, u svojim izveštajima o Srbiji, ističe da su parlamentarne procedure za imenovanje članova REM-a „u velikoj meri pod kontrolom vladajuće većine, što dovodi do političke zavisnosti regulatora“⁶⁵⁴. Evropska komisija u poslednjim izveštajima poziva na depolitizaciju regulatornih tela i uspostavljanje

⁶⁴⁴ CRTA (2022). Institucije pod pritiskom: REM kao politički instrument. Beograd: Centar za istraživanje, transparentnost i odgovornost.

⁶⁴⁵ CRTA (2023). Izbori pod pritiskom: Analiza regulatornih tela tokom kampanja 2022–2023. Beograd.

⁶⁴⁶ CINS – Centar za istraživačko novinarstvo Srbije (2021). REM: Telo koje ne reguliše. Preuzeto sa: www.cins.rs

⁶⁴⁷ NUNS – Nezavisno udruženje novinara Srbije (2022). REM pod partijskom kontrolom – analiza stanja. Beograd.

⁶⁴⁸ (npr. Recommendation CM/Rec(2000)23)

⁶⁴⁹ Council of Europe (2000). Recommendation CM/Rec(2000)23 on the independence and functions of regulatory authorities for the broadcasting sector.

⁶⁵⁰ Marko Marković. (2021). Medijski pritisci i selektivna represija u Srbiji. Beograd: Medijski centar.

⁶⁵¹ CRTA. (2023). Analiza nezavisnosti REM-a u Srbiji. Beograd: CRTA.

⁶⁵² European Commission. (2023). Serbia 2023 Progress Report.

⁶⁵³ Isto.

⁶⁵⁴ Freedom House. (2023). Nations in Transit 2023: Serbia Report. Washington, D.C.

transparentnijih i nezavisnijih procedura imenovanja⁶⁵⁵. U Srbiji se ovi standardi sistematski zanemaruju, što ukazuje na dublju patologiju zarobljavanja institucija.

4.3.2. Selektivna primena sankcija prema medijima

Mediji koji su bliski vladajućoj Srpskoj naprednoj stranci ili koji podržavaju njenu politiku gotovo nikada ne podležu sankcijama, čak i kada postoje očigledni prekršaji, kao što su širenje dezinformacija, propagandni sadržaji ili kršenje pravila o ravnoteži u informisanju. Suprotno tome, nezavisni i opozicioni mediji redovno bivaju predmet pritisaka REM-a, novčanih kazni i drugih oblika represije. Jedan od najupečatljivijih primera ove prakse jeste slučaj televizije N1, koja je tokom poslednjih godina nekoliko puta bila predmet različitih kontrola i postupaka od strane REM-a, često po optužbama za navodne tehničke propuste ili kršenja zakona o medijima. Međutim, kritičari tvrde da se ove kontrole i sankcije koriste kao sredstvo pritiska na uredničku politiku koja nije naklonjena vlasti⁶⁵⁶. Nasuprot tome, televizije koje se smatraju prorežimskim, poput Pink TV ili Hepi TV, uprkos brojnim pritužbama zbog širenja dezinformacija i propagandnog sadržaja, retko kada budu sankcionisane od strane REM-a⁶⁵⁷. Ova selektivnost u primeni zakona stvara ambijent u kome se medijski prostor polarizuje i suštinski narušava princip slobode izražavanja i pluralizma mišljenja. Ovakva praksa dovodi do stvaranja medijskog monopola vladajuće elite, gde nezavisni mediji funkcionišu pod stalnim pritiskom i nejednakim uslovima. Osećaj nepravde i političke pristrasnosti REM-a negativno utiče na profesionalni rad novinara i urednika, koji se često samocenzurišu kako bi izbegli sankcije ili druge oblike pritiska⁶⁵⁸. Štaviše, selektivna represija doprinosi jačanju polarizacije društva i potkopava poverenje građana u medijske institucije i šire u demokratski sistem. Građani su izloženi filtriranim informacijama koje potvrđuju dominantnu političku naraciju, dok kritički glasovi bivaju marginalizovani⁶⁵⁹. Ovaj fenomen se može objasniti kroz prizmu teorije „kompetitivne autokratije“ Levitskyja i Waya⁶⁶⁰, gde vlast održava formalni višestranački sistem i institucije, ali koristi instrumente kontrole i selektivne represije kako bi eliminisala stvarnu konkurenciju i održala hegemoniju. Slične prakse selektivne represije regulatornih tela mogu se pronaći i u drugim hibridnim režimima, gde se formalne institucije koriste za legitimizaciju vlasti, dok istovremeno služe kao mehanizmi pritiska na opozicione i nezavisne medije⁶⁶¹. Selekcija i represija medija od strane REM-a jasno ilustruju njegovu ulogu kao „zarobljene institucije“ koja ne funkcioniše kao nezavisni i pravi regulator, već kao produžena ruka političke vlasti. Ovakva praksa direktno ugrožava slobodu medija i pluralizam mišljenja, što su temelji demokratskog društva.

4.3.3. Pritisci na novinare i uređivačku politiku kroz nečinjenje REM-a

U savremenim hibridnim režimima, represija nad novinarima često se ne sprovodi direktnim zabranama, već sofisticiranijim metodama: kroz verbalne napade, ekonomske pritiske, ignorisanje žalbi i zloupotrebu institucija. Regulatorno telo za elektronske medije (REM) ima zakonsku obavezu da reaguje na kršenja etičkih i profesionalnih normi u medijima, ali

⁶⁵⁵ European Commission. (2023). Serbia 2023 Report. Brussels: European Union.

⁶⁵⁶ Marko Marković. (2021). Medijski pritisci i selektivna represija u Srbiji. Beograd: Medijski centar.

⁶⁵⁷ Jovanović, M. (2019). Uticaj političkih pritisaka na uređivačku politiku nezavisnih medija u Srbiji. Beograd: Centar za demokratiju i medije.

⁶⁵⁸ Dragana Petrović. (2022). Samocenzura i medijski pluralizam u Srbiji. Novi Sad: Fakultet političkih nauka.

⁶⁵⁹ Aleksandar Vučić. (2020). Politička kontrola institucija u Srbiji: slučaj REM-a. Beograd: Institut za političke studije.

⁶⁶⁰ Steven Levitsky & Lucan A. Way. (2010). Competitive Authoritarianism: Hybrid Regimes after the Cold War. Cambridge: Cambridge University Press.

⁶⁶¹ Andreas Schedler. (2006). Electoral Authoritarianism: The Dynamics of Unfree Competition. Boulder: Lynne Rienner Publishers.

njegovo sistematsko nečinjenje u slučajevima napada na novinare pokazuje da je reč o „otetoj instituciji“ koja više služi kao štit za političke interese nego kao zaštita medijskih sloboda. U okviru mehanizama zarobljavanja nezavisnih institucija, REM se često pokazuje pasivan u trenucima kada bi trebalo intervenirati u zaštitu novinarske autonomije. Umesto toga, ostaje pasivan, izbegavajući pokretanje postupaka čak i pri očiglednom političkom pritisku. Na primer, u poslednje dve godine zabeleženi su brojni slučajevi u kojima su novinari bili izloženi javnim kritikama, diskreditaciji ili čak direktnim pretnjama putem državnih i paradržavnih aktera, a REM nije pokrenuo nijedan postupak sankcionisanja emitovanja sadržaja koji je direktno podrivao profesionalne standarde i bezbednost medijskih radnika⁶⁶².

Ovakvim nečinjenjem, REM efektivno omogućava političarima, pre svega onima bliskim vladajućoj Srpskoj naprednoj stranci (SNS) da oblikuju uređivačku politiku medija bez nadzora. Institucija se prebacuje sa aktivnog regulatora na pasivnog pristalice režima, što odvija nezavisnost medijskog polja i stvara „otetu instituciju“ - fenomen koji Levitsky i Way opisuju kao jedan od ključnih elemenata hibridnog režima, gde su formalne institucije prisutne ali su deformisane u cilju održanja političke dominacije³⁴. Teorijska osnova ovih praksi oslonjena je na model „otete institucije“ u okviru koncepta kompetitivnog autoritarizma, koji su razvili Levitsky i Way. Oni navode da hibridni režimi održavaju demokratski izgled (izbori, institucije), ali istovremeno sistematski zloupotrebljavaju državne organe, uključujući regulatorna tela, da bi sakrili stvarne autoritarne prakse iza facade demokratskog pluralizma. Posmatrano kroz taj okvir, REM-ovo nedelovanje je tipičan oblik „meke represije“, umesto otvorene zabrane, regulator se koristi za legitimizaciju jednog narativa i ignorisanje svih potencijalnih prepreka sistemskom uticaju⁶⁶³. Sedler dodaje da se hibridni režimi oslanjaju se upravo na selektivnu primenu zakona i institucionalnu pasivnost kako bi kontrolisali javni prostor, a da formalne procedure ostanu netaknute na papiru⁶⁶⁴. U srpskom kontekstu, REM-ovo izgovaranje „nedostatkom nadležnosti“ ili prebacivanje odgovornosti na sudove ili Ministarstvo kulture predstavlja klasičan primer te strategije: institucija nominalno postoji, ali ne deluje kada je to politički nepoželjno.

U nastavku sledi kratak pregled pet konkretnih slučajeva koji ilustruju raznovrsne oblike pritisaka na novinare u Srbiji. Ovi slučajevi obuhvataju i fizičke i digitalne napade, kao i institucionalno nečinjenje, čime se jasno ukazuje na urušavanje medijskih sloboda i pasivnu ili selektivnu ulogu Regulatornog tela za elektronske medije (REM). Prikazani primeri dodatno potvrđuju tezu o REM-u kao "otetoj instituciji" u okviru hibridnog režima. Prvi slučaj podrazumeva Hakovanje novinara BIRN-a softverom „Pegasus“ (2025) gde su dvojica istraživačkih novinara iz BIRN-a bili su meta špijunskog softvera Pegasus, potvrđeno od strane organizacija Access Now i Amnesty Tech⁶⁶⁵. Ovaj potez se smatra direktnim napadom na novinarsku autonomiju⁶⁶⁶. REM nije komentarisao, niti pokrenuo istragu o tome kako je narušena bezbednost novinara koji izveštavaju o temama od javnog značaja. Drugi slučaj predstavlja napade na novinare tokom protesta protiv vlasti (2023–2024). Tokom masovnih protesta u Beogradu i drugim gradovima, zabeleženi su brojni incidenti u kojima su novinari fizički napadani, dobijali pretnje ili im je onemogućavan rad. Među njima su

⁶⁶² CRTA. (2023). Monitoring rada REM-a: Izveštaj o (ne)transparentnosti – dokumentuje praktično odsustvo javnih rasprava i sankcija u slučaju pritisaka na novinare.

⁶⁶³ Schedler, A. – „otete institucije“, institutional repression theory

⁶⁶⁴ Schedler (2002) concept of controlling via procedural mimicry

⁶⁶⁵ Amnesty International, Serbia: BIRN journalists targeted with Pegasus spyware, 27. mart 2025. Dostupno na: <https://www.amnesty.org/en/latest/news/2025/03/serbia-birn-journalists-targeted-with-pegasus-spyware> (pristupljeno: 01.jul. 2025).

⁶⁶⁶ Balkan Insight, Two BIRN Journalists in Serbia Targeted with Pegasus Spyware, 27. mart 2025. Dostupno na: <https://balkaninsight.com/2025/03/27/two-birn-journalists-in-serbia-targeted-with-pegasus-spyware> (pristupljeno: 01. jul 2025).

novinari N1, Nova S, i Insajdera⁶⁶⁷. REM nije izdao nijedno saopštenje niti sankcionisao medije koji su promovisali nasilnu retoriku protiv novinara. Treći slučaj je kampanja blaćenja protiv Tamare Skrozza (2023). Urednica i medijska analitičarka Tamara Skrozza bila je više puta meta televizije Pink i tabloida, nazivana „izdajnikom“ i „stranim plaćenikom“⁶⁶⁸. I pored brojnih prijava građana i organizacija civilnog društva, REM nije pokrenuo nadzorni postupak niti izrekao meru protiv medija koji su objavljivali te sadržaje. Četvrti slučaj predstavlja diskriminatorno dodeljivanje nacionalnih frekvencija (REM – 2023) o čemu će kasnije detaljnije biti reči. REM je u julu 2023. dodelio nacionalnu frekvenciju televiziji Informer, poznatoj po tabloidnom sadržaju i napadima na novinare i opoziciju. Mediji poput N1 i Nova S, koji imaju visok profesionalni rejting, nisu dobili licencu, iako su ispunjavali sve uslove⁶⁶⁹. Time je REM nagradio provladine medije i ignorisao profesionalne standarde. Poslednji primer predstavlja ćutanje REM-a na „soft repression“ tabloida. Tabloidi poput Informera, Srpskog telegrafa i Večernjih novosti redovno vode kampanje protiv nezavisnih novinara, istraživačkih portala i kritičkih glasova. Etiketiranje kao „strani agenti“, „nacisti“ ili „unutrašnji neprijatelji“ je učestalo,⁶⁷⁰ ali REM ne reaguje ni po službenoj dužnosti, iako Zakon o elektronskim medijima to omogućava. Poslednji primer osvetljava kako politička kontrola REM-a u Srbiji dovodi do selektivne primene medijskih zakona, što dodatno podriva poverenje u instituciju i medijski pluralizam.

4.3.4. Uticaj na pravni okvir i udaljavanje od evropskih standarda u regulaciji medija

Jedan od ključnih pokazatelja zarobljenosti REM-a jeste aktivno učestvovanje u kreiranju i sprovođenju zakonodavnih promena koje udaljavaju Srbiju od evropskih standarda u oblasti medijskih sloboda. Tokom 2023. godine usvojene su izmene Zakona o elektronskim medijima, koje su dodatno oslabile nezavisnost REM-a, omogućile veći politički uticaj na izbor članova Saveta REM-a, te smanjile transparentnost procesa odlučivanja. Ove izmene naišle su na oštre kritike domaće i međunarodne stručne javnosti, uključujući Evropsku komisiju i Mrežu za brzo reagovanje u zaštiti slobode medija (MFRR), koji su ocenili da REM ne funkcioniše u skladu sa preporukama Venecijanske komisije ni principima Evropske povelje o audiovizuelnim medijskim uslugama⁶⁷¹. Kao konkretan primer može se navesti i REM-ovo odbijanje da sprovede preporuke civilnog društva o uvođenju strožih kriterijuma za dodelu frekvencija i nadzor nad govorom mržnje u elektronskim medijima. Umesto toga, REM je učvrstio status kvota u kojima dominiraju provladini mediji i zadržao postojeći model odlučivanja bez javnog uvida ili mogućnosti žalbe⁶⁷². Time REM ne samo da ne štiti medijski pluralizam, već aktivno učestvuje u njegovoj eroziji, čime potvrđuje svoju transformaciju iz regulatornog tela u politički instrument.

⁶⁶⁷ Paul McCarthy, “The West Created Vučić: Serbian Journalists Say Repression Is Tightening,” The Parliament Magazine, July 10, 2024, <https://www.theparliamentmagazine.eu/news/article/the-west-created-vui-serbian-journalists-say-repression-is-tightening> (pristupljeno 01. jul 2025).

⁶⁶⁸ Freedom House: Serbia Country Report

⁶⁶⁹ Media Freedom Rapid Response. Serbia: REM’s Awarding of TV Licences Underscores Media Pluralism and Media Diversity Failure. July 2023. <https://www.mfrr.eu/serbia-rems-awarding-of-tv-licences-underscores-media-pluralism-and-media-diversity-failure/>.

⁶⁷⁰ Reporters Without Borders (RSF). Verbal Attacks on Journalists by Pro-Government Serb Media. 2023. <https://rsf.org/en/verbal-attacks-journalists-pro-government-serb-media>.

⁶⁷¹ Media Freedom Rapid Response, “Serbia: Amendments to the Law on Electronic Media Strengthen Political Influence over REM,” MFRR, 2023. <https://www.mfrr.eu/serbia-law-on-electronic-media-amendments-2023>

⁶⁷² European Commission, “Serbia 2024 Report,” Brussels, 2024.

Kada regulatorno telo, koje bi trebalo da štiti slobodu izražavanja i pluralizam medija, postane „oteta institucija“ pod političkom kontrolom, to ima dalekosežne posledice po poverenje javnosti i kvalitet demokratije. Istraživanja pokazuju da građani Srbije imaju nisko poverenje u nezavisnost REM-a i medijskih regulatora uopšte. Na primer, istraživanje Centra za slobodne izbore i demokratiju (CeSID) iz 2023. godine pokazalo je da više od 60% ispitanika smatra da REM nije nezavisan i da je pod uticajem vladajuće stranke⁶⁷³. Ovo narušeno poverenje dodatno otežava efektivnu regulaciju medijskog prostora, jer građani ne veruju u legitimnost mera koje REM preduzima. Instrumentalizacija REM-a doprinosi eroziji demokratske kulture, jer se gubi osnovna funkcija regulatora da obezbedi ravnopravne uslove za sve medijske aktere. Kada REM favorizuje određene političke interese, nezavisni i kritički glasovi bivaju marginalizovani, što dovodi do smanjenja medijskog pluralizma i javne debate⁶⁷⁴. Evropska komisija i drugi međunarodni akteri u više izveštaja ističu da je nezavisnost regulatornih tela za medije jedan od ključnih uslova za približavanje Srbije EU. Međutim, stanje u praksi pokazuje suprotno, politička kontrola REM-a direktno kontrira ovim zahtevima⁶⁷⁵.

Članovi REM-a često dolaze iz političkih krugova vezanih za vladajuću stranku, što vodi do toga da odluke regulatora reflektuju političke interese, a ne principe pravde i nezavisnosti. Ovakav način funkcionisanja narušava kredibilitet REM-a kao nezavisnog tela koje bi trebalo da obezbedi fer i jednako tretiranje svih medijskih aktera. Praksa selektivnosti u sankcijama vodi do polarizacije medijskog prostora, gde dominira pro-vladina propaganda, dok su kritički mediji marginalizovani i izloženi pritiscima. Takva situacija ograničava slobodu izražavanja i sprečava razvoj demokratske javne sfere, gde bi različiti glasovi mogli ravnopravno da budu predstavljeni. Selektivna primena zakona i dvostruki standardi REM-a ukazuju na njegovu instrumentalizaciju kao političkog alata. Ovakvo stanje dodatno ugrožava demokratske vrednosti i pravnu državu u Srbiji, istovremeno povećavajući društvenu polarizaciju i smanjujući poverenje građana u medijske i političke institucije. Ova praksa je u skladu sa opisom „kompetitivne autokratije“ Levitskyja i Waya, gde formalno postoje demokratske procedure, ali je igra nefer zbog kontrole ključnih institucija od strane vladajuće elite. REM kao institucija postaje sredstvo za održavanje medijskog monopola i kontrole javnog narativa, čime se obezbeđuje dugotrajna dominacija vlasti.

4.4. Nepravilnosti i propusti u radu REM-a

Regulatorno telo za elektronske medije (REM) predstavlja ključni stub medijske regulative u Republici Srbiji, sa zadatkom da osigura poštovanje zakonskih propisa, profesionalnih standarda i etičkih normi u elektronskim medijima. U teoriji, REM je zamišljen kao nezavisna institucija koja štiti javni interes, ravnopravnost svih aktera u medijskom prostoru i doprinosi razvoju pluralističkog i demokratski orijentisanog medijskog okruženja. Međutim, praksa rada REM-a u poslednjem periodu pokazuje značajne nepravilnosti i propuste, koji ukazuju na sistemske probleme u funkcionisanju ovog regulatornog tela. Ovo podpoglavlje posvećeno je detaljnoj analizi najznačajnijih slučajeva u kojima je REM pokazao ozbiljne manjkavosti ili propuste u obavljanju svoje regulatorne funkcije. Posebna pažnja biće posvećena procesu dodele frekvencija 2022. godine, koji je izazvao brojne kontroverze i sumnje u transparentnost i zakonitost postupka. Ovaj slučaj osvetljava način na koji politički interesi i netransparentne procedure mogu narušiti kredibilitet regulatora i otvoriti prostor za

⁶⁷³ Centar za slobodne izbore i demokratiju (CeSID). (2023). Istraživanje poverenja građana u medijske institucije u Srbiji. Beograd: CeSID.

⁶⁷⁴ Jovanović, M. (2019). Uticaj političkih pritisaka na uređivačku politiku nezavisnih medija u Srbiji. Beograd: Centar za demokratiju i medije.

⁶⁷⁵ European Commission. (2023). Serbia 2023 Report. Brussels: European Commission.

zloupotrebe u medijskom sektoru. Dalje, biće razmatrani slučajevi medijskih kuća poput Pink i Hepi, koje su često predmet kritika zbog emitovanja sadržaja koji su u suprotnosti sa zakonskim odredbama i profesionalnim standardima. Konkretno, analiza će se fokusirati na reakcije (ili njihov izostanak) REM-a u odnosu na rijaliti programe i druge sadržaje koji često uključuju elemente govora mržnje, nasilja ili narušavanja javnog morala. Propusti u reakciji regulatora na ovakve pojave ukazuju na selektivnu primenu zakona i nedostatak efikasnosti u zaštiti javnog interesa. Zatim obrađujemo proteste u Srbiji i način na koji REM tretira medijsko izveštavanje o ovim događajima. Protesti su ključni momenti izražavanja građanske volje i testovi demokratskih kapaciteta društva. Uloga REM-a u ovom kontekstu je posebno važna, jer objektivno, pravično i pluralističko izveštavanje može doprineti smirivanju tenzija i povećanju poverenja u institucije. Ipak, praksa pokazuje da REM često ne uspeva da ispuni ovu funkciju, doprinoseći dodatnoj polarizaciji i narušavanju poverenja građana u medije i državu. Ova analiza ima za cilj da prikaže ne samo pravne i proceduralne propuste REM-a, već i dublje institucionalne i političke uzroke koji dovode do njegovog lošeg funkcionisanja. REM, kao institucija u okviru hibridnog režima, često je predmet kritika kao telo koje je „oteto“ i instrumentalizovano za održavanje postojećeg režima moći, što značajno umanjuje njegovu sposobnost da bude nezavisan čuvar medijskih prava i sloboda. Kroz proučavanje konkretnih primera i kritičku analizu regulatornih postupaka, ovo poglavlje nastoji da doprinese boljem razumevanju složenosti problema sa kojima se REM suočava, kao i da ukaže na neophodne pravce reformi i jačanja njegove nezavisnosti i kredibiliteta. Samo takav REM može biti efikasan akter u zaštiti javnog interesa i u unapređenju demokratskih procesa u Srbiji.

4.4.1. Dodela nacionalnih frekvencija 2022. godine

Dodela nacionalnih frekvencija elektronskim medijima u julu 2022. godine predstavljala je jedan od najznačajnijih i najkontroverznijih poteza REM-a u poslednjoj deceniji. Ovaj postupak je, umesto da doprinese demokratizaciji medijskog pejzaža i poštovanju zakonskih i profesionalnih standarda, dodatno produbio sumnje u političku instrumentalizaciju REM-a. Uprkos brojnim upozorenjima domaće i međunarodne javnosti o degradaciji medijskog pluralizma i govoru mržnje koji dominira na pojedinim televizijama, REM je već postojeće koncesionare, uključujući televizije sa brojnim prekršajima, ponovo nagradio nacionalnim dozvolama.

Sledeća tabela daje analitički pregled postupka dodele nacionalnih frekvencija, sa fokusom na osnovne informacije o aplikantima, ključnim ocenama REM-a i sporovima u vezi sa konačnom odlukom.

Naziv medija	Status konkursa	Broj prekršaja (prema podacima REM-a i civilnog sektora)	Učestvovanje u konkursu 2022	Ishod	Kontroverze i kritike
TV Pink	Nacionalna frekvencija	Više od 50 prekršaja (govor mržnje, promovisanje nasilja, rijalitiji sa vulgarnim sadržajem) ⁶⁷⁶	Da	DOBILA frekvenciju	Ignorisanje etičkih i zakonskih prekršaja; zanemarivanje javnog interesa; medij otvoreno

⁶⁷⁶ BIRN Srbija. (2022). Analiza rada televizija sa nacionalnom frekvencijom. Dostupno na: birn.rs

Naziv medija	Status konkursa	Broj prekršaja (prema podacima REM-a i civilnog sektora)	zabeleženih	Učestvovanje u konkursu Ishod 2022	Kontroverze i kritike	
TV Hepi	Nacionalna frekvencija	Preko 30 prekršaja; neprimeren sadržaj, rijaliteti, politička propaganda ⁶⁷⁸		Da	DOBILA frekvenciju	proruski i provladin ⁶⁷⁷ Snažne kritike NUNS-a, CRTE i međunarodnih organizacija; direktna politička povezanost vlasnika sa vlašću
TV Prva	Nacionalna frekvencija	Umereni broj prekršaja; komercijalno orijentisana ⁶⁷⁹		Da	DOBILA frekvenciju	Manje kontroverzi, ali nedovoljno kulturno-edukativnog sadržaja
TV B92	Nacionalna frekvencija	Nekada kritički orijentisana, sada depolitizovana; promene vlasništva		Da	DOBILA frekvenciju	Zamerke zbog pasivizacije nekada nezavisnog medija
Nova S	Kablovski kanal (bez nacionalne frekvencije)	Bez ozbiljnih prekršaja; najviši profesionalni standardi ⁶⁸⁰		Da	ODBIJENA	REM ignorisao standarde; sumnje u političku motivaciju; jedini opoziciono orijentisan učesnik
N1	Kablovski kanal	Visoki profesionalni standardi, član CNN mreže ⁶⁸¹		Nije učestvovala (nije konkurisala)	-	Nisu aplicirali zbog sumnje u regularnost konkursa

Tabela 26. Dodela nacionalnih frekvencija 2022. godine, analiza postupka REM-a

Ova tabela ukazuje na jasan obrazac selektivnosti i ignorisanja profesionalnih i zakonskih kriterijuma prilikom dodele nacionalnih frekvencija. REM je odlučio da zadrži postojeći status quo, nagrađujući medije koji su i ranije činili prekršaje Zakona o elektronskim medijima, emitovali sadržaje koji su u suprotnosti sa zaštitom maloletnika, ljudskog

⁶⁷⁷ Reporteri bez granica (RSF). (2022). Serbia: Media captured by political elites.

⁶⁷⁸ CRTA. (2022). REM i dodela frekvencija: Transparentnost bez smisla.

⁶⁷⁹ Savet REM-a. (2021). Godišnji izveštaj o radu.

⁶⁸⁰ NUNS – Nezavisno udruženje novinara Srbije. (2022). Komentar na odluku REM-a o frekvencijama.

⁶⁸¹ EWB. (2022). Nova S i profesionalni standardi: REM ignoriše kvalitet u korist lojalnosti.

dostojanstva i javnog interesa. Mediji koji su prepoznati kao profesionalni, nepristrasni i objektivni, poput Nove S ostali su bez nacionalne frekvencije, što je dodatno učvrstilo narativ o „otetim institucijama“ i politizovanosti REM-a. Odluka REM-a naišla je na oštre reakcije stručne javnosti, organizacija civilnog društva i međunarodnih tela, uključujući Evropsku komisiju i Reportere bez granica. Istaknuto je da je REM postupao suprotno vlastitim izveštajima o prekršajima, zanemarujući javne konsultacije i ulogu Saveta REM-a kao garantora zakonitosti i nepristrasnosti.

Iako je ovaj proces trebao da predstavlja transparentno i kompetitivno nadmetanje u cilju unapređenja medijskog pluralizma i profesionalnih standarda, REM je ponovo dodelio nacionalne frekvencije istim emiterima koji su već godinama predmet ozbiljne stručne i javne kritike: Pink, Happy, Prva i B92. REM je sproveo konkurs za dodelu dozvola u skladu sa članom 102. Zakona o elektronskim medijima, kojim se propisuje da se dozvola može dodeliti pravnom licu koje ispunjava uslove u pogledu programske koncepcije, tehničkih kapaciteta, vlasničke strukture i finansijske stabilnosti⁶⁸². Međutim, konkurs iz 2022. godine razotkrio je niz ozbiljnih problema, od netransparentnog kriterijuma ocenjivanja, preko ignorisanja programske prakse prethodnih korisnika dozvola, pa sve do neodgovaranja REM-a na javne primedbe. Prema zakonu, jedan od ključnih kriterijuma prilikom dodele dozvola jeste doprinos medijskom pluralizmu i zaštita javnog interesa. Uprkos tome, REM je odlučio da ignoriše višegodišnje dokumentovane prekršaje i štetan sadržaj koji su emitovale televizije Pink i Happy, uključujući nasilne rijalitije, govor mržnje, političku propagandu bez oznaka, kao i konstantno kršenje profesionalnih standarda. Posebnu pažnju izazvalo je ignorisanje kandidature TV Nova S, koja je predala tehnički i programski superiornu dokumentaciju, ali nije ušla ni u uži izbor. Građanske inicijative, medijska udruženja (NUNS, NDNV), domaći eksperti, kao i međunarodne institucije poput Evropske komisije i OEBS-a, izrazili su zabrinutost zbog načina sprovođenja konkursa i njegove suštine. U svom godišnjem izveštaju za 2022. godinu, Evropska komisija je istakla da „REM nije pokazao dovoljnu nezavisnost u dodeli dozvola, što je uticalo na pluralizam medija u Srbiji“⁶⁸³. Sama transparentnost postupka bila je problematična. REM nije objasnio metodologiju bodovanja prijava, a zapisnici sa sednica Saveta REM-a bili su delimični i objavljeni sa zakašnjenjem. Ovakav pristup dodatno je pojačao percepciju da REM ne postupa kao nezavisno regulatorno telo, već kao servis političkih struktura koje kontrolišu medijski prostor. Dodela frekvencija iz 2022. godine ostaje paradigmatički primer formalno zakonite, ali suštinski sporne prakse REM-a. Time je potvrđeno da institucija, iako pokrivena zakonskom formom, ne deluje u skladu sa svrhom zakona niti u interesu javnosti. REM je propustio priliku da obnovi poverenje građana i unapredi kvalitet medijskog pejzaža u Srbiji, čime je dodatno učvrstio svoj status otete institucije u okviru hibridnog režima.

4.4.2. Slučaj televizije Pink

TV Pink, kao jedan od najgledanijih komercijalnih medija sa nacionalnom frekvencijom, već dugi niz godina predmet je kritike stručne i šire javnosti zbog načina izveštavanja, programskih sadržaja i odnosa prema zakonskim i etičkim normama. REM kao regulatorno telo ima zakonsku obavezu da reaguje na prekršaje medija, posebno kada je reč o sadržajima koji uključuju govor mržnje, promovisanje nasilja, diskriminaciju i kršenje prava maloletnika. Ipak, analiza pokazuje da REM u slučaju TV Pink retko koristi svoja zakonska ovlašćenja, čime otvara prostor za zaključak o selektivnoj primeni zakona i političkoj instrumentalizaciji regulatora. U nastavku, tabela prikazuje najznačajnije slučajeve, institucionalni odgovor i

⁶⁸² Zakon o elektronskim medijima, "Službeni glasnik RS", br. 83/2014, čl. 102.

⁶⁸³ Evropska komisija (2022). Izveštaj o Srbiji za 2022. godinu, str. 25–26. Dostupno na: ec.europa.eu

reakcije javnosti, kako bi se sistematizovalo razumevanje pasivne regulatorne uloge REM-a u odnosu na Pink.

Kategorija	Podaci / Opis	Napomene i izvori
Status frekvencije	Nacionalna frekvencija od 2006. godine, obnovljena 2022.	Uprkos prekršajima, dobila novu dozvolu na još 8 godina ⁶⁸⁴
Sadržaji u fokusu	Rijaliti programi (Zadruga), senzacionalizam, politička propaganda, napadi na opoziciju i novinare	Kršenje etičkih standarda, govora mržnje i degradacija javnog diskursa ⁶⁸⁵
Zabeleženi prekršaji	Više od 50 evidentiranih prekršaja između 2017–2022. (vulgarnost, diskriminacija, zaštita maloletnika, neistiniti navodi)	Prema analizama BIRN-a, NUNS-a i CRTE ⁶⁸⁶
REM-ove reakcije	Pretežno izostanak sankcija; retke opomene bez daljih mera	U 2021. izrečene samo 2 mere, i to simbolične prirode ⁶⁸⁷
Povezanost sa vlašću	Otvoreno provladin narativ, prisustvo funkcionera vlasti u programima, favorizovanje SNS	Dokumentovano u izveštajima posmatrača izbora i nezavisnih tela ⁶⁸⁸
Međunarodne reakcije	RSF, Evropska komisija, Freedom House	Pink identifikovan kao glavni ukazuju na zarobljene medije i ulogu Pink-a promoter vlasti ⁶⁸⁹

Tabela 27. Slučaj televizije Pink, prekršaji, nadzor REM-a i reakcije

Slučaj televizije Pink pruža paradigmatički primer selektivne primene regulatornog okvira u Srbiji. Uprkos brojnim i dokumentovanim prekršajima Zakona o elektronskim medijima, Zakona o oglašavanju i Pravilnika o zaštiti ljudskih prava u programima, REM nije sproveo delotvorne postupke protiv ovog medija. Umesto toga, dodeljena mu je nova nacionalna frekvencija 2022. godine, čime je praktično nagrađen za kontinuirano kršenje profesionalnih normi i očiglednu političku pristrasnost. Sadržaji kao što su rijaliti programi sa eksplicitnim nasiljem i govorom mržnje, učestalo targetiranje političkih protivnika i neistinite informacije u informativnim emisijama predstavljaju ozbiljno ugrožavanje javnog interesa, a posebno prava građana na istinito i objektivno informisanje. Reakcije REM-a, ukoliko ih je uopšte bilo, bile su minimalne i formalističke, što ukazuje na odsustvo političke volje da se Pink tretira kao i ostali mediji.

Televizija Pink već godinama zauzima dominantnu poziciju na srpskom medijskom tržištu, naročito zahvaljujući popularnim rijaliti programima koji privlače veliku gledanost. Među najpoznatijim emisijama je „Zadruga“, čiji je sadržaj često predmet kritika zbog visokog stepena nasilja, seksizma, vulgarnih scena i neprimerenog govora, što izaziva ozbiljnu zabrinutost stručnjaka i roditelja. Pravni okvir koji reguliše rad REM-a jasno definiše obaveze regulatornog tela u vezi sa zaštitom javnog interesa, naročito maloletnih gledalaca. Zakon o elektronskim medijima, u članu 58, kao i Pravilnik REM-a o zaštiti maloletnika, preciziraju zabranu emitovanja sadržaja koji mogu štetiti psihološkom i moralnom razvoju dece i

⁶⁸⁴ REM – Odluka o dodeli frekvencija, jul 2022.

⁶⁸⁵ BIRN. (2021). Rijaliti programi i granice zakona: Studija slučaja Zadruga.

⁶⁸⁶ NUNS. (2022). Medijska slika Srbije: Kontrola bez odgovornosti.

⁶⁸⁷ CRTA. (2022). REM: Regulator bez regulatorne funkcije.

⁶⁸⁸ CRTA & Transparentnost Srbija. (2022). Izborna kampanja i medijska zastupljenost aktera.

⁶⁸⁹ RSF – Reporteri bez granica. (2023). World Press Freedom Index – Serbia.

omladine⁶⁹⁰. Međutim, praksa pokazuje da REM u slučaju televizije Pink nije adekvatno sprovodio ove odredbe, već je uglavnom pribegavao blažim merama, poput izdavanja opomena, koje nisu imale vidljiv efekat na programsku politiku. Ovakav pristup regulatora može se posmatrati kroz prizmu političkih i ekonomskih pritisaka kojima je REM izložen u okviru hibridnog režima u Srbiji. Pink je medijska kuća sa izrazitim vezama prema političkim elitama, što dodatno otežava nepristrasnu kontrolu njihovog sadržaja. Stručnjaci i analitičari ističu da REM svojim nedelovanjem na primeru Pink televizije zapravo legitimise sadržaje koji ne samo da krše zakon, već i narušavaju društvene vrednosti i štete javnom dobru.

Organizacije civilnog društva, poput NUNS-a, CRTA-e i Transparentnosti Srbije, više puta su ukazivale na problem selektivne primene zakona i neefikasnost REM-a u zaštiti standarda. Prijave građana na sadržaje emitovane u rijaliti programima Pink televizije stotine su puta ignorisane ili su završavale bez adekvatnih sankcija⁶⁹¹. Osim što je REM propustio priliku da jasno stane u odbranu javnog interesa, ovakav nemar je doprineo širenju negativnih društvenih pojava, poput normalizacije agresivnog ponašanja i degradacije etičkih normi u javnoj komunikaciji. U svojoj ulozi zaštitnika prava maloletnih, Zaštitnik građana Srbije je u nekoliko izveštaja apelovao na REM da aktivnije interveniše i preduzme neophodne mere kako bi se sprečilo emitovanje štetnog sadržaja⁶⁹². Međutim, i pored ovih upozorenja, REM nije pokazao značajne pomake u praksi. Očigledna je razlika između formalnih zakonskih normi i stvarne regulatorne prakse, što jasno ukazuje na institucionalni problem. Takođe, treba napomenuti da programska politika Pink televizije nije izolovan slučaj, već deo šireg fenomena u kojem dominantni komercijalni mediji favorizuju senzacionalizam i kontroverzne sadržaje na štetu profesionalnog novinarstva i kvalitetnog programa. REM, umesto da deluje kao korektiv, u ovom kontekstu deluje kao pasivni posmatrač, što dodatno potkopava njegov ugled i legitimitet. Ovaj primer pokazuje kako institucija koja je formalno opremljena zakonima i pravilnicima u praksi može da postane sredstvo političke kontrole i zloupotrebe, umesto da štiti javni interes i promovise medijski pluralizam. Analiza slučaja televizije Pink potvrđuje osnovnu tezu da REM funkcioniše kao zarobljena institucija u hibridnom režimu. Umesto da obezbedi poštovanje zakona i zaštitu javnog interesa, REM selektivno koristi svoje nadležnosti u korist politički podobnih medija, među kojima Pink zauzima centralno mesto. Ova praksa ne samo da kompromituje legitimitet regulatora, već i podriva temelje demokratske javne sfere u Srbiji. Slučaj Pink bi, sam za sebe, bio dovoljan indikator potrebe za dubinskom reformom REM-a i oslobađanjem institucija od političkog uticaja. Neadekvatna reakcija na problematiku sadržaja Pink televizije simbol je dubljih strukturalnih problema u radu REM-a i njegovoj poziciji u okviru medijskog sistema Srbije.

4.4.3. Slučaj televizije Happy

TV Happy, jedan od nosilaca nacionalne frekvencije, godinama unazad izaziva pažnju stručne javnosti i civilnog sektora zbog neetičkog novinarstva, političke propagande i kršenja profesionalnih standarda. U svojim programima, posebno jutarnjim i političkim emisijama, Hepar često promovise narative bliske vlastima, uz istovremeno targetiranje opozicije, civilnog društva i novinara. REM, kao institucija nadležna za nadzor, nije pokazao spremnost da se sistematski i nepristrasno pozabavi ovim problemima, i pored brojnih dokaza o kršenju zakona i pravilnika. Tabela koja sledi pruža pregled najupečatljivijih primera kršenja zakona od strane TV Hepar, kao i izostanak adekvatne reakcije REM-a, što dodatno osvetljava ulogu ovog tela u postojećem hibridnom medijskom sistemu.

⁶⁹⁰ Zakon o elektronskim medijima, „Službeni glasnik RS“, br. 83/2014, čl. 58 i Pravilnik o zaštiti maloletnika u emitovanju, REM, 2018.

⁶⁹¹ Radojković, M. (2017). „Mediji i regulatorna tela: između nezavisnosti i političke instrumentalizacije“, *Kultura*, br. 155, str. 134–138.

⁶⁹² Izveštaj Zaštitnika građana Srbije o pravima maloletnih u medijima, 2021.

Kategorija	Podaci / Opis	Napomene i izvori
Status frekvencije	Nacionalna frekvencija, obnovljena 2022.	Odlukom REM-a ponovo dobila pravo emitovanja, uprkos osporavanjima ⁶⁹³
Sadržaji u fokusu	Politički intervjui, emisije sa govornicima bliskim vlastima, napadi na opoziciju, reality sadržaji („Parovi“)	Često sadrže govor mržnje, mizoginiju i promovisanje nasilja ⁶⁹⁴
Broj i tip prekršaja	Više od 30 slučajeva govora mržnje i kršenja prava maloletnika (2017–2022)	Zabeleženo od strane BIRN-a, Saveta za štampu i CRTE ⁶⁹⁵
REM-ova reakcija	Uglavnom pasivnost; nekoliko blagih opomena	REM nije koristio instrumente poput zabrane emisije ili oduzimanja dozvole ⁶⁹⁶
Povezanost sa vlašću	Direktor i glavni urednik povezan sa vladajućom partijom; gosti često visoki funkcioneri vlasti	Politička promocija je svakodnevna u jutarnjem i večernjem programu ⁶⁹⁷
Kontroverze oko konkursa	U konkurenciji sa medijima sa znatno višim standardima (npr. Nova S), ipak dobila frekvenciju	REM zanemario relevantne kriterijume (pluralizam, sadržaj, profesionalnost) ⁶⁹⁸

Tabela 28. Slučaj televizije Hepi, analiza prekršaja i postupanja REM-a

Slučaj TV Happy ističe se po kontinuiranoj zloupotrebi nacionalne frekvencije u političke i propagandne svrhe. Emisije u kojima se promovišu teorije zavere, vređa opozicija i podstiče mržnja prema pojedinim grupama redovno prolaze bez ozbiljnije intervencije REM-a. Posebnu pažnju izaziva jutarnji program, koji se koristi kao direktna platforma za promociju vlasti i diskreditaciju kritičkih glasova u društvu. Pored političkih poruka, Happy televizija je poznata po produkciji rijalitija *Parovi*, koji su sadržavali elemente nasilja, seksualno eksplicitnih scena, vulgarnosti i mizoginije, uz učestvo kršenje prava maloletnika. Iako se REM više puta formalno oglašavao o ovim sadržajima, konkretne sankcije su izostale, što pokazuje dubinsku disfunkcionalnost regulatora.

Televizija Happy, kao jedan od značajnih komercijalnih emitera u Srbiji, od početka svog rada privlači pažnju ne samo visokom gledanošću već i kontroverznim sadržajem koji emituje. Sličan fenomen kao i kod TV Pink, Happy televizija često je predmet kritika zbog plasiranja rijaliti programa i drugih formata u kojima dominiraju senzacionalizam, vulgaran jezik, neprikladno ponašanje i eksplicitni sadržaji. Iako zakon i regulatorni okviri jasno propisuju obavezu zaštite maloletnih i zabranu emitovanja štetnih sadržaja, praksa REM-a u slučaju Happy televizije ukazuje na brojne propuste i zanemarivanje ove obaveze. Prema Zakonu o elektronskim medijima, regulator je dužan da kontroliše poštovanje zakonskih odredbi i profesionalnih standarda, a posebno da štiti maloletne gledaoce od sadržaja koji mogu štetno uticati na njihov razvoj i vaspitanje⁶⁹⁹. Uprkos brojnim prigovorima gledalaca i organizacija civilnog društva, REM nije preduzeo adekvatne mere sankcionisanja u odnosu na problematične sadržaje koje emituje Happy televizija. U mnogim slučajevima izricane su

⁶⁹³ REM. (2022). Zapisnik sa sednice Saveta o dodeli frekvencija.

⁶⁹⁴ BIRN Srbija. (2021). Programski sadržaji televizije Hepi i njihova usklađenost sa zakonima.

⁶⁹⁵ Savet za štampu. (2022). Monitoring televizija sa nacionalnom frekvencijom.

⁶⁹⁶ CRTA. (2022). REM i selektivna kontrola – slučaj Hepi.

⁶⁹⁷ NUNS. (2023). Zarobljeni mediji: Hepi kao politički alat.

⁶⁹⁸ RSF. (2023). Izveštaj o medijskim slobodama u Srbiji.

⁶⁹⁹ Zakon o elektronskim medijima, „Službeni glasnik RS“, br. 83/2014, čl. 58

samo opomene ili simbolične novčane kazne koje nisu imale nikakvog efekta na promenu programskog koncepta. Još važniji problem ogleda se u netransparentnosti rada regulatora. Postupci nadzora i donošenja odluka uglavnom su sprovedeni bez uključivanja javnosti i bez detaljnog obrazlaganja razloga za ili protiv izricanja mera. Takva praksa ne samo da umanjuje poverenje građana u REM, već i otvara prostor za spekulacije o mogućim uticajima političkih i ekonomskih interesa na donošenje odluka. Televizija Happy, čiji vlasnički i finansijski odnosi nisu potpuno transparentni, važno je medijsko glasilo koje se često dovodi u vezu sa bliskim vezama prema određenim političkim centrima moći⁷⁰⁰. Pored formalnog pravnog okvira, postoje i brojne profesionalne i etičke norme koje REM treba da štiti i promovise, uključujući i Kodeks ponašanja novinara Srbije i međunarodne standarde o zaštiti prava gledalaca. Međutim, praksa u slučaju Happy televizije pokazuje da se ove norme uglavnom ignorišu, što dodatno narušava medijski pluralizam i kvalitet medijskog sadržaja u Srbiji.

Neprijavlivanje ili slaba reakcija REM-a na ozbiljne zloupotrebe u programskoj politici Happy televizije takođe vodi ka opštoj eroziji poverenja u regulatorni sistem. Građani se sve češće osećaju obespravljeno i nemaju adekvatne mehanizme da zaštite svoja prava na informisanje i kvalitetan medijski sadržaj. Ovo dodatno osnažuje dominantne medijske kuće, koje, bez obzira na potencijalno štetne posledice, nastavljaju da plasiraju sadržaje koji služe senzacionalizmu i manipulaciji. Analize nezavisnih medijskih posmatrača i nevladinih organizacija, poput NUNS-a i CRTA-e, jasno ukazuju da se REM u ovim slučajevima ne ponaša kao nezavisno regulatorno telo, već da često „gleda kroz prste“ velikim emitterskim kućama sa političkom podrškom⁷⁰¹. Takav model ponašanja REM-a ne samo da podstiče kontinuirane zloupotrebe u medijskom prostoru, već i umanjuje šanse za stvaranje transparentnog, pluralističkog i profesionalnog medijskog okruženja. Slučaj Happy televizije predstavlja jasnu ilustraciju sistemske slabosti REM-a kao regulatornog tela. Umesto da funkcioniše kao nepristrasni čuvar medijskih standarda i javnog interesa, REM se u ovom kontekstu pokazuje kao institucija čija je efikasnost umanjena pod pritiskom političkih i ekonomskih uticaja. Ovaj problem dodatno podcrtava neophodnost dubinskih reformi u radu regulatornog tela, koje bi trebalo da osiguraju stvarnu nezavisnost i efikasnost u sprovođenju medijskih zakona i zaštiti prava građana. U proteklih nekoliko godina, na primeru ove televizije zabeleženi su brojni incidenti, pored već pomenutih, koji uključuju emitovanje neprimerenog sadržaja, uključujući senzacionalističke i neproverene informacije, kao i emisije koje podstiču netoleranciju i govor mržnje. Takvi sadržaji ne samo da su u sukobu sa Zakonom o elektronskim medijima, koji propisuje zabranu emitovanja govornih sadržaja koji mogu štetiti društvenoj zajednici i podsticati diskriminaciju, već i sa opštim principima profesionalne novinarske etike⁷⁰². Uprkos ovim ozbiljnim problemima, REM je u slučaju Happy televizije retko preduzimao značajnije mere, a u mnogim slučajevima potpuno je izostala reakcija. Ovakvo stanje može se objasniti nedovoljnom političkom voljom da se propiše stroga kontrola nad sadržajima koji dolaze iz medija bliskih određenim političkim centrima moći. Odsustvo efektivnog nadzora i sankcija dovodi do percepcije da je REM, umesto zaštitnika javnog interesa, postao telo koje zanemaruje svoje regulatorne obaveze⁷⁰³. Važno je istaći i da su građani i organizacije civilnog društva redovno podnosili pritužbe i zahteve za intervenisanje REM-a zbog sadržaja na Happy televiziji koji su često izazivali društvene tenzije. Ipak, u većini slučajeva, odgovor regulatora je bio neadekvatan ili nije postojao, što dodatno potvrđuje tezu o selektivnoj primeni zakona i odsustvu nezavisnosti u radu REM-a⁷⁰⁴. Ovaj slučaj, zajedno sa prethodno analiziranim problemima vezanim za Pink i Happy televiziju, ukazuje na sistemski problem u funkcionisanju REM-a kao regulatornog

⁷⁰⁰ Izveštaj NUNS-a o stanju medija u Srbiji, 2022.

⁷⁰¹ Isto

⁷⁰² Zakon o elektronskim medijima, „Službeni glasnik RS“, br. 83/2014, čl. 61.

⁷⁰³ Izveštaj CRTA o medijskoj sceni Srbije, 2023.

⁷⁰⁴ Pritužbe građana upućene REM-u, dostupne u arhivi REM-a, 2021–2023.

tela u Srbiji. Ne samo da institucija ne ispunjava svoju osnovnu ulogu zaštite javnog interesa, već svojim pasivnim pristupom doprinosi daljoj eroziji medijskog pluralizma i kvaliteta informisanja. Slučaj televizije Happy potvrđuje obrazac ponašanja REM-a u hibridnom režimu Srbije, selektivna i politički motivisana primena zakona. Iako su dokazi o kršenju etičkih i zakonskih normi brojni i lako dostupni, REM je odlučio da ovoj televiziji ponovo dodeli nacionalnu frekvenciju. To jasno pokazuje da se odluke REM-a ne temelje na profesionalnim kriterijumima, već na političkoj lojalnosti i propagandnoj vrednosti koju pojedini mediji imaju za režim. Happy, kao i Pink, služi kao instrument vlasti, dok REM svojom pasivnošću potvrđuje status „otete institucije“. Primer Happy televizije jasno ilustruje kako REM, kao nezavisno telo u teoriji, u praksi često postaje poluga u rukama političkih elita, što ugrožava kredibilitet i osnovne funkcije regulatora u demokratskom društvu. Neophodno je da se ovakve pojave temeljno istraže i adresiraju kroz konkretne reforme, kako bi REM ponovo postao efikasan i nepristrasan akter u srpskom medijskom sistemu.

4.4.4. REM i medijsko izveštavanje o protestima u Srbiji

U demokratskim društvima, uloga regulatornih tela poput REM-a podrazumeva zaštitu javnog interesa, pluralizma i objektivnog informisanja, posebno u periodima povećanih političkih tenzija, poput masovnih protesta. Međutim, u Srbiji je REM u više navrata, naročito tokom protesta „Srbija protiv nasilja“ (2023–2024) i ranijih talasa demonstracija (npr. „1 od 5 miliona“, ekološki protesti), pokazao institucionalnu pasivnost, ignorišući očigledne primere pristrasnog izveštavanja, govora mržnje, dezinformacija i targetiranja demonstranata u medijima sa nacionalnom frekvencijom. S obzirom na to da su upravo televizije sa nacionalnom pokrivenošću (TV Pink, Hepi, RTS, Prva) bile ključni akteri u oblikovanju javne percepcije protesta, njihovo izveštavanje trebalo je da bude predmet pažljivog nadzora i sankcija od strane REM-a. Međutim, takva reakcija je izostala. U tabeli je predstavljen uporedni prikaz različitih protesta, načina na koji su mediji izveštavali, broja prijava i izostanka reakcija REM-a, što ukazuje na njegovu pasivnost i političku instrumentalizaciju.

Kriterijum	Protest "Srbija protiv nasilja" (2023)	Protesti "1 od 5 miliona" (2019)	Ekološki protesti (2021)
Dominantni narativ u medijima sa nacionalnom frekvencijom	Diskreditacija učesnika, optužbe za destabilizaciju, promocija teorija zavere ⁷⁰⁵	Omalovažavanje, etiketiranje kao "politički inženjering"	Ignorisanje, minimalno izveštavanje
Prikaz demonstranata	Kao „plaćenici“, „nasilnici“, „strani agenti“ ⁷⁰⁶	Kao „neradnici“, „izdajnici“	Uglavnom prećutani ili negativno označeni
REM-ova reakcija na sadržaje	Potpuno izostala uprkos desetinama prijava ⁷⁰⁶	Bez reakcije ⁴	Bez reagovanja
Broj prijava upućenih REM-u	Više od 100 prijava građana i organizacija civilnog društva (CRTA, NUNS, Građanske inicijative) ⁷⁰⁷	Oko 60 prijava	Više od 40 prijava ⁴

⁷⁰⁵ BIRN. (2023). Kako su mediji izveštavali o protestima "Srbija protiv nasilja".

⁷⁰⁶ CRTA. (2019). Monitoring medija tokom protesta "1 od 5 miliona".

⁷⁰⁷ Građanske inicijative. (2023). Analiza prijava REM-u tokom protesta.

Kriterijum	Protest "Srbija protiv nasilja" (2023)	Protesti "1 od miliona" (2019)	5 Ekološki protesti (2021)
Analiza poštovanja Zakona o elektronskim medijima	Kršenje članova o istinitom i nepristrasnom informisanju (čl. 47–50) ⁷⁰⁸	Isto	Isto
REM-ova argumentacija za nereagovanje	„Nema kršenja zakona“, „sloboda uredničke politike“ ⁷⁰⁹	Identično	Nije javno komentarisano
Reakcije stručne javnosti i organizacija	Osuda pasivnosti REM-a, zahtevi za ostavke ⁷¹⁰	Slično	Manje izraženo ali prisutno
Politički kontekst	Jačanje autoritarnih trendova i polarizacija ⁷¹¹	Konsolidacija režima nakon izbora ⁷¹²	Jačanje ekoloških i građanskih inicijativa ⁷¹³

Tabela 29. REM i medijsko izveštavanje o protestima u Srbiji

Tabela prikazuje jasan obrazac: što je veći politički značaj protesta, to je izraženija pristrasnost u medijskom izveštavanju i veća pasivnost REM-a. Regulatorno telo se u svim navedenim slučajevima povlačilo iz svoje zakonske i institucionalne uloge, izbegavajući čak i osnovne oblike nadzora ili upozorenja. Ovo se tumači kao deo šire strategije delegitimizacije protesta i kontrolisanja javne sfere putem medijskih narativa, u kojoj REM igra ulogu „institucionalnog saputnika vlasti“.

Protesti u Srbiji poslednjih godina predstavljaju ključni pokazatelj stanja demokratije i slobode medija u zemlji. U demokratskim sistemima, nezavisni mediji i regulatorna tela kao što je Regulatorno telo za elektronske medije (REM) imaju vitalnu ulogu u osiguravanju objektivnog i ravnopravnog izveštavanja o ovakvim društvenim i političkim događajima. Njihova dužnost je da omoguće javnosti pristup pouzdanim informacijama, kao i da zaštite pluralizam mišljenja i prava na slobodu izražavanja. Ipak, praksa u Srbiji pokazuje značajne slabosti u ovom segmentu, posebno u odnosu na način na koji REM tretira medijsko izveštavanje tokom protesta. Medijsko izveštavanje o protestima u Srbiji često je obeleženo jasnom podelom i polarizacijom, gde su mediji povezani sa vlastima ili režimom davali disproporcionalan prostor narativima koje favorizuju državne ili režimske interese, dok su mediji nezavisne ili opozicione orijentacije bili marginalizovani ili predmetom pritisaka i sankcija⁷¹⁴. U tom kontekstu, uloga REM-a kao regulatora je od suštinskog značaja, jer treba da osigura poštovanje zakonskih normi i principa fer i nepristrasnog izveštavanja, posebno u osetljivim društvenim momentima. Međutim, analiza konkretnih slučajeva i izveštaja civilnog sektora i medijskih posmatrača ukazuje na to da REM nije uspevao da obezbedi ovakav standard. Umesto da deluje kao nezavisno i profesionalno telo koje balansira medijske interese i štiti javni interes, regulator je često pokazivao inertnost ili selektivnu primenu pravila⁷¹⁵.

⁷⁰⁸ Zakon o elektronskim medijima, "Službeni glasnik RS", br. 83/2014, 6/2016 i 129/2021.

⁷⁰⁹ I.REM – zvanična saopštenja, dostupna na www.rem.rs (pristupljeno jula 2025).

⁷¹⁰ Radojković, M. (2022). Mediji u službi režima: regulatorna mimikrija.

⁷¹¹ Freedom House. (2023). Nations in Transit: Serbia.

⁷¹² Isto

⁷¹³ Pavlović, D. (2022). Hibridni režim u Srbiji i uloga građanskog društva. Beograd: Fakultet političkih nauka.

⁷¹⁴ Reporters Without Borders (RSF), World Press Freedom Index 2023.

⁷¹⁵ Freedom House, Nations in Transit 2023: Serbia Report.

Ova selektivnost može se tumačiti kao posledica političkih pritisaka kojima je REM izložen, što je tipično za hibridne režime gde formalna nezavisnost institucija ne prati i stvarna autonomija u radu. U periodima kada su se održavali masovni protesti, REM nije pravovremeno reagovao na brojne prigovore i žalbe građana koji su ukazivali na pristrasno izveštavanje i širenje dezinformacija od strane određenih medijskih kuća⁷¹⁶. U mnogim slučajevima, mediji su dozvoljavali da se kroz njih plasiraju netačne informacije, govor mržnje ili sadržaji koji su dodatno polarizovali društvo i narušavali javni red i mir, što zakon jasno zabranjuje⁷¹⁷. Nedostatak transparentnosti u radu REM-a dodatno otežava situaciju. Postupci nadzora i donošenja odluka su često vođeni bez uključivanja javnosti i bez jasnih obrazloženja, što podriva poverenje građana u regulatorno telo⁷¹⁸. Odsustvo odgovornosti i mehanizama kontrole unutar same institucije omogućava da se određene politike ili pritisci političkih centara moći realizuju bez adekvatnog nadzora. Stručnjaci za medijsko pravo i demokratiju ističu da takvo stanje predstavlja direktan izazov za razvoj slobodnih i nezavisnih medija u Srbiji, kao i za održavanje demokratskih standarda uopšte⁷¹⁹. REM, kao telo koje bi trebalo da bude garant primene zakona i etičkih normi, u ovakvim uslovima često postaje samo formalni akter, bez stvarnog uticaja na promene u medijskoj praksi i bez mogućnosti da zaštiti prava građana. Ovaj problem ne treba posmatrati izolovano. On je sastavni deo šireg fenomena „zarobljavanja institucija“ u hibridnim režimima, gde formalna institucionalna struktura postoji, ali je suštinska funkcionalnost ugrožena pod pritiskom političkih interesa⁷²⁰. REM kao „oteta“ institucija gubi svoj regulatorni kapacitet, što dovodi do erozije demokratije i povećanja društvenih tenzija. Za prevazilaženje ovih problema neophodne su dubinske reforme koje će osigurati stvarnu nezavisnost i odgovornost REM-a. To uključuje transparentno imenovanje članova, veće uključivanje javnosti u rad regulatora, jačanje profesionalnih kapaciteta, kao i uspostavljanje efikasnih mehanizama za sankcionisanje nepravilnosti i zloupotreba u medijima⁷²¹. Tek tada REM može zaista postati oslonac demokratskog društva i čuvar prava građana na slobodno, tačno i pluralističko informisanje, što je osnovni preduslov za razvoj građanske svesti i funkcionalnih institucija.

Analiza nepravilnosti i propusta u radu Regulatornog tela za elektronske medije (REM) jasno osvetljava duboke institucionalne i sistemske izazove sa kojima se suočava ovaj regulator u Srbiji. Konkretni slučajevi poput dodele frekvencija 2022. godine, selektivnog pristupa prema medijima Pink i Happy, kao i nedovoljne reakcije na problematične sadržaje i medijsko izveštavanje tokom protesta, ukazuju na ozbiljne manjkavosti u transparentnosti, nezavisnosti i odgovornosti REM-a. Ovi propusti nisu uslovljeni samo tehničkim ili proceduralnim greškama, već proizilaze iz šireg političkog konteksta u kome REM deluje, hibridnog režima u Srbiji, gde formalna institucionalna struktura ne garantuje stvarnu autonomiju institucija. REM je postao, u suštini, „oteta“ institucija, instrumentalizovana za očuvanje dominantnih političkih interesa, čime se urušava njegova funkcija nezavisnog regulatora medijskog prostora. Takvo stanje dovodi do brojnih negativnih posledica: smanjenja poverenja građana u medijske institucije, narušavanja pluralizma i objektivnosti u izveštavanju, kao i produbljivanja društvenih podela. Nedostatak dosledne i nepristrasne regulacije omogućava širenje dezinformacija, govor mržnje i narušavanje osnovnih profesionalnih standarda, što dodatno ugrožava demokratske procese i prava građana na slobodno i istinito informisanje. S obzirom na to, neophodno je da REM prođe kroz suštinske reforme koje će mu omogućiti da povрати svoj legitimitet i funkcionalnost. Transparentnost u radu, profesionalizacija, zaštita od političkih uticaja i uključivanje javnosti u nadzor nad radom regulatora ključni su koraci ka

⁷¹⁶ CEPRIS, Izveštaj o medijima i protestima u Srbiji, 2023.

⁷¹⁷ Zakon o elektronskim medijima, „Službeni glasnik RS“, br. 83/2014, čl. 62.

⁷¹⁸ Transparency International Srbija, Analiza transparentnosti rada REM-a, 2022.

⁷¹⁹ Radojković, M. (2019). Medijska nezavisnost u hibridnim režimima, Beograd: Medijski centar.

⁷²⁰ Levitsky, S. & Way, L. (2010). Competitive Authoritarianism: Hybrid Regimes After the Cold War.

⁷²¹ CRTA, Preporuke za reformu REM-a, 2023.

tome. Samo nezavisno i odgovorno regulatorno telo može biti garant pluralizma, zaštite javnog interesa i demokratskog razvoja društva. Izostanak reakcije REM-a na očigledna kršenja zakona tokom velikih građanskih protesta dodatno potvrđuje da ovo telo ne deluje kao nezavisni regulator, već kao saučesnik u kontrolisanju javnog diskursa u korist režima. Dok su televizije sa nacionalnom frekvencijom svesno targetirale učesnike protesta, širile dezinformacije i potpirivale političku polarizaciju, REM je ostajao nem, i time zapravo davao institucionalni legitimitet tom narativu. Ova institucionalna tišina REM-a ne može se posmatrati kao slučajna, ona je sistematska, predvidiva i politički funkcionalna. U hibridnim režimima, poput Srbije, takva tišina nije neutralna, ona je oblik aktivnog delovanja u interesu vladajuće elite. Zaključno, nepravilnosti u radu REM-a predstavljaju simptom šireg problema institucionalnog zarobljavanja u Srbiji, koji se ne može rešiti bez šireg demokratskog preuređenja. Pravi izazov za budućnost jeste stvaranje uslova u kojima će REM, ali i druge institucije, moći da funkcionišu kao autentični zaštitnici prava građana, nezavisni od političkih pritisaka i spremni da u svakom trenutku štite temelje demokratije i slobode medija.

4.5. Kritike stručne i zainteresovane javnosti na račun rada REM-a

U političkom sistemu koji nominalno funkcioniše kao parlamentarna demokratija, institucije sa regulatornim i nadzornim ovlašćenjima igraju ključnu ulogu u obezbeđivanju ravnoteže moći, vladavine prava i zaštite javnog interesa. Regulatorno telo za elektronske medije REM, kao pravni naslednik nekadašnjeg Saveta Republičke radiodifuzne agencije, ima mandat da obezbedi medijski pluralizam, poštovanje zakonskih i etičkih normi u elektronskim medijima i ravnotežu u pristupu političkim subjektima tokom izbornih procesa. Međutim, u savremenom političkom i medijskom kontekstu Srbije, REM se sve češće percipira kao institucija koja ne samo da ne ispunjava svoju regulatornu funkciju, već aktivno doprinosi eroziji demokratskih standarda u javnoj sferi. REM je postao simbol krize institucionalne nezavisnosti u Srbiji, oličenje „zarobljenih institucija“ i primer regulatornog tela koje funkcioniše ispod minimuma demokratskih standarda⁷²². U ovom podpoglavlju analiziraćemo ključne kritike stručne i zainteresovane javnosti na račun rada REM-a, kroz nekoliko celina: regulacija i nadzor izborne kampanje; monitoring medijskog sadržaja; (ne)reakcija na politički pristrasne sadržaje; netransparentnost u radu; personalni sastav i politizacija Saveta REM-a; institucionalna pasivnost u kriznim situacijama; i odnos prema građanskom društvu i nezavisnim akterima. Cilj analize je da se kroz relevantne izvore, izveštaje i dokumentovane primere prikaže u kojoj meri REM ispunjava svoju zakonsku i javnu funkciju u kontekstu demokratskih standarda.

Iako formalno predstavlja nezavisno regulatorno telo, brojna istraživanja pokazuju da REM u praksi deluje kao deo šireg mehanizma političke kontrole nad medijima. Civilno društvo, stručna javnost i međunarodni posmatrači ukazuju na zabrinjavajući obrazac: REM se oglašava selektivno, često izbegava odlučivanje u slučajevima koji bi mogli kompromitovati vladajuću strukturu, a istovremeno pokazuje pasivnost u najvažnijim momentima za funkcionisanje demokratskog sistema, kao što su izborni ciklusi ili slučajevi ekstremnog kršenja medijskih normi⁷²³. Na primer, istraživanje organizacije CRTA iz 2022. godine, koje je obuhvatilo rad nezavisnih tela u Srbiji, pokazalo je da REM ima izuzetno nisku vidljivost i poverenje u javnosti. Više od 60% ispitanika nije znalo koja je uloga REM-a, dok je svega 12% smatralo da REM efikasno štiti javni interes⁷²⁴. Slične nalaze beleži i Biro za društvena istraživanja (BIRODI), koji je u više navrata istakao da REM nema transparentne procedure

⁷²² Freedom House (2024). Nations in Transit: Serbia. str. 5.

⁷²³ BIRN (2023). REM i ignorisanje funkcije nadzora u predizbornom periodu.

⁷²⁴ CRTA (2022). REM pod lupom: Nezavisna tela i izborni proces, str. 4.

odlučivanja, da se članovi Saveta REM-a često biraju bez javnog konkursa ili bez jasnih kriterijuma, i da se većina odluka donosi iza zatvorenih vrata⁷²⁵.

Izveštaji međunarodnih aktera poput Evropske komisije i Freedom House-a takođe upućuju na ozbiljne sumnje u stvarnu nezavisnost REM-a. U izveštaju Evropske komisije za 2023. godinu navodi se da „REM nije pokazao kapacitet da obezbedi uravnoteženo izveštavanje i politički pluralizam u elektronskim medijima“, te da „izostaje efikasan institucionalni odgovor na pritužbe koje dolaze iz redova opozicije i civilnog sektora“⁷²⁶.

REM se stoga sve češće pojavljuje u javnoj debati kao institucija čiji mandat postoji samo na papiru, dok je u praksi sveden na formalnost. Postoji gotovo konsenzus među stručnjacima da je regulatorna funkcija REM-a ozbiljno ugrožena političkom instrumentalizacijom i nedostatkom institucionalne autonomije⁷²⁷. Zanimljivo je da REM često koristi „tehnički diskurs“ kako bi opravdao nepostupanje, pozivajući se na proceduralne prepreke, nedostatak nadležnosti ili formalne greške u podnetim pritužbama. Međutim, stručna javnost prepoznaje ovaj obrazac kao oblik institucionalne pasivnosti koji u konačnici šteti demokratskoj kulturi i omogućava dalje širenje političke dominacije nad javnim prostorom⁷²⁸. Ovo naročito dolazi do izražaja tokom izbornih kampanja, kada REM ne uspeva da uspostavi ravnotežu u pristupu političkih aktera medijskom prostoru, niti da reaguje na očigledne zloupotrebe u etru, što ćemo detaljno razmotriti u nastavku. Ovakva pozicija REM-a kao formalno nezavisne, ali faktički politički uslovljene institucije, u značajnoj meri doprinosi urušavanju poverenja građana u demokratske institucije i medijski sistem u celini. Uprkos više javnih apela, otvorenih pisama i konkretnih predloga za reformu, REM ostaje jedno od najmanje transparentnih i najmanje proaktivnih tela u institucionalnoj arhitekturi Republike Srbije⁸.

Kritičari ističu da je REM gotovo u potpunosti izgubio legitimitet u očima javnosti, i to iz tri osnovna razloga, narušena nezavisnost, nedostatak transparentnosti i pasivnost u kritičnim momentima. Organizacije civilnog društva, nezavisni novinari i međunarodni posmatrači dosledno ukazuju na to da REM ne deluje kao korektivni faktor u medijskom sistemu, već kao pasivni svedok ili čak saučesnik u političkoj kontroli nad medijima⁷²⁹.

U izveštaju organizacije Freedom House za 2024. godinu, REM se eksplicitno navodi kao primer tela koje formalno postoji, ali ne ispunjava svoju demokratsku funkciju. REM je označen kao „neaktivno regulatorno telo koje svojim nečinjenjem doprinosi eroziji slobode medija i političkog pluralizma“⁸. Evropska komisija je u izveštaju iz 2023. izrazila „ozbiljnu zabrinutost“ zbog činjenice da REM ne ispunjava ulogu posmatrača u izbornim procesima, niti reaguje na sistematske pritužbe opozicionih aktera o neravnomernoj medijskoj zastupljenosti⁷³⁰. U tom smislu, REM je više nego samo institucija. On je indikator stanja političke kontrole nad regulatornim sistemima u Srbiji, i sve češće se u domaćim i međunarodnim analizama navodi kao jedan od ključnih faktora demokratskog nazadovanja zemlje. Njegovo ponašanje u prethodnim izbornim ciklusima, nereagovanje na govor mržnje, selektivno sankcionisanje medija i ignorisanje poziva za reformu čine ga paradigmatičkim primerom zarobljenih institucija u hibridnim režimima⁷³¹. REM je u očima stručne i zainteresovane javnosti prešao put od tela koje je trebalo da štiti demokratski poredak i profesionalne standarde, do tela čije se postojanje sve češće dovodi u pitanje. To zahteva temeljnu reviziju zakonskog okvira, načina izbora članova Saveta, jačanje transparentnosti i uspostavljanje mehanizama javne kontrole što su sve zahtevi koji se već godinama iznose, ali bez institucionalnog odgovora.

⁷²⁵ BIRODI (2023). Analiza funkcionisanja REM-a u izbornom ciklusu 2022–2023, str. 9–11.

⁷²⁶ Evropska komisija (2023). Serbia 2023 Progress Report. Brussels.

⁷²⁷ Transparentnost Srbija (2022). Nadzor nad političkim oglašavanjem i uloga REM-a, str. 7.

⁷²⁸ Isto 8-10.

⁷²⁹ BIRODI (2023). Indeks institucionalne pasivnosti REM-a 2020–2023, str. 8.

⁷³⁰ Freedom House (2024). Isto, str. 10.

⁷³¹ Vuković, D. (2023). Regulatorne institucije u zarobljenim demokratijama: REM kao studija slučaja, str. 4.

4.5.1. Stručne kritike civilnog društva i nezavisnih organizacija na račun REM-a

REM je tokom prethodne decenije bio predmet stalnih i temeljnih kritika domaćih i međunarodnih organizacija civilnog društva koje se bave slobodom medija, transparentnošću vlasti i stanjem demokratije. Te kritike ukazuju na REM-ovu sistemsku pasivnost, selektivnost u radu, ignorisanje zakonskih ovlašćenja, kao i političku pristrasnost koja podstiče narušavanje osnovnih demokratskih standarda. Organizacije poput CRTA, BIRODI, Transparentnost Srbija i NUNS ukazuju da REM ne koristi svoja zakonska ovlašćenja kako bi obezbedio fer uslove u izbornim kampanjama. Posebno se ističe odsustvo reagovanja na neravnomernu zastupljenost političkih aktera u elektronskim medijima; zloupotrebu javnih resursa; pojavu funkcionerske kampanje; sponzorisanje sadržaja bez obeležavanja; targetiranje opozicije i građanskog društva u emisijama s nacionalnom frekvencijom⁷³².

CRTA u izveštaju iz 2022. konstatuje da REM ni u jednom trenutku tokom izborne kampanje za parlamentarne i predsedničke izbore nije pokrenuo postupke protiv medija koji su očigledno favorizovali jednu stranu: „Iako su zabeleženi jasni pokazatelji neravnopravne zastupljenosti, REM nije javno reagovao niti pokrenuo mehanizme sankcionisanja. Time je prekršio i duh i slovo Zakona o elektronskim medijima“⁷³³. Slično, BIRODI beleži da REM u predizbornim periodima više funkcioniše kao statističar (koji prikuplja podatke), nego kao regulator koji interveniše. Prema njihovim analizama, REM je u periodu 2020–2023. reagovao u svega 3% slučajeva kada je imao osnov za pokretanje postupka⁷³⁴. Kritike organizacija idu i dublje, na sam način izbora članova REM Saveta, koji je prema mnogima u potpunosti politički instrumentalizovan. Na to ukazuju odbacivanje kandidata koje predlažu novinarska i medijska udruženja (npr. NUNS, NDNV, ANEM), imenovanja osoba sa jasnim političkim afinitetima i odsustvo javnih rasprava i transparentnosti prilikom izbora⁷³⁵.

Organizacija NUNS u svom izveštaju iz 2023. piše: „REM ne može biti nezavisan regulator ako je Savet REM-a sastavljen po stranačkom ključu. Poslednji saziv pokazuje tendenciju da se politički bliski pojedinci postavljaju na mesta odlučivanja bez ikakve odgovornosti prema profesiji i javnosti“⁷³⁶. Ovaj proces dodatno je kritikovan i od strane Koalicije za slobodu medija, koja je pozvala na izmenu zakonskog okvira i uvođenje javne kontrole nad izborom članova REM-a⁷³⁷.

REM je više puta optuživan za selektivnu primenu zakonskih normi, naročito u vezi sa govorom mržnje, neprofesionalnim sadržajem i kršenjem etičkih standarda u informativnom programu. Tipično je da REM ne reaguje na propagandne emisije koje targetiraju opoziciju, novinare i aktiviste, Ggovor mržnje i uvredljiv sadržaj u tabloidnim televizijama s nacionalnom frekvencijom i neistinito i tendenciozno izveštavanje⁷³⁸. Prema CRTA-i i NUNS-u, uočljivo je da se REM uglavnom ne oglašava kada je reč o medijima bliskim vlastima, dok su reakcije prema nezavisnim medijima češće i strože. Ovaj dvostruki standard ozbiljno podrija poverenje u REM kao nepristrasnog regulatora⁷³⁹.

REM se takođe kritikuje zbog zatvorenosti za javnost, što uključuje odbijanje da se redovno objavljuju zapisnici sa sednica Saveta, nedostupnost podataka o odlučivanju i glasanju članova, otežan pristup dokumentima i analizama koje proizvodi REM⁷⁴⁰. Transparentnost Srbija je 2022. godine ukazala da REM krši Zakon o slobodnom pristupu informacijama od

⁷³² BIRODI (2023). Pasivnost REM-a u izbornim kampanjama, str. 4.

⁷³³ CRTA (2022). REM pod lupom: Nezavisna tela i izborni proces, str. 9.

⁷³⁴ BIRODI (2023). Isto, str. 5.

⁷³⁵ NUNS (2023). REM između kontrole i ignorisanja, str. 7.

⁷³⁶ Isto str. 9.

⁷³⁷ Koalicija za slobodu medija (2023). Za nezavisan REM.

⁷³⁸ CRTA (2023). Monitoring medijskog sadržaja tokom kampanja, str. 6–8.

⁷³⁹ NUNS (2022). Monitoring REM-ove selektivnosti, str. 11.

⁷⁴⁰ Transparentnost Srbija (2022). REM i pravo na informacije, str. 3.

javnog značaja tako što institucijama i organizacijama uskraćuje informacije koje bi morale biti javne: „Postoji obrazac izbegavanja objavljivanja ključnih podataka o radu REM-a, čime se dodatno narušava legitimitet ove institucije“⁷⁴¹.

Regulatorno telo REM ima zakonsku obavezu da tokom izbornih ciklusa obezbedi ravnomernu zastupljenost svih političkih aktera u elektronskim medijima, uz poštovanje profesionalnih i etičkih standarda. Međutim, brojni izveštaji i monitorinzi pokazuju da REM tu ulogu sistematski izbegava, ignoriše očigledne nepravilnosti i dopušta dominaciju vladajuće stranke u medijskom prostoru često pod sopstvenim nadzorom. U predizbornoj kampanji za parlamentarne izbore 2020. godine, REM se prvi put oglosio s tzv. „analizom zastupljenosti političkih aktera“, ali bez ikakvih zaključaka, preporuka ili reagovanja na očigledno narušavanje ravnoteže. Podaci su pokazali da je SNS i predsednik Vučić bio zastupljen više od 65% ukupnog vremena u informativnim emisijama televizija s nacionalnom frekvencijom⁷⁴², Opozicija je dobila ispod 10% vremena, od čega je većina prikazana u negativnom kontekstu, REM je odbio da objavi evaluaciju sadržaja, navodeći da to „nije u njihovom mandatu“⁷⁴³. Organizacija CRTA je zaključila da REM svojom pasivnošću legitimizuje neravnopravne izborne uslove, čime se narušava osnovni princip demokratskih izbora: „REM je odbio da tumači sopstvene podatke, čime je u potpunosti obesmislio ideju regulatornog nadzora i time svesno prihvatio ulogu statističara moći“⁷⁴⁴. Kampanja iz 2022. godine dodatno je produbila sumnje u političku pristrasnost REM-a. Posmatračke misije (CRTA, OEBS, BIRODI) zabeležile su ekstremnu dominaciju predsednika Vučića i SNS-a u programima RTS-a, TV Pink, Happy i Prva TV, pojavu funkcionerske kampanje, gde su se javni funkcioneri kontinuirano pojavljivali u medijima promovisući državne projekte i upotrebu javnih resursa (npr. posete bolnicama, otvaranja fabrika, donacije) kao deo predizborne promocije vlasti⁷⁴⁵. REM je, uprkos velikom broju prijavi i analiza, nije izrekao nijednu meru protiv emitera, niti je podneo bilo kakve prijave za kršenje pravila ravnopravne zastupljenosti. Misija ODIHR-a (OEBS) u svom izveštaju za 2022. Konstatuje da „REM nije ispunio svoju regulatornu ulogu da obezbedi ravnopravnu izbornu utakmicu. Njegova neaktivnost dodatno je podstakla nejednakost medijskog predstavljanja“⁷⁴⁶. Tokom kampanje za izbore u decembru 2023, REM se ponovo našao pod žestokom kritikom zbog tolerisanja potpune dominacije jedne političke opcije. Prema monitoringu CRTA-e, u periodu od 1. do 15. Decembra SNS i nosilac liste Aleksandar Vučić su bili prisutni u više od 80% sadržaja informativnog programa na nacionalnim televizijama⁷⁴⁷, REM je objavio dnevne izveštaje o zastupljenosti, ali bez ikakve ocene konteksta (pozitivno/negativno) ili iniciranja sankcija, Emiteri su nastavili s praksom emitovanja sponzoriranih sadržaja bez obeležavanja, što je direktno protivzakonito⁷⁴⁸. BIRODI je upozorio da REM „objavljuje suve podatke o minutima“, bez ikakve regulatorne funkcije: „Objavljivanjem tabela bez konteksta i bez reakcije na očigledne povrede zakona, REM zapravo radi protiv zakonske svrhe svog postojanja“⁷⁴⁹. Pored medijske dominacije, REM je ignorisao i druge ozbiljne prekršaje koji su dokumentovani, paralelni spiskovi birača, prevoz glasača i kampanja sa pozicije vlasti bez ikakve ocene od strane REM-a⁷⁵⁰ te pristrasno izveštavanje tokom emisija na PINK i Happy TV, opozicioni lideri su redovno targetirani i vređani, a REM nije pokrenuo nijedan

⁷⁴¹ Isto str. 4.

⁷⁴² CRTA (2020). Monitoring medijskog sadržaja tokom izborne kampanje, str. 12

⁷⁴³ REM (2020). Izveštaj o zastupljenosti političkih aktera – saopštenje bez evaluacije

⁷⁴⁴ CRTA (2020). Izbore 2020 – nepravilna utakmica, str. 16

⁷⁴⁵ CRTA (2022). Izbore pod znakom nepoverenja, str. 22

⁷⁴⁶ ODIHR/OSCE (2022). Final Report: Serbia Presidential and Early Parliamentary Elections, str. 15

⁷⁴⁷ CRTA (2023). Monitoring kampanje za izbore decembra 2023, str. 9

⁷⁴⁸ Transparentnost Srbija (2023). Neobeleženi sponzorirani sadržaji kao zloupotreba medijskog prostora, str. 4

⁷⁴⁹ BIRODI (2023). REM kao pasivni beležnik izborne nepravde, str. 5

⁷⁵⁰ CRTA (2023). Isto, str. 12.

postupak⁷⁵¹. U sva tri poslednja izborna ciklusa, REM je delovao kao pasivan, statistički i politički oportunistički organ, koji ne koristi regulatorna ovlašćenja kako bi obezbedio fer izborne uslove. Zakon o elektronskim medijima daje REM-u značajne mogućnosti za nadzor i sankcionisanje, ali je ovaj organ odustao od svoje institucionalne svrhe. Time direktno doprinosi eroziji izbornih standarda i demokratije u Srbiji.

4.5.2. Izveštaji međunarodnih organizacija o radu REM-a

REM je poslednjih godina sve češće predmet kritike međunarodnih aktera zbog izostanka efektivnog regulatornog delovanja, naročito tokom izbornih ciklusa. U zajedničkom narativu međunarodnih posmatrača i organizacija prepoznaje se nekoliko ključnih obrazaca: izostanak nezavisnosti, pasivnost u praćenju sadržaja, odsustvo reakcija na očigledna kršenja pravila i povlačenje iz institucionalne odgovornosti.

Kancelarija za demokratske institucije i ljudska prava (ODIHR), koja deluje pri OEBS-u, u svojim izveštajima za izbore 2020, 2022. i 2023. godine sistematski ukazuje na ozbiljne nedostatke u radu REM-a. Izbori 2020. Godine, ODIHR navodi da je REM, iako zakonski zadužen za nadzor, „zauzeo pasivan pristup i nije sproveo nijednu istragu povodom mogućih nepravilnosti u medijskom izveštavanju“⁷⁵². Izbori 2022. godine, u izveštaju se ističe da je REM „odbijao da analizira ton izveštavanja, što je omogućilo neravnomernu i pristrasnu medijsku pokrivenost“⁷⁵³. U praksi, REM je dozvolio vladajućim strukturama da dominiraju medijskim prostorom bez ikakvih ograničenja. Izbori 2023. godine, ODIHR primećuje „ozbiljnu disproporciju u zastupljenosti kandidata i lista na nacionalnim televizijama“, uz napomenu da je REM „ignorirao sopstvene nalaze“ i nije sproveo nijednu meru uprkos evidentnim kršenjima pravila⁷⁵⁴. ODIHR je u više navrata preporučio jačanje regulatornih kapaciteta REM-a i njegovo osamostaljivanje od političkih uticaja.

U svojim godišnjim izveštajima o slobodama i demokratiji u Srbiji, Freedom House ocenjuje REM kao telo koje je „zarobljeno“, odnosno pod faktičkom kontrolom izvršne vlasti, što direktno doprinosi padu demokratskih standarda⁷⁵⁵: REM nije ispunio ulogu neutralnog arbitra, raspodela članova REM-a pokazuje političku pristrasnost, većinu u Savetu REM-a čine predstavnici bliski vlasti, odluke REM-a često prate političku logiku umesto pravne ili profesionalne etike. U izveštaju za 2024. Freedom House piše da „REM ne sprovodi regulatorne funkcije u skladu sa zakonom. Njegovo institucionalno nečinjenje je ključni mehanizam koji omogućava koncentraciju medijske moći u rukama vlasti“⁷⁵⁶

Organizacija Reporteri bez granica (RSF) u više navrata je ukazivala da REM ne reaguje na kampanje targetiranja novinara i govora mržnje na televizijama sa nacionalnom frekvencijom, ignoriše tužbe i prijave o govoru mržnje i lažnim informacijama te odluke donosi netransparentno i bez javnog obrazloženja. U izveštaju RSF-a za 2023. godinu navodi se da „je REM saučesnik u narušavanju medijskog pluralizma jer ne koristi zakonska ovlašćenja da zaštiti javni interes“⁷⁵⁷. Takođe, RSF ocenjuje da REM „sistematski ignoriše upozorenja i pritužbe koje dolaze iz sektora nezavisnog novinarstva“. U izveštajima o napretku Srbije ka EU, Evropska komisija dosledno navodi REM kao instituciju s ograničenim efektivnim kapacitetom, čija uloga ne zadovoljava standarde EU u pogledu Nezavisnosti regulatornog

⁷⁵¹ NUNS (2023). REM i medijski govor mržnje, str. 7

⁷⁵² ODIHR/OSCE (2020). Republic of Serbia Parliamentary Elections: Final Report, str. 18

⁷⁵³ ODIHR/OSCE (2022). Final Report: Serbia Presidential and Parliamentary Elections, str. 13

⁷⁵⁴ ODIHR/OSCE (2023). Preliminary Findings and Conclusions – Local Elections in Serbia, str. 8

⁷⁵⁵ Freedom House (2023). Nations in Transit – Serbia Country Report, str. 7

⁷⁵⁶ Freedom House (2024). Freedom in the World: Serbia, str. 6.

⁷⁵⁷ RSF (2023). World Press Freedom Index: Serbia Country Profile, str. 2.

tela, Transparentnosti odlučivanja, i aktivne zaštite slobode medija. U izveštaju iz oktobra 2023. godine, Komisija konstatuje da „nadzorna funkcija REM-a ostaje slaba, a njegove odluke često deluju proizvoljno i nedosledno, bez primene mehanizama za sankcionisanje nepravilnosti“⁷⁵⁸. Uprkos formalnim izveštajima koje REM objavljuje, Komisija ukazuje da je njihov sadržaj „statistički, ali ne i normativno relevantan“, što znači da REM ne koristi zakon da bi sprovodio pravdu, već samo da bi dokumentovao neravnotežu⁷⁵⁹.

REM je u očima međunarodne zajednice izgubio legitimitet kao nezavisno regulatorno telo. U više uzastopnih izbornih ciklusa, međunarodni akteri dosledno zaključuju da REM: ne koristi regulatorne alate da obezbedi ravnopravnu medijsku zastupljenost, ignoriše očigledne zloupotrebe medijskog prostora i deluje pod uticajem političkih struktura, a ne javnog interesa. Ova percepcija direktno utiče na ukupne ocene stanja demokratije i vladavine prava u Srbiji, kao i na evropski put zemlje.

4.5.3. Nezavisni nadzori i alternativne analize medijskog prostora (CRTA, BIRODI, Transparentnost Srbija)

U odsustvu delotvorne i nepristrasne medijske kontrole od strane REM-a, brojne nezavisne organizacije civilnog društva preuzele su ulogu praćenja i analiziranja stanja u medijima, posebno tokom izbornih procesa. Njihovi nalazi redovno potvrđuju neaktivnost REM-a i ukazuju na strukturnu neravnotežu, zloupotrebu javnih resursa, medijsku pristrasnost i kampanje targetiranja kritičara režima.

CRTA (Centar za istraživanje, transparentnost i odgovornost) redovno objavljuje detaljne izveštaje o izbornim procesima, medijskoj pokrivenosti i političkoj ravnoteži u informativnim programima televizija sa nacionalnom frekvencijom. U izveštaju za izbore 2022. godine, CRTA konstatuje da je „REM nastavio praksu ignorisanja očiglednih primera zloupotrebe javnih resursa i medijske neravnopravnosti, i nije iskoristio mehanizme koje zakon predviđa da bi intervenisao“⁷⁶⁰. CRTA je dokumentovala da je vlastima u udarnim terminima javnih servisa i nacionalnih komercijalnih TV stanica posvećeno preko 85% ukupnog vremena, REM nije reagovao na funkcionerske kampanje, iako su bile masovno zabeležene i REM je odbio da primeni sankcije na emitere koji su kontinuirano promovisali samo jednu političku opciju.

U izveštaju iz 2023. navodi se da: „REM više ne funkcioniše kao regulator, već kao pasivni posmatrač. Time direktno doprinosi urušavanju poverenja u izborni proces“⁷⁶¹.

Beogradski institut za istraživanje medija i društva (BIRODI) fokusira se na kvalitativne i kvantitativne analize medijskog sadržaja. Njihovi izveštaji ukazuju na to da REM sistematski ne obaveštava javnost o stanju u medijima, objavljuje šturu izveštaje bez analitičke vrednosti i ne koristi čak ni svoje interne podatke za pokretanje postupaka. BIRODI u svom izveštaju iz 2021. navodi da „REM funkcioniše kao sistem koji pomaže legitimaciju postojeće vlasti, a ne kao regulator koji štiti građane i demokratski poredak“⁷⁶². BIRODI je takođe više puta zahtevao da se REM obaveže na redovno objavljivanje monitoringa medija u predizbornim periodima, što REM dosledno ignoriše.

Organizacija Transparentnost Srbija, koja se fokusira na borbu protiv korupcije, ističe da REM ne reaguje ni kada su zloupotrebe očigledne i dokumentovane navodeći primere gde funkcioneri otvaraju škole, bolnice i fabrike tokom kampanje nisu registrovani kao problem od strane REM-a, REM ne reaguje na korišćenje državnih medija za političku promociju, iako se to kosi sa Zakonom o elektronskim medijima. U analizi iz 2022. Transparentnost Srbija

⁷⁵⁸ European Commission (2023). Serbia 2023 Report – Enlargement Package, str. 29.

⁷⁵⁹ Isto.

⁷⁶⁰ CRTA (2022). Parlamentarni i predsednički izbori 2022: Završni izveštaj o monitoringu, str. 18.

⁷⁶¹ CRTA (2023). Monitoring izbora 2023: Analiza medijskog izveštavanja i ponašanja REM-a, str. 22.

⁷⁶² BIRODI (2021). REM kao instrument političkog legitimiteta: Analiza uloga i nečinjenja, str. 7.

piše: „REM ne koristi nadzorne ovlasti da bi se suprotstavio očiglednim zloupotrebama. Njegovo nepostupanje predstavlja ozbiljan institucionalni propust“⁷⁶³. Ova organizacija takođe podseća da je REM član Saveta za borbu protiv korupcije pri Vladi, ali nema nikakvu aktivnu ulogu u tom telu.

Uloga REM-a u regulaciji medijskog prostora, prema analizama domaćih nezavisnih tela, ocenjuje se kao neadekvatna, politički pristrasna i u suprotnosti sa zakonskom obavezom zaštite javnog interesa. Građanske organizacije ne samo da su zabeležile i dokumentovale njegove propuste, već su razvile sopstvene metodologije nadzora koje REM odbija da prizna ili uvaži. Zahvaljujući upravo ovim izveštajima, stvorena je alternativna osnova znanja o stanju demokratije i medija u Srbiji, bez koje bi REM-ovo institucionalno ćutanje ostalo bez protuteže u javnosti.

4.5.4. Pravne i institucionalne manjkavosti u radu REM-a

U brojnim analizama rada Regulatornog tela za elektronske medije (REM) identifikuju se sistemski problemi koji prevazilaze pojedinačne propuste i ukazuju na duboku institucionalnu krizu ovog tela. Ove manjkavosti obuhvataju nejasnu i protivrečnu zakonsku regulativu, politički uticaj na izbor članova Saveta REM-a, izostanak odgovornosti i nadzora nad radom REM-a, i odsustvo efikasnih mehanizama za sprovođenje odluka. Ove slabosti nisu samo tehničke ili organizacione prirode. one imaju direktne političke posledice i omogućavaju da REM funkcioniše kao pasivni saučesnik u eroziji medijskih sloboda i demokratskih standarda. Zakon o elektronskim medijima predviđa da REM bude nezavisno regulatorno telo, ali pravni okvir u praksi ne obezbeđuje dovoljno mehanizama za zaštitu njegove autonomije. Prema izveštaju Saveta Evrope iz 2022. godine „nema garancije da će izbor članova REM-a biti oslobođen partijskog uticaja, jer je proces imenovanja nejasno definisan i u potpunosti politički“⁷⁶⁴. Članove Saveta REM-a bira Narodna skupština, što u praksi znači da vladajuća većina ima odlučujući uticaj. Time se gubi suštinski princip regulatorne nezavisnosti. Pored toga, zakon ne predviđa jasne kriterijume za razrešenje članova Saveta, obavezu javnog izveštavanja o radu REM-a, mogućnost nezavisne revizije odluka koje REM donosi ili ne donosi. REM funkcioniše kao samostalno pravno lice, ali u praksi ima ograničene kapacitete. Prema analizi organizacije Transparentnost Srbija, REM nema dovoljno stručnog osoblja za praćenje sadržaja elektronskih medija, ne koristi moderne alate za automatizovano praćenje programa, ne objavljuje redovne i sveobuhvatne izveštaje o sprovođenju zakona⁷⁶⁵. Organizacija BIRODI dodatno navodi da REM nema efektivne instrumente za izvršenje sopstvenih odluka u slučaju da sankcioniše medijskog emitera, postupak može trajati mesecima, a mnogi emiteri prođu nekažnjeno zbog administrativnih nedoslednosti⁷⁶⁶.

Savet REM-a, kao najvažnije telo unutar regulatora, ima devet članova koje bira parlament. Njegov rad često je netransparentan, a odluke se donose bez javnih rasprava. Prema CRTA-i „REM donosi ključne odluke bez javnog uvida, i to često u poslednjem trenutku, kao što je bio slučaj sa dodelom frekvencija televizijama 2022. godine“⁷⁶⁷.

Građanske inicijative (GI) i Ne davimo Beograd ističu da se izbor članova Saveta REM-a odvija bez objavljenih biografija, nepoznati su kriterijumi za dodelu nacionalnih frekvencija, a zasedanja Saveta se održavaju iza zatvorenih vrata bez mehanizama javne kontrole. REM je formalno odgovoran Narodnoj skupštini, ali ovaj nadzor ostaje proceduralan i politički uslovljen, skupština nikada nije organizovala tematske sednice o radu regulatora, niti se razmatraju njihovi izveštaji, čime se u praksi oslabljuje i nema stvarne javne evaluacije ili

⁷⁶³ Transparentnost Srbija (2022). Zloupotreba javnih resursa i nepostupanje REM-a tokom kampanje, str. 5.

⁷⁶⁴ Savet Evrope (2022). Media regulatory frameworks in Serbia: Independence and accountability, str. 10.

⁷⁶⁵ Transparentnost Srbija (2022). REM i institucionalna nemoć: Pravni i funkcionalni aspekti, str. 6.

⁷⁶⁶ BIRODI (2021). Analiza kapaciteta REM-a za monitoring i reagovanje, str. 4.

⁷⁶⁷ CRTA (2022). Završni izveštaj o radu REM-a u izbornom kontekstu, str. 15.

sankcija za propuste⁷⁶⁸. Skupština nema obavezu da razmatra izveštaje REM-a, niti su ikada organizovane tematske sednice o njegovom radu. U praksi to znači da REM ne podleže javnoj evaluaciji, nema sankcija za propuste u radu, i ne postoji nezavisno telo koje može nadgledati ili korigovati njegov rad.

Upravna i pravna konstrukcija REM-a formalno odgovara definiciji nezavisnog regulatornog tela, ali suštinski ne funkcioniše kao takvo. Kombinacija lošeg zakonodavstva, političkog uticaja i institucionalne neefikasnosti čini REM disfunkcionalnim. Njegova nesposobnost (ili nespремnost) da reguliše medije u skladu sa zakonom direktno podrija demokratske procese i slobodu informisanja. REM postoji, ali ne ispunjava ni osnovne zadatke zbog kojih je formiran.

4.5.5. Zaključci stručne javnosti o nefunkcionalnosti REM-a i predlozima reforme

Tokom prethodne decenije, brojni domaći i međunarodni akteri iz oblasti medija, pravosuđa, političke nauke i civilnog društva ukazivali su na sistemske slabosti REM-a i iznosili konkretne predloge reforme. U ovom poglavlju analiziramo najznačajnije ocene i preporuke koje se mogu grupisati u tri kategorije: normativne promene (izmene zakona i pravila), institucionalne reforme (profesionalizacija i depolitizacija), i mehanizmi javnog nadzora i transparentnosti.

Skoro sve relevantne organizacije slažu se da REM u postojećem obliku ne ispunjava osnovne regulatorne funkcije. Kako se navodi u zajedničkom izveštaju organizacija NUNS, Nezavisno društvo novinara Vojvodine, CRTA, BIRODI i Transparentnost Srbija, „REM je telo koje postoji u zakonu, ali ne funkcioniše u praksi. Niti štiti javni interes, niti obezbeđuje konkurentno i pluralističko medijsko tržište“⁷⁶⁹. Kao posebno problematične oblasti izdvajaju se: dodela frekvencija bez obrazloženja, nepostojanje nadzora nad radom komercijalnih medija, ćutanje pred sistematskim kršenjem kodeksa novinara i zakona, nepostupanje po prigovorima građana i organizacija. OSCE u svom izveštaju iz 2023. godine o izbornim uslovima u Srbiji iznosi oštru ocenu da „REM nije uspeo da osigura ravnopravne uslove u medijskom izveštavanju tokom kampanje. Njegov rad je bio selektivan, nepravovremen i politički pristrasan“⁷⁷⁰.

Više organizacija i stručnjaka ponudilo je konkretne predloge za reformu rada REM-a. Najzastupljeniji su sledeći zahtevi: izmena zakona o elektronskim medijima, uvođenje preciznih kriterijuma za izbor članova Saveta REM-a uz uključivanje stručnih i civilnih aktera u izborni proces, jasna podela nadležnosti REM-a i drugih tela (npr. Agencije za sprečavanje korupcije) kako bi se izbegla preklapanja i odgovornost prebacivala s jednih na druge i obavezna izveštavanja REM-a Skupštini na šestomesečnom nivou, uz javnu raspravu. Ove preporuke formulisala je i Radna grupa za slobodu medija formirana tokom pregovora vlasti i opozicije pod pokroviteljstvom EU 2019–2021⁷⁷¹. U analizi organizacije CRTA navodi se da je „Potrebno redefinisati koncept Saveta REM-a tako da bude istinski predstavničko telo javnog interesa, a ne politički servis vlasti“⁷⁷². Kandidature za članove Saveta REM-a treba da predlažu strukovna i nezavisna tela, a ne isključivo političke partije, članovima treba zabraniti ćlanstvo u političkim organizacijama tokom i neposredno pre mandata, uspostavljanje Konkursa sa jasnim kriterijumima za izbor (struka, iskustvo, nezavisnost). Transparentnost Srbija navodi da „dok REM ostaje zatvoreno i neodgovorno telo, nema stvarne kontrole nad

⁷⁶⁸ Građanske inicijative, „Građanske inicijative: Skupština i Vlada da prekinu manipulacije kod izbora članova Saveta REM-a,” Danas, 17. januar 2025, <https://www.danas.rs/vesti/drustvo/gradjanske-inicijative-skupstina-i-vlada-da-prekinu-manipulacije-kod-izbora-clanova-saveta-rem-a/>.

⁷⁶⁹ NUNS, NDNV, CRTA, Transparentnost Srbija, BIRODI (2023). Zajednički apel za reformu REM-a

⁷⁷⁰ OSCE/ODIHR (2023). Serbia: Early Parliamentary Elections - Final Report, str. 15.

⁷⁷¹ Radna grupa za slobodu medija (2021). Preporuke za unapređenje rada REM-a, Beograd.

⁷⁷² CRTA (2022). REM pod lupom: analiza regulatornog kapaciteta, str. 9

koncentracijom medijske moći i manipulacijom javnosti“. Što se tiče otvorenosti i odgovornost prema javnosti REM mora objavljivati kompletne zapisnike sa sednica, kao i rezultate glasanja članova Saveta, prigovori građana moraju biti javna informacija sa transparentnim rokovima rešavanja, medijski monitoring REM-a tokom izbornih kampanja mora biti kontinuiran, pravovremen i sveobuhvatan⁷⁷³.

Analiza brojnih domaćih i međunarodnih izvora pokazuje da REM već duži niz godina ne uspeva da ispuni svoju osnovnu regulatornu funkciju, zaštitu javnog interesa, obezbeđivanje pluralizma i nadzor nad poštovanjem medijskih i demokratskih standarda. Umesto toga, REM se percipira kao pasivni ili selektivni akter, često u funkciji vladajućih struktura, čime se dodatno produbljuje demokratski deficit i kriza poverenja u institucije. Stručna i zainteresovana javnost uključujući organizacije civilnog društva, novinarske asocijacije, nezavisne institucije, međunarodne organizacije i pojedine akademske autore ukazuju na strukturne slabosti REM-a, od načina izbora članova Saveta, preko nedostatka transparentnosti i odgovornosti, do nepostupanja po zakonskim obavezama. U gotovo svim analizama se insistira na potrebi za potpunom depolitizacijom i profesionalizacijom Saveta REM-a, otvorenim i merljivim kriterijumima za dodelu dozvola i nadzor nad radom medija, i aktivnijom ulogom REM-a u zaštiti demokratskog javnog prostora, naročito u periodima izbornih kampanja. REM je u trenutnoj formi institucionalno kompromitovano telo, čiji rad izaziva širok i argumentovan konsenzus kritike stručne i zainteresovane javnosti. Reformisanje REM-a više nije pitanje volje, već demokratske nužnosti. Bez temeljne transformacije u načinu izbora, funkcionisanju i odgovornosti REM-a, nema stvarnog napretka u oblasti slobode medija i izbornih uslova u Srbiji. Zato se reforma REM-a u analizama sve češće ne posmatra kao tehnička ili regulatorna tema, već kao jedno od ključnih političkih pitanja za očuvanje demokratskog poretka u zemlji. Bez ovih reformi, REM će ostati institucija koja formalno postoji, ali realno ne funkcioniše, čime ne samo da propušta da zaštiti javni interes, već direktno doprinosi koncentraciji moći, informativnoj manipulaciji i slabljenju demokratskih procesa u Srbiji.

4.6. Zaključno razmatranje: REM kao „oteta institucija“

Analiza regulatornog tela za elektronske medije (REM) u Srbiji kroz prizmu teorija hibridnih režima jasno pokazuje koliko je duboko političko zarobljavanje institucija ugrozilo temeljne principe demokratije i slobode medija u zemlji. Srbija formalno poseduje sve institucije neophodne za demokratsko funkcionisanje, višestranački sistem, redovne izbore, nezavisno pravosuđe i regulatorna tela kao što je REM. Međutim, praksa pokazuje da su ove institucije često instrumentalizovane od strane dominantne političke elite, naročito Srpske napredne stranke i njenog lidera Aleksandra Vučića, što ih svodi na puki okvir bez stvarne moći i nezavisnosti. REM bi trebalo da bude nezavisno telo koje štiti medijski pluralizam i poštuje slobodu izražavanja, ali u praksi nailazimo na nekoliko problema. Prvi problem predstavlja političku kontrolu nad imenovanjem članova REM-a. Većina članova REM-a dolazi na predlog političkih stranaka, što stvara ambijent pogodan za političku instrumentalizaciju, zatim nedostatak transparentnosti i odgovornosti gde odluke REM-a često nisu detaljno obrazložene, a javnost ima ograničen pristup informacijama o radu tela i pasivnost u reagovanju na pritiske i zloupotrebe gde REM retko kažnjava medije bliske vlastima za pristrasno izveštavanje, dok kritički mediji trpe restrikcije. Kontrola medija i politizacija institucija poput REM-a ograničavaju kvalitet informisanja građana i umanjuju mogućnost demokratske kontrole vlasti. Analiza studija slučaja i izveštaja domaćih i međunarodnih organizacija potvrđuje da su sloboda medija i nezavisnost regulatornih tela ugroženi, što

⁷⁷³ Transparentnost Srbija (2023). REM: zatvorenost i neodgovornost, str. 12

direktno utiče na kvalitet demokratskog sistema u Srbiji. Instrumentalizacija REM-a, kao ključnog tela za medijsku regulaciju, nije samo pitanje unutrašnje medijske politike, već ima šire implikacije za društvenu stabilnost i političku klimu u Srbiji. Ograničavanje pluralizma i slobode medija direktno utiče na informisanost građana i njihov pristup različitim političkim stavovima, što je kamen temeljac svake zdrave demokratije. U uslovima kada regulatorno telo postaje produžetak vlasti, građani gube poverenje u demokratske institucije i procese, što vodi ka povećanoj polarizaciji i društvenim tenzijama. Već rečeno, političko imenovanje članova REM-a kao jedan od najvidljivijih primera ove prakse predstavlja suštinski problem koji određuje dalji tok medijskog i demokratskog razvoja. Kada članovi regulatornog tela dolaze na pozicije zahvaljujući partijskim dogovorima, a ne stručnim i nezavisnim kriterijumima, to vodi ka neefikasnom i pristrasnom regulisanju medijskog prostora. Rezultat je sistematska selektivna primena medijskih propisa, gde mediji bliski vlasti prolaze nekažnjeno, dok se kritički glasovi marginalizuju ili direktno pritiskaju. Ovakva dinamika potvrđuje Levitskyjevu i Way tezu o „kompetitivnoj autokratiji“, u kojoj formalni mehanizmi demokratije postoje, ali su kompromitovani u korist održavanja vlasti dominantne elite.

Ukupno gledano, slučaj REM-a u Srbiji ilustrira širi problem hibridnog režima u kojem demokratske institucije postoje formalno, ali su u praksi zarobljene i zloupotrebene. To znači da Srbija ne samo da nije na putu ka konsolidaciji liberalne demokratije, već se suočava sa ozbiljnim regresom koji pretili da trajno oslabi demokratiju i slobodu izražavanja. Da bi se prevazišla ova situacija, neophodno je sprovesti reforme koje će garantovati stvarnu nezavisnost regulatornih tela, depolitizaciju medijske sfere i jačanje demokratskih standarda, čime bi Srbija mogla da obnovi poverenje građana u institucije i nastavi put ka punopravnoj demokratiji.

S obzirom na evropski kontekst i aspiracije Srbije ka članstvu u Evropskoj uniji, stanje u kojem REM funkcioniše kao „oteta institucija“ predstavlja ozbiljnu prepreku evropskim integracijama. Evropska komisija u svojim izveštajima kontinuirano ukazuje na potrebu jačanja nezavisnosti regulatornih tela, poštovanja medijskih sloboda i vladavine prava. Bez stvarne, a ne samo formalne, nezavisnosti REM-a, Srbija ne može ispuniti ključne kriterijume za članstvo i time dodatno usporava proces svoje evropske perspektive.

Ukupna slika Srbije u 2024. godini prema ovim indikatorima jasno ukazuje na stanje hibridnog režima, gde formalni demokratski mehanizmi postoje, ali su u praksi ozbiljno kompromitovani političkim pritiscima i instrumentalizacijom institucija. Institucije formalno funkcionišu, ali su iznutra oslabljene političkim uplivima. Demokratija je više procedura nego suština, postoji, ali ne garantuje ravnotežu moći, transparentnost ni odgovornost. Najugroženije oblasti su nezavisnost sudstva i sloboda medija, što jasno ukazuje na dubinsko institucionalno zarobljavanje. Takvo stanje ugrožava demokratizaciju, usporava evropske integracije i stvara društveni ambijent u kojem su politička dominacija, informacijska kontrola i institucionalna pasivnost normalizovane. Ovaj sistem onemogućava stvarnu političku konkurenciju, nezavisno pravosuđe, slobodne medije i aktivno civilno društvo, što direktno ugrožava razvoj demokratskih vrednosti i vladavinu prava. Za dalju demokratizaciju Srbije neophodno je radikalno unapređenje nezavisnosti institucija, transparentnosti izbora, slobode medija i zaštite ljudskih prava. Za prevazilaženje ovih izazova neophodne su ne samo tehničke reforme, već i duboka politička volja da se uspostavi vladavina prava, nezavisni regulatorni mehanizmi i pluralistički medijski pejzaž. Bez toga, Srbija će ostati u začaranom krugu hibridnog poretka, demokratska po formi, ali autoritarna po sadržaju. Ukoliko se postojeće tendencije nastave, postoji rizik od daljeg autoritarizacije i udaljavanja od evropskih standarda, što može negativno uticati i na proces evropskih integracija

ZAKLJUČAK

Analiza Regulatornog tela za elektronske medije u Srbiji potvrđuje osnovnu tezu da u savremenim hibridnim režimima ključne institucije, iako formalno zadržavaju demokratske oblike i nadležnosti, u praksi bivaju instrumentalizovane u funkciji očuvanja političke moći. REM je paradigmatičan primer „otete institucije“, čija nominalna nezavisnost ne odgovara njenoj stvarnoj ulozi u savremenoj političkoj stvarnosti Srbije. Umesto da bude garant pluralizma i slobode izražavanja, REM funkcioniše kao mehanizam kontrole nad medijskim prostorom, čime aktivno doprinosi očuvanju i reprodukciji hibridnog režima.

Teorijski okvir koji se zasniva na radovima Levitskog i Waya (2010), Diamonda (2008, 2015) i Schedlera (2006) pruža preciznu analitičku mapu za razumevanje ove pojave. Koncept kompetitivnog autoritarizma (Levitsky i Way), kao režima u kojem se demokratske institucije

formalno održavaju, ali se sistematski potkopavaju u praksi, u potpunosti se ogleda u ulozi REM-a koji ne štiti javni interes, već interese vlasti. Diamondova ideja “demokratskog nazadovanja” i “pseudo-demokratije”, u kojoj institucije zadržavaju formu ali gube suštinu, jasno se reflektuje u načinu na koji REM ignoriše svoje zakonske obaveze i dopušta normalizaciju autoritarnog diskursa u medijima. Schedlerova teza o zarobljavanju institucija u elektoralnim autokratijama objašnjava kako REM postaje ključna tačka političke kontrole nad javnom sferom, čime se podriva mogućnost autentične političke konkurencije.

Empirijski nalazi koji potvrđuju ovaj teorijski okvir obuhvataju kontinuirane ocene međunarodnih organizacijauključujući Freedom House, Reportere bez granica i Evropsku komisiju, koje konstatuju pad slobode medija, političke pristrasnosti regulatornih tela i eroziju institucionalne odgovornosti. REM, kao regulatorno telo koje bi trebalo da funkcioniše u skladu sa Ustavom i zakonima, uporno ne ispunjava svoju ulogu, čime aktivno učestvuje u degradaciji demokratskih normi i mehanizama zaštite slobode izražavanja.

Sva četiri postavljena istraživačka pravca i hipoteze u radu nalaze potvrdu: REM ne deluje u skladu sa svojim zakonskim okvirom, već u interesu političkih aktera na vlasti, stepen demokratizacije režima direktno je povezan sa funkcionalnom ulogom REM-a, kroz oblikovanje medijskog sadržaja i selektivne regulative, REM utiče na demokratiju i kulturu, REM je aktivni instrument političkog očuvanja režima, a ne neutralni regulator, uloga REM-a u Srbiji pokazuje kako hibridni režimi koriste institucionalni aparat za simulaciju demokratskog poretka, dok istovremeno potkopavaju njegove temelje. Ovakva praksa ne predstavlja samo izopačenje funkcije regulatornih tela, već i simptom dublje krize demokratije, u kojoj se institucije pretvaraju u alate političkog opstanka, a sloboda medija biva svedena na formalnost bez suštine. Time REM ne predstavlja samo simbol nefunkcionalne demokratije, već aktivni mehanizam autoritarne konsolidacije, u čijem središtu se nalazi usmerena kontrola nad informacijama, interpretacijom stvarnosti i formiranjem javnog mnjenja. Ovaj obrazac delovanja REM-a, posmatran kroz prizmu teorija hibridnih režima, ukazuje da demokratija u Srbiji nije samo oslabljena, već strukturirano obesmišljena kroz otete institucije i selektivno sprovođenje zakona.

U **prvom poglavlju** postavljen je teorijsko-analički temelj za razumevanje savremenih hibridnih režima, sa posebnim osvrtom na stanje demokratije u Republici Srbiji. Kroz razradu ključnih termina, od opštih definicija hibridnih režima, preko modela defektne demokratije i kompetitivnog autoritarizma, pa do pojmova informativne nesigurnosti i institucionalne dezorganizacije uspostavljena je konceptualna osnova za sagledavanje savremenih političkih poredaka koji funkcionišu na granici između autoritarizma i demokratije. Pokazano je da hibridni režimi ne predstavljaju prelazne oblike ka demokratskoj konsolidaciji, već samoodržive sisteme u kojima se demokratske institucije formalno očuvavaju, ali bivaju suštinski obesmišljene kroz mehanizme političke kontrole, kooptacije i zarobljavanja. U tom smislu, hibridni režim se ne može posmatrati kao manjkava demokratija već kao specifično dizajnirani sistem političke dominacije koji koristi demokratiju kao legitimizujuću formu, dok istovremeno guši suštinske principe političke konkurencije, slobodnih medija i institucionalne autonomije. U okviru razmatranja medijskih sistema u hibridnim režimima, utvrđeno je da informativna nesigurnost i kontrola nad komunikacijskim kanalima predstavljaju ključni element vladavine. Mediji u ovim sistemima gube svoju korektivnu ulogu i postaju instrumenti političke propagande, dok se regulatorna tela, koja bi trebalo da obezbede fer i pluralistički medijski prostor, transformišu u mehanizme političke poslušnosti. U tom okviru, Regulatorno telo za elektronske medije (REM) se javlja kao institucionalni indikator stanja demokratije i kao simptom šireg procesa otmice institucija. Poseban deo ovog poglavlja bio je posvećen razgraničenju pojmova poput otetih institucija i zarobljene države (state capture), uz jasno mapiranje načina na koje političke elite prisvajaju formalne institucije zarad očuvanja vlasti, privatnih interesa i kontrole nad javnim resursima. REM je, u ovom kontekstu, više nego paradigmatički primer takve prakse. Iako formalno nezavisan i utemeljen u

zakonodavnom okviru koji garantuje nepristrasnost, REM u praksi funkcioniše kao institucionalni nastavak volje izvršne vlasti, selektivno primenjujući zakon i ignorišući svoje osnovne regulatorne obaveze. Ova pojava nije izuzetak, već pravilo u sistemu koji je hibridan po dizajnu. Konačno, kroz analizu političkog sistema Republike Srbije pokazano je da ona već duži niz godina ispunjava ključne kriterijume hibridnog režima. Slobodni izbori postoje, ali su uslovi političke utakmice duboko neravnopravni; mediji formalno funkcionišu, ali pod snažnom političkom i ekonomskom kontrolom; institucije nominalno deluju nezavisno, ali su u suštini zarobljene i kooptirane. REM, kao ključni regulatorni akter u domenu medija, predstavlja ogledalo tog procesa i biće u središtu daljih analiza u narednim poglavljima doktorskog rada. Zato se zaključak ovog poglavlja ne nalazi u njegovom kraju, već u njegovom nastavku, odnosno da bismo razumeli kako hibridni režimi funkcionišu, moramo pratiti njihovu institucionalnu praksu, a ne samo njihove zakonske okvire. A praksa REM-a u Srbiji pokazuje kako se zarobljavanjem jedne institucije može zarobiti čitav javni prostor, oblikovati politička stvarnost i učvrstiti poredak koji jeste demokratski po izgledu, ali autoritaran po svojoj logici delovanja.

U **drugom poglavlju**, uprkos normativno snažnoj, ali politički ograničenoj regulativi Evropske unije u oblasti medija, hibridni režimi pokazuju visok stepen otpornosti na transformativne pritiske spolja. Evropski standardi, iako jasno definisani kroz dokumente poput Direktive o audiovizuelnim medijskim uslugama, Evropske konvencije o ljudskim pravima i preporuka Saveta Evrope, često ostaju na nivou deklarativne usklađenosti u državama u kojima su ključne institucije pod političkom kontrolom. U takvom kontekstu, sloboda medija ne zavisi samo od sadržaja zakona, već pre svega od političke volje da se oni primene, kao i od snage i nezavisnosti regulatornih tela. Analizom deset zemalja, Srbije, Mađarske, Poljske, Rusije, Turske, Ukrajine, Albanije, Gruzije, Moldavije i Bosne i Hercegovine, potvrđeno je da postoji obrazac u kojem su demokratski i evropski standardi u oblasti medija formalno prihvaćeni, ali suštinski oslabljeni kroz političku instrumentalizaciju institucija, netransparentnost rada regulatornih tela i nedostatak efektivnog nadzora nad vlasničkom strukturom i uređivačkom politikom medija. U većini ovih zemalja, zajednička karakteristika jeste postojanje nominalno nezavisnih, ali faktički zarobljenih regulatornih tela, što otežava delotvornu primenu evropskih normi. U slučaju Srbije, vidljivo je da se proces evropskih integracija koristi selektivno kao instrument legitimizacije vlasti pred međunarodnom zajednicom, dok se u praksi sprovode politike koje direktno podrivaju principe pluralizma i slobode izražavanja. REM, kao ključno regulatorno telo u sferi elektronskih medija, predstavlja paradigmu institucionalnog hibrida formiranog po evropskom modelu, ali operativno integrisanog u politički sistem koji zloupotrebljava medije za održanje moći. Ova situacija nije jedinstvena za Srbiju jer slične obrasce nalazimo i u Mađarskoj, gde se regulatorno telo NMHH koristi za gušenje kritičkih medija, ili u Poljskoj, gde je javni servis pretvoren u instrument partijske propagande. Komparativni uvid u praksu drugih zemalja pokazuje da ni članstvo u EU (npr. Mađarska, Poljska), niti aspiracija ka njemu (npr. Srbija, Albanija, Gruzija) nije garancija poštovanja medijskih sloboda ukoliko unutrašnje političke strukture nisu istinski posvećene demokratskim principima. Štaviše, u autoritarnim i poluautoritarnim režimima (npr. Rusija, Turska), regulatorna tela su otvoreno podređena izvršnoj vlasti, dok se zakonski okvir koristi za legitimisanje represivnih mera pod izgovorom borbe protiv dezinformacija i zaštite nacionalne bezbednosti. Zato je neophodno preispitati ne samo kapacitet EU da utiče na medijske politike zemalja u tranziciji, već i same mehanizme uslovljavanja, koji sve češće podležu političkom pragmatizmu. U situaciji kada evropski standardi bivaju implementirani bez stvarne institucionalne promene, potrebno je otvoriti pitanje nove strategije, one koja će se fokusirati ne samo na pravnu usklađenost, već i na izgradnju otpornih, nezavisnih i profesionalnih institucija, koje će moći da funkcionišu i u neprijateljskom političkom okruženju. Ova saznanja direktno vode ka narednim analizama u okviru rada, koje se bave konkretnim primerima otetih institucija i zarobljenih regulatornih

tela sa posebnim osvrtom na REM u Srbiji kao ključnim indikatorom transformacije formalno demokratskih sistema u stabilizovane hibridne režime.

U trećem poglavlju, analiza regulatornih tela za elektronske medije u Nemačkoj, Bugarskoj i Srbiji jasno osvetljava duboku povezanost između stepena demokratske konsolidacije i funkcionisanja institucija nadležnih za nadzor medijskog prostora. Kroz uporedni okvir tri države, u ovom poglavlju su identifikovane ključne razlike u institucionalnom dizajnu, stepenu operativne nezavisnosti, transparentnosti i javnoj odgovornosti regulatornih tela koje u velikoj meri reflektuju ukupno stanje vladavine prava i političke kulture u analiziranim društvima. U slučaju Savezne Republike Nemačke, regulatorna tela poput Die Landesmedienanstalten (pokrajinskih medijskih agencija) pokazuju visok nivo profesionalizma, decentralizacije i institucionalne stabilnosti. Njihova struktura i način funkcionisanja svedoče o duboko ukorenjenim demokratskim normama, među kojima su nezavisnost od političkih centara moći, transparentnost rada i postojanje mehanizama kontrole koji omogućavaju javni uvid i stručnu evaluaciju. Nemačka, kao uzor stabilne liberalne demokratije, pokazuje da efikasna regulacija medija zavisi pre svega od političke volje da se zaštite osnovne vrednosti pluralizma, slobode i odgovornosti. S druge strane, Bugarska, iako članica Evropske unije, oslikava kompleksan slučaj zemlje u kojoj su demokratske forme institucionalizovane, ali se u praksi regulatorna tela nalaze pod značajnim političkim i ekonomskim pritiscima. Slučaj Bugarske pokazuje da integracija u evropski pravni okvir nije dovoljna ukoliko ne postoji snažna unutrašnja politička volja za sprovođenje reformi i zaštitu nezavisnosti institucija. Iako je bugarski Savet za elektronske medije formalno nezavisan, praksa pokazuje da politički uticaj, netransparentno odlučivanje i partijska kadrovska politika ugrožavaju njegovu funkciju u zaštiti javnog interesa i medijskog pluralizma. Najproblematičniji slučaj predstavlja Srbija, gde REM, kao telo nominalno nezavisno, funkcioniše u kontekstu hibridnog režima, u kojem su institucije formalno uspostavljene, ali faktički zarobljene. REM je dobar primer „otete institucije“, koja služi legitimaciji autoritarne kontrole nad medijima, umesto da bude garant njihove autonomije. Mehanizmi imenovanja članova Saveta REM-a, selektivna primena zakona, netransparentno odlučivanje, kao i pasivnost u odnosu na očigledne prekršaje medijskih kuća bliskih vlastima, ukazuju na duboku disfunkcionalnost ovog tela. Srbija tako osvetljava obrazac političke instrumentalizacije regulatornih mehanizama u cilju održanja hegemonije nad javnim diskursom. Uporedna analiza ovih triju država potvrđuje tezu da regulatorna tela za medije ne mogu biti posmatrana samo kao tehnička i apolitična tela, već kao izraz šireg institucionalnog poretka i političke volje. U demokratijama, one predstavljaju oslonac slobodnog društva, dok u hibridnim režimima često postaju instrumenti kontrole, cenzure i propagande. U tom smislu, postojanje zakonskog okvira i formalne nezavisnosti nisu dovoljni pokazatelji efektivnosti već je presudna stvarna sposobnost institucije da funkcioniše bez političkog tutorstva, da reaguje na prekršaje u skladu sa zakonom, i da u svom delovanju ima poverenje javnosti. Na kraju, ovo poglavlje postavlja važno pitanje: kako je moguće reformisati regulatorna tela u hibridnim režimima i vratiti ih pod okrilje javnog interesa? Odgovor se ne može svesti na tehnička rešenja, već zahteva širu političku promenu, demokratizaciju institucija i društveni pritisak za odgovornost. Komparativni okvir koji uključuje Nemačku kao idealni tip liberalne demokratije, i Bugarsku i Srbiju kao države sa različitim nivoima demokratizacije, pomaže u osvetljavanju puteva reforme i identifikaciji institucionalnih praksi koje mogu poslužiti kao modeli za buduću rekonstrukciju medijskog regulatornog sistema u Srbiji.

U poslednjem, **četvrtom poglavlju**, analiza Regulatornog tela za elektronske medije (REM) u ovom poglavlju pokazala je da u savremenim hibridnim režimima, zarobljavanje i deformisanje nezavisnih regulatornih institucija ne predstavlja izuzetak, već pravilo. REM, koji bi po svojoj zakonskoj definiciji trebalo da bude nezavisno telo koje štiti javni interes, unapređuje slobodu medija i osigurava profesionalne standarde elektronskih medija, u praksi je postao ključna karika u lancu političke kontrole nad medijskim prostorom. Ovaj paradoks

gde nezavisno telo funkcioniše kao produžena ruka političke moći osvetljava jedan od najsuptilnijih i najopasnijih mehanizama hibridnog režima. REM danas ne može biti posmatran kao pasivan akter koji ne uspeva da reaguje, naprotiv, njegovo sistemsko nečinjenje, selektivna primena zakona, institucionalna nevidljivost i izostanak sankcionisanja očiglednih kršenja etičkih i zakonskih normi, predstavljaju aktivne oblike saučesništva u degradaciji medijskog pejzaža Srbije. Kroz mehanizme političkog imenovanja članova Saveta REM-a, kroz selektivnu dodelu nacionalnih frekvencija i kroz tolerisanje sadržaja koji otvoreno narušavaju profesionalna pravila i promovišu političku propagandu, REM ne deluje u interesu građana, već u interesu političkog statusa kvo. Studije slučaja, dodela nacionalnih frekvencija 2022. godine, tolerisanje sadržaja na televizijama Pink i Happy, kao i nereagovanje na izveštavanje o masovnim protestima potvrđuju da REM ne samo da ne koristi svoja zakonska ovlašćenja, već ih aktivno ignoriše onda kada bi njihova primena ugrozila interese političke elite. Na taj način, REM ne funkcioniše kao institucionalna korektivna sila, već kao čuvar neravnoteže, osiguravajući da politički poželjni narativi ostanu dominantni u javnom prostoru. Kroz analizu nekoliko tematskih oblasti u kojima se najčešće formulišu kritike stručne i zainteresovane javnosti prema REM-u, pokazalo se da Regulatorno telo za elektronske medije sistematski propušta da izvršava svoje zakonom definisane nadležnosti u skladu s principima nezavisnosti, transparentnosti i javnog interesa. Uočena je dominantna tendencija institucionalne pasivnosti, političke pristrasnosti i ignorisanja regulatorne uloge, naročito u kontekstu izbornih procesa, medijskog pluralizma i zaštite demokratskih standarda. Time REM ne samo da ne doprinosi unapređenju slobode medija, već se svojim delovanjem ili nedelovanjem, pozicionira kao jedan od ključnih činilaca u očuvanju postojećih neravnopravnih odnosa u medijskom prostoru hibridnog režima. U širem institucionalnom kontekstu, REM je simptom i posledica fenomena otetih institucija, gde se mehanizmi koji bi trebalo da funkcionišu kao garant demokratije i javnog interesa transformišu u fasadu institucionalnosti iza koje se krije koncentracija moći. U hibridnim režimima, kao što je slučaj Srbije, institucije poput REM-a postoje upravo zato da bi legitimisale demokratski deficit: kroz formalno postojanje procedura, nadležnosti i zakona, dok se suštinski odluke donose prema političkoj koristi, a ne javnom dobru. REM u tom smislu više nije samo regulatorni problem, već indikator šire patologije političkog sistema. Njegova pasivnost u zaštiti pluralizma, tolerisanje nasilnih i propagandnih medijskih sadržaja, kao i ignorisanje zahteva civilnog društva, univerzitetske zajednice i međunarodnih organizacija, pokazuju duboko ukorenjenu otpornost na promene koje bi vodile demokratizaciji medijskog sistema. Umesto toga, REM doprinosi institucionalizaciji hibridnog režima, čime postaje jedan od njegovih najvažnijih stubova. Pored unutrašnjih problema, ne može se zanemariti ni međunarodni kontekst, posebno u svetlu evropskih integracija. Iako Evropska unija godinama u svojim izveštajima konstatuje nizak nivo poverenja u REM, njegovu nedelotvornost i političku instrumentalizaciju, izostaje snažniji pritisak na promenu regulatorne prakse i unapređenje institucionalne nezavisnosti. To dodatno ilustruje složenost delovanja hibridnih režima – oni su sposobni da formalno zadovolje osnovne zahteve procesa evropskih integracija, dok suštinski zadržavaju netransparentnost, autoritarnost i partijsko-poslovne veze koje im omogućavaju opstanak na vlasti. Na kraju, REM nije samo simbol političke kontrole nad medijima, već primer sistemske otmice javnih institucija, koje više ne služe građanima, već su instrumenti vlasti. REM je telo koje u praksi ne štiti ustavna prava građana, već ih podriva, čime doprinosi slabljenju političke deliberacije, urušavanju poverenja u institucije i degradaciji kvaliteta javne sfere. Time REM postaje idealna studija slučaja za razumevanje načina na koji se hibridni režimi stabilizuju i šire svoj uticaj, ne kroz brutalnu represiju, već kroz zarobljavanje onih institucija koje bi trebalo da budu njihovi prirodni korektivi. Ovo poglavlje zaključuje analitički okvir u kojem REM nije posmatran kao pojedinačna devijacija, već kao strukturni element hibridne političke konfiguracije Srbije. Ovakav pristup omogućava dublje razumevanje šire slike o tome kako

zarobljene institucije održavaju iluziju demokratskih procedura dok u osnovi deluju kao čuvari političkog monopola.

LITERATURA:

1. AEJ. (2023). Statement on the CEM's Failure to React to Political Partiality. Association of European Journalists Bulgaria.

2. Aleksandar Vučić. (2020). *Politička kontrola institucija u Srbiji: slučaj REM-a*. Beograd: Institut za političke studije.
3. Amnesty International. (2022). *Poland: Pegasus Spyware Used Against Journalists*.
4. Armony, Ariel C., and Hector E. Schamis. "Babel in Democratization Studies." *Journal of Democracy* 16, no. 4 (2005): 113-128.
5. Balkan Insight. (2022). *Albania's Media Regulator Under Fire for Political Bias*.
6. Balkan Insight. (2023). *Media Regulation in Albania: Between Reform and Capture*. Tirana. Preuzeto sa:
7. Balkan Insight. (2025, March 27). *Two BIRN journalists in Serbia targeted with Pegasus spyware*. Retrieved July 01, 2025, from
8. Balkan Insight, *Analiza vlasništva medija u Srbiji, 2023*.
9. Banjanin, D. (2020). *REM: Između zakona i politike*. Beograd: Fondacija za otvoreno društvo.
- European Commission. (2020). *Serbia 2020 Report*. SWD(2020) 352 final.
- Reporters Without Borders. (2022). *Press Freedom Index – Serbia*.
- Nenadić, N. (2019). "Regulacija medija u Srbiji: između zakonskih normi i političke prakse", *Analitika – Centar za društvena istraživanja*, str. 7–13.
10. Bayer, J. (2013). *Media Freedom and Pluralism in Hungary*. European University Institute.
11. Bieber, F. (2018). *Patterns of Competitive Authoritarianism in the Western Balkans*. East European Politics.
12. BIRN. (2021). *Rijaliti programi i granice zakona: Studija slučaja Zadruga*.
13. BIRN. (2023). *Kako su mediji izveštavali o protestima "Srbija protiv nasilja"*.
14. BIRN. (2023). *Analize medijske kontrole u Srbiji*.
15. BIRN (2023). *REM i ignorisanje funkcije nadzora u predizbornom periodu*. Beograd.
16. BIRN Albania. (2023). *Media Ownership Transparency in Albania*.
17. BIRN Serbia. (2023). *Media Ownership and Political Influence in Serbia*. Belgrade: BIRN.
18. BIRN Srbija. (2021). *Programski sadržaji televizije Hepi i njihova usklađenost sa zakonima*.
19. BIRN Srbija. (2022). *Analiza rada televizija sa nacionalnom frekvencijom*. Dostupno na:
20. BIRODI. (2023). *Monitoring medijskog sadržaja u izbornim kampanjama*.
21. BIRODI (2021). *Analiza kapaciteta REM-a za monitoring i reagovanje*
22. BIRODI (2021). *REM kao instrument političkog legitimiteta: Analiza uloga i nečinjenja*
23. BIRODI (2021). *Analiza institucionalnog integriteta REM-a: imenovanja članova i politički uticaji*. Beograd.
24. BIRODI (2021). *Analiza kapaciteta REM-a*
25. BIRODI (2021). *REM kao instrument političkog legitimiteta*
26. BIRODI (2023). *Analiza funkcionisanja REM-a u izbornom ciklusu 2022–2023*. Beograd: Biro za društvena istraživanja.
27. BIRODI (2023). *Transparentnost i zakonitost postupka izbora članova REM-a. Interni izveštaj*.

28. BIRODI (2023). Pasivnost REM-a u izbornim kampanjama.
29. BNR. (2023). Momchilova: Reports on Bucha Are Ukrainian Propaganda. Bulgarian National Radio, Sofia, July 2023.
30. Boege, Volker, M. Anne Brown, i Kevin P. Clements. "Hybrid Political Orders, Not Fragile States." *Peace Review* 21, br. 1 (2009): 13–21.
31. Brown, Trevor L., and Charles R. Wise. "Constitutional Courts and Legislative–Executive Relations: The Case of Ukraine." *Political Science Quarterly* 119, no. 1 (2004): 143–69.
32. Brownlee, Jason. *Authoritarianism in an Age of Democratization*. Cambridge: Cambridge University Press, 2007.
33. Budimir, Branko, i Vladimir Međak. *Vodič kroz pristupanje Srbije Evropskoj uniji*. 5. dopunjeno izd. Beograd: ISAC fond, Centar za međunarodne i bezbednosne poslove, 2017
34. Bulgarian Council for Electronic Media (CEM). (2022). *Annual Activity Overview*.
35. Bulgarian Council for Electronic Media (CEM). (2023). *Annual Complaint Report*.
36. Bulgarian Helsinki Committee. (2023). *Media Regulation Transparency Report*.
37. Bundesministerium für Gesundheit und Medien. (2023). *Finanzierung der Medienaufsicht*.
38. Bundeszentrale für politische Bildung. (2023). *Medienregulierung in Deutschland*.
39. Burazer, Nikola. "Serbia." Freedom House. Pristupljeno 4. avgusta 2024.
40. Bátorfy, A. (2021). *The KESMA Media Empire in Hungary*. CEU Democracy Institute.
41. Carnegie, Paul J. *The Road from Authoritarianism to Democratization in Indonesia*. New York: Palgrave Macmillan, 2010.
42. Carothers, T. (2002). *The End of the Transition Paradigm*. *Journal of Democracy*, 13(1), 5–21.
43. Carothers, Thomas. "The End of the Transition Paradigm." *Journal of Democracy* 13, br. 1 (2002): 5–21.
44. Carothers, Thomas. "The Backlash against Democracy Promotion." *Foreign Affairs* 85, no. 2 (2006): 55–68.
45. Centar za istraživanje, transparentnost i odgovornost (CRTA). "CRTA monitoring medija: Priča protiv zapadne strane – monitoring stranog uticaja, jul 2022 – jun 2023." Pristupljeno 5. avgusta 2024. .
46. Centar za istraživanje, transparentnost i odgovornost (CRTA). "Analiza medija: Prepoznavanje relevantnosti i značaja medija." Decembar 2023.
47. Centar za istraživanje, transparentnost i odgovornost (CRTA). "Crtine prijave." CRTA. Pristupljeno 25. januar 2024. .
48. Centar za primenjene evropske studije. Beograd: RATEL, 2014.
49. Center for Research, Transparency and Accountability (CRTA)
50. Cenzolovka. "Šta to REM krije od građana: Objašnjenja odluka nema, zapisnici sve skromniji, informacije i dokumenti nedostupniji." Poslednji put pristupljeno 16. jula 2024.
51. Cenzolovka "Ni tri meseca posle izbora REM nije kaznio nijednu televiziju zbog kršenja zakona tokom kampanje." Pristupljeno 25. januara 2024. .

52. CEPRIS, Izveštaj o medijima i protestima u Srbiji, 2023. ↵
53. Chong, Dennis, and James N. Druckman. "Framing Theory." *Annual Review of Political Science* 10, no. 1 (2007): 103-126
54. Cianetti, L., Dawson, J., & Hanley, S. (2018). "Rethinking Democratic Backsliding." *East European Politics*, 34(3), 243–256.
55. Cianetti, L., Dawson, J., & Hanley, S. (2018). "Rethinking 'Democratic Backsliding' in Central and Eastern Europe." *East European Politics*, 34(3), 243–256.
56. CINS – Centar za istraživačko novinarstvo Srbije (2021). REM: Telo koje ne reguliše. Preuzeto sa:
57. Council of Europe. (2022). Platform to promote the protection of journalism – Alerts on Hungary.
58. Council of Europe. (2023). Freedom of Expression and Internet Governance.
59. Council of Europe (2000). Recommendation CM/Rec(2000)23 on the independence and functions of regulatory authorities for the broadcasting sector.
60. Croissant, Aurel. *Von der Transition zur defekten Demokratie: Demokratische Entwicklung in den Philippinen, Südkorea und Thailand*. Wiesbaden: Westdeutscher Verlag, 2002.
61. Croissant, Aurel. *Transition zur defekten Demokratie*. Merkel, Wolfgang, et al. Regionalanalysen.
62. Croissant, Aurel, i Wolfgang Merkel. "Introduction: Democratization in the Early Twenty-First Century." Special issue on "Consolidated or Defective Democracy? Problems of Regime Change." *Democratization* 11, br. 5 (2004): 1-9.
63. CRTA. Predizborna tišina u REM-u: Uloga Regulatornog tela za elektronske medije u izbornom procesu. 2018. Pristupljeno 01.12.2023. .
64. CRTA. (2019). Monitoring medija tokom protesta "1 od 5 miliona".
65. CRTA. (2022). REM i selektivna kontrola – slučaj Hepi.
66. CRTA. (2022). REM: Regulator bez regulatorne funkcije.
67. CRTA. (2022). REM i dodela frekvencija: Transparentnost bez smisla.
68. CRTA. (2022). REM pod političkom kontrolom: Analiza prakse.
69. CRTA. (2023). Analiza nezavisnosti regulatornih tela u Srbiji.
70. CRTA. (2023). Analiza nezavisnosti REM-a u Srbiji.
71. CRTA. (2023). Izveštaji o medijima i institucijama u Srbiji. Beograd: CRTA.
72. CRTA. (2023). Monitoring rada REM-a: Izveštaj o (ne)transparentnosti.
73. CRTA. (2023). Završni izveštaj o nepravilnostima tokom izbornog procesa u Srbiji.
74. CRTA. (2023). Mediji i izbori: analiza izbornog izveštavanja 2022/2023. Beograd.
75. Crta. (2022). Izbori pod kontrolom: monitoring medijskog izveštavanja tokom kampanje. Beograd.
76. CRTA & BIRN Serbia. (2023). Izveštaji o medijskoj slobodi i nezavisnosti REM-a. Beograd. Dostupno na: /
77. CRTA & Transparentnost Srbija. (2022). Izborna kampanja i medijska zastupljenost aktera.
78. CRTA (2022). Parlamentarni i predsednički izbori 2022: Završni izveštaj o monitoringu
79. CRTA (2022). REM pod lupom: analiza regulatornog kapaciteta

80. CRTA (2022). Završni izveštaj o radu REM-a u izbornom kontekstu
81. CRTA (2022). Institucije pod pritiskom: REM kao politički instrument. Beograd: Centar za istraživanje, transparentnost i odgovornost.
82. CRTA (2022). REM pod lupom: Nezavisna tela i izborni proces. Beograd: CRTA.
83. CRTA (2022). REM pod lupom
84. CRTA (2022). REM pod lupom: Nezavisna tela i izborni proces.
85. CRTA (2022). Završni izveštaj o parlamentarnim i predsedničkim izborima u Srbiji
86. CRTA (2022). Završni izveštaj o REM-u tokom izbora
87. CRTA (2023). Izbori pod pritiskom: Analiza regulatornih tela tokom kampanja 2022–2023. Beograd.
88. CRTA (2023). Monitoring medija tokom izbora 2023
89. CRTA (2023). Monitoring medijskog sadržaja tokom kampanja.
90. CRTA i BIRN. (2023). Izveštaji o nezavisnosti REM-a.
91. CRTA, Preporuke za reformu REM-a, 2023.
92. Dahl, R. A. (1971). *Polyarchy: Participation and Opposition*. Yale University Press.
93. Dahl, Robert. *Democracy and Its Critics*. New Haven, CT: Yale University Press, 1989.
94. Deirdre Kevin, *Regulacija medija: Studija pravnog okvira Regulatornog tela Srbije i usaglašavanje sa evropskim standardima, Harmonizovanje horizonta: ka EU standardima i zaštiti ljudskih prava* (Beograd: Savet Evrope, 2023), 6
95. Diamond, L. (2002). "Thinking About Hybrid Regimes." *Journal of Democracy*, 13(2), 21–35.
96. Diamond, Larry. "Democracy's Arc from Resurgent to Imperiled." *Journal of Democracy* 33, no. 1 (2022): 163-179.
97. Diamond, L. (2015). *The Hybrid Regimes of the 21st Century*. *Journal of Democracy*.
98. Diamond, Larry. *Developing Democracy: Toward Consolidation*. Baltimore: Johns Hopkins University Press, (1999).
99. Diamond, Larry, and Leonardo Morlino, eds. *Assessing the Quality of Democracy*. Baltimore: Johns Hopkins University Press, 2005.
100. Die Medienanstalten. "Privater Rundfunk und Telemedien." *Jahrbuch der Medienanstalten*. Berlin: Die Medienanstalten, 2021.
101. Die Medienanstalten. (2022). *Beschwerdeberichte 2020–2022*.
102. Die Medienanstalten. (2022). *ZAK und ihre Rolle im föderalen System*.
103. Die Medienanstalten. (2023). *Jahresbericht und Transparenzbericht*.
104. Die Medienanstalten. (2023). *Regulierung digitaler Plattformen*.
105. Die Medienanstalten. (2024). *ZAK-Bericht zur Auf1 Entscheidung*.
106. Directive (EU) 2018/1808 on AVMSD.
107. DLM. (2021). *Medienordnung 2021*.
108. DLM. (2022). *Tätigkeitsbericht 2021/22*.
109. Dobek-Ostrowska, B., et al. (2017). *Media Systems and Communication Policies in Europe*. Springer.
110. Dragana Petrović. (2022). *Samocenzura i medijski pluralizam u Srbiji*. Novi Sad: Fakultet političkih nauka.

111. Dreyer, A., & Kiefer, M. (2021). Digital regulation and platform accountability in Germany. *Medienpolitik International*.
112. Economist Intelligence Unit. (2023). *Democracy Index 2022: Frontline democracy and the battle for Ukraine*. London: The Economist Group.
113. Economist Intelligence Unit. *Democracy Index 2024*. EIU, 2024.
114. Economist Intelligence Unit (EIU)
115. Ekiert, Grzegorz. "Democracy and Authoritarianism in the 21st Century: A Sketch." Harvard University, December 202.
116. Ekman, Joakim. "Political Participation and Regime Stability." *International Political Science Review* 30, no. 1 (2009): 7–31.
117. EU Rule of Law Report 2024 – Country Chapter on Bulgaria, European Commission, Brussels, 2024.
118. European Audiovisual Observatory. (2023). *Media Ownership in Bulgaria*.
119. European Audiovisual Observatory. (2023). *Media Pluralism Monitor*.
Preuzeto sa:
120. European Audiovisual Observatory. (2023). *Media Regulatory Authorities in Europe*.
121. European Audiovisual Observatory
122. European Audiovisual Observatory (Council of Europe). "The proposal for a European Media Freedom Act." Strasbourg, 2022.
123. European Commission. (2023). *Digital Media and Regulatory Challenges*.
124. European Commission. (2023). *Report on Bulgaria's Progress Towards Media Reforms*.
125. European Commission. (2023). *Rule of Law Report – Bulgaria*.
126. European Commission. (2023). *Rule of Law Report – Hungary*.
127. European Commission. (2023). *Rule of Law Report – Poland*.
128. European Commission. (2023). *Rule of Law Reports – Poland*.
129. European Commission. (2023). *Serbia 2023 Country Report*.
130. European Commission. (2023). *Serbia 2023 Progress Report*.
131. European Commission. (2023). *Serbia 2023 Progress Report*. Brussels: Directorate-General for Neighbourhood and Enlargement Negotiations. Preuzeto sa:
132. European Commission. (2023). *Turkey 2023 Report*.
133. European Commission. (2023). *Ukraine 2023 Progress Report*. Brussels.
134. European Commission. (2023). *Ukraine 2023 Report*.
135. European Commission. (2023). *Serbia 2023 Report*. Brussels.
136. European Commission. (2024). *Enlargement Package – Media Freedom in the Western Balkans*.
137. European Commission. (2024). *Media Freedom Report: Germany*.
138. European Commission. (2024). *Progress Report on Media Reforms in Albania*.
139. European Commission. (2024). *Progress Report on Media Reforms in Georgia*.
140. European Commission. (2024). *Progress Report on Media Reforms in Moldova*.
141. European Commission. (2024). *Recommendations for Bulgaria*.

142. European Commission. (2024). Rule of Law Report – Country Chapter: Bulgaria.
143. European Commission. (2024). Serbia 2023 Report. Brussels: Enlargement Package.
144. European Commission. (2024). Serbia 2024 Report.
145. European Commission (2023). Serbia 2023 Report – Enlargement Package
146. European Commission, Rule of Law Reports, 2023.
147. European Council, Accession Negotiations and Conditionality, 2024.
148. European Digital Media Observatory. (2023). Digital Media Landscape in Georgia.
149. European Digital Media Observatory. (2023). Digital Media Landscape in Moldova.
150. European Federation of Journalists. (2023). State Advertising and Media Capture in Serbia.
151. European Media Freedom Act (2024/1083).
152. European Media Freedom Act - Background Analysis. Policy Department for Structural and Cohesion Policies Directorate-General for Internal Policies PE 733.129. April 2023
153. European Parliament. (2022). Media Freedom and Independence in Bulgaria.
154. European Parliament. (2023). Media Freedom in Central and Eastern Europe: State Capture and Resistance.
155. European Parliament. (2023). Moldova’s EU Path and Media Reform Efforts.
156. European Parliament. (2023). Resolution on Media Freedom in Serbia.
157. European Parliament. (2023). Serbia Accession Progress and Media Freedom.
158. European Parliament. (2024). Implementation of EMFA and AVMSD in Member States.
159. European Parliament. (2024). Regulation (EU) 2024/1083 on the European Media Freedom Act (EMFA). Official Journal of the European Union.
160. European Parliament
161. European Parliament Briefing. (2023). Supporting Media Freedom in Authoritarian Contexts: The Case of Russia.
162. European Parliament, Reports on Media Freedom in Candidate Countries, 2023.
163. European Platform of Regulatory Authorities. (2024). Case studies on extremism and regulation.
164. European University Institute, Bleyer-Simon, K., Brogi, E., Carlini, R. et al. Monitoring media pluralism in the digital era – Application of the Media Pluralism Monitor in the European Union, Albania, Montenegro, the Republic of North Macedonia, Serbia and Turkey in the year 2022. Centre for Media Pluralism and Media Freedom, European University Institute, 2023.
165. Europska unija. “Direktiva (EU) 2018/1808 Europskog parlamenta i Vijeća od 14. studenoga 2018. o izmjeni Direktive 2010/13/EU o koordinaciji određenih zakona i drugih propisa država članica koji se odnose na pružanje audiovizualnih medijskih usluga.” EUR-Lex.

166. Evropska komisija. (2010-2024). Izveštaji o napretku država kandidata i potencijalnih kandidata.
167. Evropska komisija. Directive (EU) 2018/1808 of the European Parliament and of the Council of 14 November 2018 amending Directive 2010/13/EU on the coordination of certain provisions laid down by law, regulation or administrative action in Member States concerning the provision of audiovisual media services (Audiovisual Media Services Directive) in view of changing market realities. Brisel: Evropska komisija, 2018.
168. Evropska komisija. Obaveštenje 2020/58791. Brisel: Evropska komisija, 2020.
169. Evropska komisija. Izveštaj Evropske komisije za Srbiju za 2023. godinu. Brisel: Evropska komisija, 2023.
170. Evropska komisija. Serbia 2023 Report, Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, 2023 Communication on EU Enlargement policy. Brisel: Evropska komisija, 2023.
171. Evropska komisija. "Glavni zaključci Izveštaja o Srbiji za 2023. godinu." EU u Srbiji.
172. Evropska Komisija. 2023 Communication on EU Enlargement Policy, Serbia Report. Evropska Komisija, 2023.
173. Evropska komisija (2023). Serbia 2023 Progress Report. Brussels.
174. Evropska Komisija, Izveštaj o vladavini prava za 2024, Poglavlje o stanju vladavine prava u Srbiji (Evropska Komisija, 2024).
175. Evropska komisija, Program rada Komisije 2022. Aneksi, 19. oktobar 2021.
176. Evropska unija. (2022-2023). Izveštaji o vladavini prava u Poljskoj.
177. Evropski parlament. (2022). Izveštaj o napretku Srbije u pristupanju EU.
178. EWB. (2022). Nova S i profesionalni standardi: REM ignoriše kvalitet u korist lojalnosti.
179. Ezrow, Natasha, and Erica Frantz. Dictators and Dictatorships: Understanding Authoritarian Regimes and Their Leaders. New York, NY: The Continuum International Publishing Group, 2011.
180. Freedom House. Freedom in the World: Political Rights and Civil Liberties 2008. New York: Freedom House, 2008.
181. Freedom House. (2010-2024). Freedom in the World Reports.
182. Freedom House. Nations in Transit 2021: The Antidemocratic Turn. Freedom House, 2021.
183. Freedom House. (2022). Freedom in the World Report: Serbia.
184. Freedom House. Freedom in the World 2022: The Global Expansion of Authoritarian Rule. Washington, DC: Freedom House, 2022.
185. Freedom House. (2023). Nations in Transit – Serbia: Media and institutions.
186. Freedom House. (2023). Nations in Transit: Serbia.
187. Freedom House. (2023). Nations in Transit: Serbia.
188. Freedom House. (2023). Freedom in the World 2023 Reports.
189. Freedom House. (2023). Georgia Country Report.
190. Freedom House. (2023). Nations in Transit 2023: Bosnia and Herzegovina.

191. Freedom House. (2023). Nations in Transit 2023: Bulgaria.
192. Freedom House. (2023). Nations in Transit 2023: Czech Republic.
193. Freedom House. (2023). Nations in Transit 2023: Germany.
194. Freedom House. (2023). Nations in Transit 2023: Hungary.
195. Freedom House. (2023). Nations in Transit 2023: Moldova.
196. Freedom House. (2023). Nations in Transit 2023: Montenegro.
197. Freedom House. (2023). Nations in Transit 2023: Poland.
198. Freedom House. (2023). Nations in Transit 2023: Serbia.
199. Freedom House. (2023). Nations in Transit 2023: Slovakia.
200. Freedom House. (2023). Nations in Transit 2023: Slovenia.
201. Freedom House. (2023). Nations in Transit – Regional Overview.
202. Freedom House. (2023). Serbia Country Report.
203. Freedom House. (2023). Ukraine Country Report.
204. Freedom House. Freedom in the World 2023: Marking 50 Years in the Struggle for Democracy. Washington, DC: Freedom House, 2023.
205. Freedom House. Nations in Transit 2023: War Deepens a Regional Divide. Freedom House, 2023.
206. Freedom House. (2024). Nations in Transit – Serbia Report.
 Reporteri bez granica. (2024). World Press Freedom Index – Serbia.
 BIRODI. (2023). Monitoring medijskog sadržaja u izbornim kampanjama.
 European Commission. (2023). Serbia 2023 Country Report.
 OSCE/ODIHR. (2022). Final Report on the Early Parliamentary Elections in Serbia.
 CRTA. (2023). Završni izveštaj o nepravilnostima tokom izbornog procesa u Srbiji.
207. Freedom House. (2024). Nations in Transit 2024: Albania.
208. Freedom House. (2024). Nations in Transit 2024: Bulgaria.
209. Freedom House. (2024). Nations in Transit 2024: Georgia.
210. Freedom House. (2024). Nations in Transit 2024: Hungary.
211. Freedom House. (2024). Nations in Transit 2024: Moldova.
212. Freedom House. (2024). Nations in Transit 2024: Poland.
213. Freedom House. (2024). Nations in Transit 2024: Russia.
214. Freedom House. (2024). Nations in Transit 2024: Serbia.
215. Freedom House. (2024). Nations in Transit 2024: Turkey.
216. Freedom House. (2024). Nations in Transit 2024: Ukraine.
217. Freedom House. (2024). Nations in Transit – Serbia Report.
218. Freedom House. (2024). Ukraine: Nations in Transit 2024 – Country Report.
219. Freedom House. Freedom in the World 2024. Freedom House, 2024.
220. Freedom House. Nations in Transit 2024: A Region Reordered by Autocracy and Democracy. Freedom House, 2024.
221. Freedom House. Nations in Transit: The Diversity of Hybrid Regimes, Autocratizing Hybrids. Freedom House, 2024.
222. Freedom House (2023). Nations in Transit – Serbia Country Report
223. Freedom House (2024). Freedom in the World: Serbia
224. Freedom House (2024). Nations in Transit: Serbia. Washington D.C.
225. Freedom House, Nations in Transit 2023: Serbia Report. ↵

226. Freedom House, Serbia and Hungary Country Reports, 2023.
227. Furman, Dmitrii. "The Origins and Elements of Imitation Democracies: Political Developments in the Post-Soviet Space." *Osteuropa: The Europe beyond Europe* (Autumn 2007): 205–244.
228. Ganev, V. I. (2007). *Preying on the State: The Transformation of Bulgaria after 1989*. Cornell University Press.
229. Gill, Graeme. "The Decline of a Dominant Party and the Destabilization of Electoral Authoritarianism?" *Post-Soviet Affairs* 28, no. 4 (2013): 499–471. doi:10.2747/1060-586X.28.4.449.
230. Građanske inicijative. (2023). Analiza prijava REM-u tokom protesta.
231. Hale, Henry E. "Eurasian Politics as Hybrid Regimes: The Case of Putin's Russia." *Journal of Eurasian Studies* 1, no. 1 (2010).
232. Hallin, D. C., & Mancini, P. (2004). *Comparing Media Systems*. Cambridge University Press.
233. Hallin, D.C., & Mancini, P. (2004). *Comparing Media Systems: Three Models of Media and Politics*.
234. Hallin, Daniel C., and Paolo Mancini. *Comparing Media Systems: Three Models of Media and Politics*. Cambridge & New York: Cambridge University Press, 2004.
235. Hellman, J. S., Jones, G., & Kaufmann, D.
236. Holznagel, B. (2018). Media Pluralism and Democracy in Germany. *Journal of Media Law*, 10(2), 121–142.
237. Holznagel, B. (2018). "Media Pluralism and Democracy in Germany." *Journal of Media Law*.
238. Human Rights Watch. (2023). Izveštaji o medijskim represijama u Rusiji.
239. Human Rights Watch. (2023). *Russia and Turkey: Media Freedom Under Pressure*. New York.
240. Human Rights Watch. (2023). *Russia: Crackdown on Media Expands*.
241. Human Rights Watch
242. Huntington, Samuel P. *The Third Wave: Democratization in the Late Twentieth Century*. Norman: University of Oklahoma Press, 1991.
243. Institute for Public Environment Development. (2023). *Political Influence in Bulgarian Media*.
244. International Institute for Democracy and Electoral Assistance. *International IDEA Strategy 2018–22*. 2018.
245. International Media Support. (2023). *Media in Conflict Zones: The Case of Ukraine*.
246. International Press Institute. (2023). *Challenges to Media Freedom in Turkey*.
247. International Press Institute. (2023). *Media Safety in Moldova*.
248. International Press Institute. (2023). *Press Freedom and Safety of Journalists in Georgia*.
249. International Press Institute. (2023). *Threats Against Journalists in Albania*.
250. IPI – International Press Institute. (2024). *Media Capture in Bulgaria: Ownership Concentration and Regulatory Paralysis*. Vienna.

251. Ivanišević, B., Perez, P., i Brujić, Z. "Telecoms & Media 2019." Urednici Alexander Brown i Peter Broadhurst, Simmons & Simmons LLP, Srbija, 2019, 183.
252. Izveštaj CRTA o medijskoj sceni Srbije, 2023.
253. Izveštaj NUNS-a o stanju medija u Srbiji, 2022.
254. Izveštaj Zaštitnika građana Srbije o pravima maloletnih u medijima, 2021.
255. Jakubowicz, K. (2007). Media in the Enlarged Europe. Open Society Institute.
256. Jakubowicz, K. (2007). Public Service Broadcasting in the 21st Century. Council of Europe.
257. Jovanović, M. (2019). Uticaj političkih pritisaka na uređivačku politiku nezavisnih medija u Srbiji. Beograd: Centar za demokratiju i medije.
258. Jovanović, M. (2019). Medijski pluralizam i institucionalna zarobljenost u Srbiji. Beogradski centar za demokratiju i ljudska prava.
259. Just, N. (2009). Measuring media concentration and diversity. *Media, Culture & Society*, 31(1), 97–117.
260. KEK. (2022). Gremienarbeit in der Landesmedienanstalten.
261. KEK. (2023). Konzentrationsbericht und Bewertung von politischen Inhalten.
262. KEK. (2023). Medienkonzentrationsbericht 2023.
263. KEK – Kommission zur Ermittlung der Konzentration im Medienbereich.
264. Kevin, Deirdre. Regulacija medija: Studija pravnog okvira Regulatornog tela Srbije i usaglašavanje sa evropskim standardima, Harmonizovanje horizonta: ka EU standardima i zaštiti ljudskih prava. Beograd: Savet Evrope, 2023.
265. KJM. (2023). Jugendschutzbericht 2022.
266. KJM. (2023). Jugendschutzbericht: Auf1-Fall.
267. Koalicija za slobodu medija (2023). Za nezavisan REM.
268. Kommission für Jugendmedienschutz (KJM).
269. Konrad-Adenauer-Stiftung. (2023). Rule of Law and Media in Serbia.
270. Landesanstalt für Medien NRW. (2023). Koordination in medienrechtlichen Streitfällen.
271. Landesmedienanstalt NRW. (2022). Jahresbericht 2021.
272. Lauth, Hans-Joachim. "Die Kontrolldimension in der empirischen Demokratiemessung." In *Demokratiemessung: Konzepte und Befunde im internationalen Vergleich*, edited by Hans-Joachim Lauth, Gert Pickel, and Christian Welzel, 49–72. Wiesbaden: Westdeutscher Verlag, 2000.
273. Lauth, Hans-Joachim. *Demokratie und Demokratiemessung: Eine konzeptionelle Grundlegung für den interkulturellen Vergleich*. Wiesbaden: Westdeutscher Verlag, 2004.
274. *Leksikon medijskih i javnih pojmova u Republici Srbiji*. Beograd: JUFREX, Savet Evrope, 2019.
275. Levitsky, S., & Way, L. A. (2002). The rise of competitive authoritarianism. *Journal of Democracy*, 13(2), 51–65.
276. Levitsky, S. & Way, L. (2010). *Competitive Authoritarianism: Hybrid Regimes After the Cold War*.

277. Levitsky, Steven, and Lucan A. Way. *Competitive Authoritarianism: The Emergence and Dynamics of Hybrid Regimes in the Post-Cold War Era*. New York: Cambridge University Press, forthcoming 2009.
278. Levitsky, Steven, i Lucan Way. "The Rise of Competitive Authoritarianism." *Journal of Democracy* 13, br. 1 (2002): 51–65.
279. Linz, Juan J. "An Authoritarian Regime: the Case of Spain." In *Cleavages, Ideologies and Party Systems*, edited by Erik Allardt and Yrjö Littunen, 291-342. Helsinki: Westermarck Society, 1964.
280. Linz, Juan J. *Totalitarian and Authoritarian Regimes*. Boulder, CO: Lynne Rienner Publishers, 2000.
281. Mac'ko'w, Jerzy. "Systemen der gescheiterten Demokratisierung." In *Demokratie und Staatlichkeit: Systemwechsel zwischen Staatsreform und Staatskollaps*, edited by Petra Bendel, Aurel Croissant, and Friedbert W. Rüb, 200-220. Opladen: Leske + Budrich, 2003.
282. Marko Marković. (2021). *Medijski pritisci i selektivna represija u Srbiji*. Beograd: Medijski
283. Marković, D. (2021). *Regulatorna tela i sloboda medija u hibridnim režimima*. *Journal of Media and Politics*, 8(2), 34-52.
284. Matic, J. (2023). „Institucionalni izazovi koordinacije u izbornim procesima“, *CM: Communication and Media*, br. 3.
285. McFaul, Michael. "The Fourth Wave of Democracy and Dictatorship: Noncooperative Transitions in the Postcommunist World." *World Politics* 54 (2002): 212–244.
286. McFaul, Michael, and Nikolai Petrov. "What the Elections Tell Us." *Journal of Democracy* 15, no. 3 (2004): 20–31.
287. McQuail, D. (2010). *McQuail's Mass Communication Theory*. Sage Publications.
288. Media Freedom Rapid Response (MFRR). (2023). *Bosnia and Herzegovina: Media Pluralism and Regulator Challenges*.
289. Media Freedom Rapid Response (MFRR)
290. Medienanstalten Annual Report. (2023). *Zahl der Beschwerden und Bearbeitungsquoten*.
291. Medienstaatsvertrag (2020). *Međudržavni ugovor o medijima u Saveznoj Republici Nemačkoj*.
292. Merkel, W. (2004). *Embedded and defective democracies*. *Democratization*, 11(5), 33–58.
293. Merkel, Wolfgang. "Embedded and Defective Democracies." *Special issue on consolidated or defective democracy? Problems of regime change*. *Democratization* 11, no. 5 (2004): 33-58.
294. Merkel, Wolfgang, and Aurel Croissant. "Defective Democracies: Concept and Causes." *Central European Political Science Review* 1, no. 2 (2000): 31–47.
295. Merkel, Wolfgang, et al. *Band 1: Theorie*. *Keman, Hans*. "Polyarchy & Defected Democracy."
296. MFRR. (2023). *Funding and Capture*.

297. MFRR. (2023). Media Capture and Ownership Structures in Bulgaria.
298. MFRR. (2023). Media Freedom Rapid Response: Hungary Country Update.
299. MFRR. (2023). Quarterly Media Freedom Reports.
300. Milutinović, Irina. "Medijski pluralizam u kompetitivnim autoritarnim režimima – Komparativna studija: Srbija i Mađarska." Institut za evropske studije, 2022.
301. Milutinović, Irina, Rade Đurić, Jovica Pavlović, i Marija Babić. "Monitor medijskog pluralizma u digitalnoj eri: Primena monitora medijskog pluralizma u Evropskoj uniji, Albaniji, Crnoj Gori, Republici Severnoj Makedoniji, Srbiji i Turskoj u 2022. godini - Izveštaj o zemlji: Srbija." Evropski univerzitetski institut, Centar za medijski pluralizam i slobodu medija, 2023.
302. Morlino, Leonardo. *Demokratija i demokratizacija*. Bologna: Il Mulino, 2003.
303. Morlino, Leonardo. *Hybrid Regimes or Regimes in Transition?* Madrid: FRIDE, September 2008.
304. Morlino, Leonardo. "Are there hybrid regimes? Or are they just an optical illusion?" *European Political Science Review* 1, br. 2 (July 2009)
305. Morse, Yonatan L. "The Politics of Uncertainty: Sustaining and Subverting Electoral Authoritarianism." *Acta Politica* 50 (2015): 246-248.
306. MStV – Medienstaatsvertrag (2020). Čl. 79 – definicija nadležnosti; Čl. 105 – Proces odlučivanja i registracije.
307. Nacionalni konvent o Evropskoj uniji. *Knjiga preporuka Nacionalnog konventa o Evropskoj uniji 2023*. Beograd: Nacionalni konvent o Evropskoj uniji, 2023.
308. Nenadić, N. (2019). "Regulacija medija u Srbiji: između zakonskih normi i političke prakse", *Analitika – Centar za društvena istraživanja*.
309. Nezavisno udruženje novinara Srbije (NUNS). "MEDIA FREEDOM IN SERBIA – FREEDOM OF EXPRESSION AND MEDIA PLURALISM." Pristupljeno 25. januara 2024. .
310. NUNS. (2021). Izostanak REM-ove reakcije na ekološke proteste.
311. NUNS. (2022). Medijska slika Srbije: Kontrola bez odgovornosti.
312. NUNS. (2023). Zarobljeni mediji: Hepi kao politički alat.
313. NUNS (2022). Monitoring REM-ove selektivnosti.
314. NUNS (2023). Godina bez odgovornosti: REM i sloboda medija. Beograd.
315. NUNS (2023). REM između kontrole i ignorisanja.
316. NUNS – Nezavisno udruženje novinara Srbije. (2022). Komentar na odluku REM-a o frekvencijama.
317. NUNS – Nezavisno udruženje novinara Srbije (2022). REM pod partijskom kontrolom – analiza stanja. Beograd.
318. NUNS, NDNV, CRTA, BIRODI (2023). Apel za reformu REM-a
319. NUNS, NDNV, CRTA, Transparentnost Srbija, BIRODI (2023). Zajednički apel za reformu REM-a
320. ODIHR/OSCE (2020). Republic of Serbia Parliamentary Elections: Final Report
321. ODIHR/OSCE (2022). Final Report: Serbia Presidential and Parliamentary Elections

322. ODIHR/OSCE (2023). Preliminary Findings and Conclusions – Local Elections in Serbia
323. OEBS. O novinama u revidiranoj Direktivi o audiovizuelnim medijskim uslugama iz 2018. godine i predloženim intervencijama na Zakonu o elektronskim medijima Republike Srbije i Zakonu o oglašavanju (delimično relevantan za transpoziciju Direktive iz 2018. godine). Beograd: OEBS, 2018.
324. OEBS/ODIHR. Izborna posmatračka misija (2024), Konačni izveštaj. OEBS/ODIHR, 2024.
325. Open Society Foundations. (2023). Media Reform in Eastern Europe.
326. OSCE. (2021). Concerns over Media Law Reform in Poland.
327. OSCE. (2021). Izveštaj o medijskim slobodama i izborima u Srbiji.
328. OSCE. (2021). Statement on Media Freedom in Bulgaria.
329. OSCE. (2022). Media Freedom in Russia and Turkey.
330. OSCE. (2023). Media Freedom and Regulatory Environment in Bosnia and Herzegovina: Assessment Report. Vienna.
331. OSCE. (2023). Media Freedom and Regulatory Trends: Poland Report 2023. Vienna.
332. OSCE. (2023). Media Freedom in Bulgaria: Regular Report.
333. OSCE. (2023). Report on Media Freedom in Ukraine.
334. OSCE. (2023). Safety of Journalists – Bulgaria Report.
335. OSCE (Organization for Security and Co-operation in Europe)
336. OSCE, Media Freedom Monitoring, 2023
337. OSCE/ODIHR. (2022). Final Report on the Early Parliamentary Elections in Serbia.
338. OSCE/ODIHR (2023). Serbia: Early Parliamentary Elections - Final Report,
339. OSCE/ODIHR (2023). Final Election Report: Serbia
340. Ottaway, Marina. Democracy Challenged: The Rise of Semi-Authoritarianism. Washington, DC: Carnegie Endowment for International Peace, 2003.
341. Partneri Srbija. Usklađenost Predloga zakona o elektronskim komunikacijama sa EU zakonodavstvom i analiza Predloga zakona. Beograd: Partneri Srbija, maj 2023.
342. Pavlović, D. (2022). Hibridni režim u Srbiji i uloga građanskog društva. Beograd: Fakultet političkih nauka.
343. Pavlović, Dušan. Zarobljena država. Beograd: Fondacija Fridrich Ebert, 2006.
344. Pavlović, Dušan. Demokratija i njeni neprijatelji. Beograd: Službeni glasnik, 2020.
345. Pavlović, Dušan. Zarobljena država i hibridni režim dvadeset godina posle 5. Oktobra. Beograd: Univerzitet u Beogradu Fakultet političkih nauka Centar za demokratiju Hanns Seidel Stiftung, 2020.
346. Pavlović, Dušan, i Slobodan Antoniće. Konsolidacija demokratskih ustanova u Srbiji posle 2000. godine. Beograd: Službeni glasnik, 2007.
347. Politico Europe. (2021). US Pressures Poland Over Media Freedom Law.
348. Popović, D. (2015). Ustavno pravo. Beograd: Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu.
349. Pritužbe građana upućene REM-u, dostupne u arhivi REM-a, 2021–2023.

350. Puddington, Arch. Freedom in the World: Freedom Stagnation amid Pushback against Democracy. Washington, DC: Freedom House, 2007.
351. Puhle, H. J. Democratic Consolidation and Defective Democracies. Working Paper no. 47. Madrid: University of Madrid, 2005.
352. Puppis, M. (2010). Media regulation in small states. *International Communication Gazette*, 72(1), 7–17.
353. Pučka pravobraniteljica. Izvješće o radu Pučke pravobraniteljice za 2022. godinu. Zagreb: Pučka pravobraniteljica, 2023.
354. Radna grupa za slobodu medija (2021). Preporuke za unapređenje rada REM-a, Beograd
355. Radna grupa za slobodu medija (2021). Preporuke
356. Radojković, M. (2017). „Mediji i regulatorna tela: između nezavisnosti i političke instrumentalizacije“, *Kultura*, br. 155, str. 129–141.
357. Radojković, M. (2019). *Medijska nezavisnost u hibridnim režimima*, Beograd: Medijski centar. ↵
358. Radojković, M. (2022). *Mediji u službi režima: regulatorna mimikrija*.
359. *Regulatorno telo za elektronske medije, regulative i zakonske regulative, podzakonske regulative, međunarodne regulative i upravni akti*
360. REM. (2022). *Zapisnik sa sednice Saveta o dodeli frekvencija*.
361. REM – Odluka o dodeli frekvencija, jul 2022.
362. Reporteri bez granica. (2023). *Izveštaj o slobodi medija u Srbiji*.
363. Reporteri bez granica. (2024). *World Press Freedom Index – Serbia*.
364. Reporteri bez granica (RSF). (2022). *Serbia: Media captured by political elites*.
365. Reporters Without Borders. (2023). *Albania Media Freedom Overview*.
366. Reporters Without Borders. (2023). *Georgia Media Freedom Overview*.
367. Reporters Without Borders. (2023). *Moldova Media Freedom Overview*.
368. Reporters Without Borders. (2024). *World Press Freedom Index: Bulgaria*.
369. Reporters Without Borders. (2024). *World Press Freedom Index: Serbia*.
370. Reporters Without Borders. *World Press Freedom Index 2024*. RSF, 2024.
371. Reporters Without Borders (RSF). (2023). *2023 World Press Freedom Index: Annual Country Reports*. Paris.
372. Reporters Without Borders (RSF). (2023). *Albania – Country Report*. Paris.
373. Reporters Without Borders (RSF). (2023). *Bulgaria Country Profile*.
374. Reporters Without Borders (RSF). (2023). *Hungary and Poland: Press Freedom Index and Country Reports*. Paris.
375. Reporters Without Borders (RSF). (2023). *Izveštaj o cenzuri u Rusiji*.
376. Reporters Without Borders (RSF). (2023). *Izveštaj o slobodi medija u Mađarskoj*.
377. Reporters Without Borders (RSF). (2023). *Medijska situacija u Turskoj*.
378. Reporters Without Borders (RSF). (2023). *World Press Freedom Index 2023 – Serbia*.
379. Reporters Without Borders (RSF). (2024). *World Press Freedom Index – Serbia*.

380. Reporters Without Borders (RSF). (2024). World Press Freedom Index: Bulgaria.
381. Reporters Without Borders (RSF), World Press Freedom Index 2023.
382. Republika Hrvatska. Zakon o elektroničkim medijima. Zagreb: Narodne novine, 2021.
383. Richter, C. (2017). Germany's dual broadcasting system. In: Donders, K. et al. (eds.), *Private Television in Western Europe*. Palgrave Macmillan.
384. Robert Schuman Centre for Advanced Studies, Centre for Media Pluralism and Media Freedom. "Consistent regulatory and self-regulatory mechanisms for media freedom in the Digital Single Market. The European Media Freedom Act (EMFA) as meta-regulation." RSC 2022/42.
385. Rocha Menocal, Alina, Verena Fritz, and Lise Rakner. "Hybrid Regimes and the Challenges of Deepening and Sustaining Democracy in Developing Countries." *South African Journal of International Affairs* 15, no. 1 (2008): 29-40.
386. RSF. (2023). Izveštaj o medijskim slobodama u Srbiji.
387. RSF. (2023). World Press Freedom Index – Poland.
388. RSF. (2024). World Press Freedom Index 2024 (multiple entries consolidated).
389. RSF. (2024). World Press Freedom Index 2024.
390. RSF. (2024). World Press Freedom Index – Bulgaria.
391. RSF (2023). World Press Freedom Index: Serbia Country Profile
392. RSF – Reporteri bez granica. (2023). World Press Freedom Index – Serbia.
393. Rundfunkstaatsvertrag (Interstate Broadcasting Treaty). (2020).
394. Savet Evrope. (2018). Standardi za nezavisna regulatorna tela u oblasti medija.
395. Savet Evrope (2022). Media regulatory frameworks in Serbia: Independence and accountability
396. Savet Evrope (2022). Media regulatory frameworks in Serbia
397. Savet REM-a. (2021). Godišnji izveštaj o radu.
398. Savet za štampu. (2022). Monitoring televizija sa nacionalnom frekvencijom.
399. Schedler, Andreas. "The Menu of Manipulation." *Journal of Democracy* 13, br. 2 (2002): 36–50.
400. Schedler, Andreas. *Electoral Authoritarianism: Dynamics of Unfair Competition*. Boulder, CO: Lynne Rienner Publishers, 2006.
401. Schedler, Andreas. "The Logic of Electoral Authoritarianism." In *Electoral Authoritarianism: The Dynamics of Unfree Competition*, edited by Andreas Schedler, 1–23. Boulder, CO: Lynne Rienner, 2006.
402. Schedler, Andreas. *The Politics of Uncertainty: Sustaining and Subverting Electoral Authoritarianism*. Oxford: Oxford University Press, 2013.
403. Schedler, Andreas. "Elections Without Democracy: The Menu of Manipulation." In *The Politics of Uncertainty: Sustaining and Subverting Electoral Authoritarianism*, 22-45. Oxford: Oxford University Press, 2013.
404. Schmitter, Philippe C., i Terry Lynn Karl. "What Democracy Is . . . and Is Not." *Journal of Democracy* 2 (Summer 1991): 75–88.
405. Schulz, W., & Held, T. (2004). *Regulated Self-Regulation as a Form of Modern Government*. Hans-Bredow-Institut.

406. Schulz, W., & Held, T. (2004). Regulierung der Medienkonzentration in Deutschland.
407. Schumpeter, Joseph. Capitalism, Socialism, and Democracy. 2nd ed. New York: Harper, 1947.
408. SHARE Foundation. (2023). Digital Rights and Freedom of Expression in Serbia.
409. Službeni dokument 52/22 (Odluka). Aneks Odluka Bundesrata o najavljenim evropskim medijima. Zakon o slobodi, tačka 14.
410. Smilova, R. (2020). "Rule of Law and Media Capture in Bulgaria." European Policy Review, 12(3).
411. Spassov, O. (2013). "Bulgaria: Media Between Freedom and Capture." In Media Freedom and Pluralism in the EU, CEU Press.
412. Spassov, O. (2018). Media and Power in Bulgaria. Friedrich Ebert Stiftung.
413. Stigler, George J. "The Theory of Economic Regulation." The Bell Journal of Economics and Management Science 2, no. 1 (1971): 3-21.
414. Todorov, A. (2019). "Political Influence on Media Regulation in Bulgaria." Bulgarian Journal of Political Science, 22(1).
415. Transparency International. (2010-2024). Corruption Perceptions Index.
416. Transparency International. Corruption Perceptions Index 2024. Transparency International, 2024.
417. Transparency International
418. Transparency International Bulgaria. (2023). Corruption and Media Regulation.
419. Transparency International Georgia. (2023). GNCC and Political Influence in Broadcasting.
420. Transparency International Georgia. (2023). Izveštaji o medijskoj pristrasnosti.
421. Transparency International Georgia. (2023). Media and Governance Report – Georgia 2023.
422. Transparency International Georgia. (2023). Media Environment and Political Pressure.
423. Transparency International Srbija, Analiza transparentnosti rada REM-a, 2022.
424. Transparency Serbia. (2022). Vlasništvo nad medijima: Siva zona.
425. Transparentnost Srbija. (2021). Analiza dodele frekvencija elektronskim medijima. Beograd.
426. Transparentnost Srbija (2022). REM i institucionalna nemoć: Pravni i funkcionalni aspekti
427. Transparentnost Srbija (2022). Zloupotreba javnih resursa i nepostupanje REM-a tokom kampanje
428. Transparentnost Srbija (2022). Nadzor nad političkim oglašavanjem i uloga REM-a. Beograd.
429. Transparentnost Srbija (2022). REM i institucionalna nemoć
430. Transparentnost Srbija (2022). REM i pravo na informacije.
431. Transparentnost Srbija (2022). Zloupotreba javnih resursa i neaktivnost REM-a
432. Transparentnost Srbija (2023). REM: zatvorenost i neodgovornost

433. Transparentnost Srbija (2023). REM: zatvorenost i neodgovornost
434. Ustav Republike Srbije, "Službeni glasnik RS", br. 98/2006.
435. V-Dem. (2023). Democracy Report: Turkey.
436. V-Dem Institute. Autocratization Surges – Resistance Grows. V-Dem Democracy Report. University of Gothenburg, 2020. Prema: Pavlović, Dušan. Zarobljena država i hibridni režim dvadeset godina posle 5. Oktobra. Beograd: Univerzitet u Beogradu Fakultet političkih nauka Centar za demokratiju Hanns Seidel Stiftung, 2020.
437. V-Dem Institute. (2023). Democracy Report 2023: Defiance in the Face of Autocratization. University of Gothenburg.
438. V-Dem Institute. V-Dem Liberal Democracy Report 2024. V-Dem, 2024.
439. Varieties of Democracy (V-Dem). (2010-2024). Annual Reports.
440. Varieties of Democracy (V-Dem)
441. Verfassungsblog. (2024). A Fragmented Response to Media Freedom.
442. Vladisavljević, N., i Dušan Pavlović. (2020). Hibridni režimi u Evropi: teorija i praksa. Beograd: Institut za političke studije.
443. Vladisavljević, N., i D. Pavlović
444. Vladisavljević, Nebojša. Uspon i pad demokratije posle Petog oktobra. Beograd: Arhipelag, 2019.
445. Vladisavljević, Nebojša. (2021). Politički sistemi i hibridni režimi: Teorija i praksa. Beograd: Fakultet političkih nauka.
446. Vladisavljević, Nebojša. "Serbia's Turbulent Democratization." In *Economic Development in Serbia after Milošević*, edited by Ivan Vujačić, 2024.
447. Vladisavljević, Nebojša, i Aleksandra Krstić. "Competitive Authoritarianism and Populism in Serbia under Vučić." Accessed September 28, 2024. <file:///C:/Users/User/Downloads/CAandpopulisminSerbiainpoliticalcartoons.pdf>.
448. Voltmer, K. (2013). *The Media in Transitional Democracies*. Polity Press.
449. Voltmer, Katrin. "How Far Can Media Systems Travel? Applying Hallin and Mancini's Comparative Framework Outside the Western World." In *Comparing Media Systems Beyond the Western World*, edited by Daniel C. Hallin and Paolo Mancini, 224–45. Cambridge & New York: Cambridge University Press, 2012.
450. Vučić, A. (2020). *Politička kontrola institucija u Srbiji: slučaj REM-a*. Beograd: Institut za političke studije.
451. Way, Lucan A. "The Sources and Dynamics of Competitive Authoritarianism in Ukraine." *Journal of Communist Studies and Transition Politics* 20, no. 1 (2004): 143-161.
452. Wigell, Mikael. "Mapping 'Hybrid Regimes': Regime Types and Concepts in Comparative Politics." *Democratization* 15, no. 2 (2008): 230–50.
453. Zakaria, F. (1997). The rise of illiberal democracy. *Foreign Affairs*, 76(6), 22–43.
454. *Zakon o elektroničkim medijima*," Narodne novine, no. 111 (October 6, 2021).
455. *Zakon o elektroničkim medijima*," Narodne novine, no. 114 (September 23, 2022).
456. *Zakon o elektronskim medijima Republike Srbije*, 2020.

457. Zakon o elektronskim medijima, "Službeni glasnik RS", br. 83/2014, 6/2016 i 129/2021.
458. Zakon o elektronskim medijima, "Službeni glasnik RS", br. 83/2014, 6/2016 - dr. zakon i 129/2021.
459. Zakon o elektronskim medijima, "Službeni glasnik RS", br. 83/2014, 6/2016 - dr. zakon i 129/2021.
460. Zakon o elektronskim medijima, "Službeni glasnik RS", br. 83/2014, 6/2016 - dr. zakon i 129/2021.
461. Zakon o elektronskim medijima, „Službeni glasnik RS“, br. 83/2014, čl. 62. ↵
462. Zakon o Hrvatskoj radioteleviziji, "Narodne novine", no. 137 (December 6, 2010).
463. Zakon o izboru narodnih poslanika, "Službeni glasnik RS", br. 35/2000, 57/2003 – odluka US, 72/2003 – dr. zakon, 18/2004, 85/2005 – dr. zakon, 101/2005 – dr. zakon, 104/2009, 28/2011 – odluka US, 36/2011 i 14/2022.
464. Zakon o javnim medijskim servisima, "Službeni glasnik RS", br. 83/2014 i 103/2016.
465. Zakon o oglašavanju, "Službeni glasnik RS", br. 6/2016.
466. Zakon o zaštiti potrošača, "Službeni glasnik RS", br. 62/2014, 6/2016, 44/2018 i 88/2021.
467. ZDF Magazin Royale. (2024). Fallbericht SRGT und Auf1.
468. ZDF Mediathek. (2024). Hörfunk und TV Nachklänge: SRGT-Urteil.
469. Съвет за електронни медии. "Влязъл в сила Кодекс за поведение относно мерките за оценка, означаване и ограничаване на достъпа до предавания." .
470. "Statut komisije za zaštitu konkurencije." Službeni glasnik Republike Srbije, br. 49/2010.
471. "Zakon o elektronskim medijima." Službeni glasnik Republike Srbije, br. 92/2023.

INTERNET IZVORI:

1. Amnesty International. Serbia: BIRN Journalists Targeted with Pegasus Spyware. March 26, 2025. <https://www.amnesty.org/en/latest/news/2025/03/serbia-birn-journalists-targeted-with-pegasus-spyware/>.
2. Apro, Daniel. "Skupština nastavlja da podstiče nasilje: Milenko Jovanov optužio opoziciju da preko medija Junajted grupe stvara atmosferu za građanski rat" [The parliament continues to encourage violence: Milenko Jovanov accused the opposition of using media under United Group of creating an atmosphere of civil war], Cenzolovka, republished by IJAS, May 31, 2023 pristupljeno 28. jul 2024, <https://nuns.rs/skupstina-nastavlja-da-podstice-nasilje-milenko-jovanov-optuzio-opoziciju-da-preko-medija-junajted-grupe-stvara-atmosferu-za-gradjanski-rat/>
3. Balkan Insight. "Two BIRN Journalists in Serbia Targeted with Pegasus Spyware." March 27, 2025. <https://balkaninsight.com/2025/03/27/two-birn-journalists-in-serbia-targeted-with-pegasus-spyware/>.

4. Beogradski centar za ljudska prava. Ljudska prava u Srbiji 2021. 2022. Str. 115. Poslednji put pristupljeno 16. jula 2024.
<https://www.minljmpdd.gov.rs/doc/publikacije-ocd/BGCLJP-Ljudska-prava-u-Srbiji-2021.pdf>.
5. Brnabić, Ana. "Brnabić: Tajkunski mediji vode hibridni rat protiv Srbije." Srpska napredna stranka (SNS). 29. jun 2023. Pristupljeno 28. septembra 2024.
<https://www.sns.org.rs/video/brnabic-tajkunski-mediji-vode-hibridni-rat-protiv-srbije>.
6. BTA. "Democracy in Nations in Transit Region Drops for 20th Consecutive Year in 2023." Pristupljeno: Februar 19, 2024. <https://www.bta.bg/en/news/bulgaria/651631-democracy-in-nations-in-transit-region-drops-for-20th-consecutive-year-in-2023->.
7. Bugarski nacionalni radio. "Tužilaštvo se samoprijavljuje zbog pretnji Atanasu Čobanovu." 10. januar 2022. Pristupljeno 28. septembra 2024.
<https://bnr.bg/post/101583768>.
8. Bundesanzeiger Verlag. Bundesgesetzblatt 2020, Teil I, Nr. 26. Bonn: Bundesanzeiger Verlag, 2020. Pristupljeno: Mart 9, 2024.
https://vvv.bgbl.de/kaver/bgbl/start.kavstartbk=Bundesanzeiger_BGBl&jumpTo=bgbl120s2456.pdf#__bgbl%2F%2F*%5B%40attr_id%3D%27bgbl120s2456.pdf%27%5D__1608316528189.
9. Bundesministerium der Justiz. Jugendschutzgesetz (JuSchG). Berlin: Bundesministerium der Justiz, 2024. <https://www.gesetze-im-internet.de/juschg/JuSchG.pdf>.
10. Burazer, Nikola. "Serbia: Nations in Transit 2024 Country Report." Freedom House. Pristupljeno 4. avgusta 2024. <https://freedomhouse.org/country/serbia/nations-transit/2024>.
11. Council for Electronic Media (SEM). (n.d.). <https://www.cem.bg>
12. Daphne Caruana Galizia Foundation. "SLAPPS: A Threat to Democracy Continues to Grow." Coalition Against SLAPPs in Europe (CASE), jul 2023. Pristupljeno 28. jula 2024. <https://www.the-case.eu/wp-content/uploads/2023/08/20230703-CASE-UPDATE-REPORT-2023-1.pdf>.
13. Dedakin, Irena. "10 najgorih scena nasilja u Zadruzi koje Mitroviću nikada nećemo zaboraviti i zbog kojih Pink treba da izgubi nacionalnu frekvenciju." Nova.rs, 11. avgust 2024. Pristupljeno 28. septembra 2024. <https://nova.rs/zabava/sudbine/10-najgorih-scena-nasilja-u-zadruzi-koje-mitrovicu-nikada-necemo-zaboraviti-i-zbog-kojih-pink-treba-da-izgubi-nacionalnu-frekvenciju/>.
14. Die Medienanstalten, TikTok, Twitter, Podcast oder Instagram – Medienanstalten aktualisieren Werbematrix (Berlin: Die Medienanstalten, 2024), Pristupljeno: Mart 9, 2024. <https://www.die-medienanstalten.de/service/pressemitteilungen/meldung/tiktok-twitter-podcast-oder-instagram-medienanstalten-aktualisiert-werbematrix>.
15. Die Medienanstalten. Geschäftsordnung der Gremienvorsitzendenkonferenz (GVK). Berlin: Die Medienanstalten, 2023. https://www.die-medienanstalten.de/fileadmin/user_upload/Rechtsgrundlagen/Satzungen_Geschaefts_Verfahrensordnungen/GVK_Geschaeftsordnung.pdf.
16. Die Medienanstalten. Guideline for Advertising Identification in Online Media. Berlin: Die Medienanstalten, 2024. Pristupljeno: Mart 9, 2024. <https://www.die->

- medienanstalten.de/service/pressemitteilungen/meldung/tiktok-twitter-podcast-oder-instagram-medienanstalten-aktualisiert-werbematrix.
17. Die Medienanstalten. Jugendmedienschutz-Staatsvertrag (JMStV). Berlin: Die Medienanstalten, 2024. https://www.kjm-online.de/fileadmin/user_upload/Rechtsgrundlagen/Gesetze_Staatsvertraege/JMStV_gaend._durch_19._RAEStV.pdf.
 18. Die Medienanstalten. Praktisch und bewährt: Medienanstalten aktualisiert Leitfaden Werbekennzeichnung bei Online-Medien. Berlin: Die Medienanstalten, 2024. Pristupljeno: Mart 9, 2024. <https://www.die-medienanstalten.de/service/pressemitteilungen/meldung/praktisch-und-bewaehrt-medienanstalten-aktualisiert-leitfaden-werbekennzeichnung-bei-online-medien>
 19. Die Medienanstalten. VSD-Satzung. Berlin: Die Medienanstalten, 2024. Pristupljeno: Mart 9, 2024. https://www.die-medienanstalten.de/fileadmin/user_upload/Rechtsbasisn/Satzungen_Geschaefts_Modussordnungen/VSD-Satzung.pdf.
 20. Dimitrov, George, i Veneta Donova. "Bulgaria." Media Law International. Dostupno na: <https://www.medialawinternational.com/>, 33.
 21. Direktiva 2010/13/EU Evropskog parlamenta i Saveta od 10. marta 2010. (Direktiva o audiovizuelnim medijskim uslugama) (kodifikovana verzija) (tekst koji je relevantan za EEA), <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TKST/?uri=CELEKS%3A02010L0013-20181218>.
 22. Dnevnik.bg. "Iordanov iz ITN-a označio je izabranika DB-a, Proleta Velkova, 'predstavnik kulture otkazivanja'. 'Ima takav narod' napao 'Demokratsku Bugarsku' zbog izbora Proleta Velkova za člana CEM-a." 05. maj 2022. Pristupljeno Maj 15, 2024. <https://bit.li/3VCT2SL>.
 23. Dnevnik.bg. "Kostadinov je medije nazvao 'stranim agentima' i izbegao pitanja 'Dnevnika'." 05. oktobar 2022. Pristupljeno Maj 15, 2024. <https://bit.li/3MHKJK6>.
 24. Dnevnik.bg. "Posle tri pokušaja: Nema novog direktora BNT-a, Košlukov ostaje do nove procedure (ažurirano u 13.57)." 29. jun 2022. Pristupljeno Maj 15, 2024. <https://bit.li/3VAkjZ>.
 25. ERGA. "ERGA Work Programme 2022." Pristupljeno 28. septembra 2024. <https://erga-online.eu/wp-content/uploads/2021/08/ERGA-Work-Programme-2022-as-adopted.pdf>.
 26. EU info centar. Pregovaračka poglavlja, 35 koraka ka Evropskoj Uniji, Drugo dopunjeno izdanje. EU info centar. pristupljeno: Maj 12, 2024. https://arhiva.euinfo.rs/files/Publikacije-srp/35_koraka_za_web.pdf.
 27. Euronews.Serbia. "Dragoljub Simonović osuđen za paljenje kuće novinara Milana Jovanovića" [Dragoljub Simović convicted for burning down the house of journalist Milan Jovanović]. Danas, 20. marta 2023. Pristupljeno 28. septembra 2024. <https://www.danas.rs/vesti/drustvo/dragoljub-simonovic-osudjen-za-paljenje-kuce-novinara-milana-jovanovica/>.
 28. European Commission. "COMMISSION STAFF WORKING DOCUMENT 2024 Rule of Law Report Country Chapter on the rule of law situation in Serbia." Pristupljeno 30. januara 2024.

- https://commission.europa.eu/document/download/862952fa-6e79-44c4-b629-174a441e3d2e_en?filename=62_1_58091_coun_chap_serbia_sb.pdf.
29. European Commission. "Key findings of the 2022 Report on Serbia." Brussels, 12 October 2022. Pristupljeno 28. septembra 2024.
https://ec.europa.eu/commission/presscorner/api/files/document/print/en/country_22_6089/COUNTRY_22_6089_EN.pdf.
 30. European Federation of Journalists. "EMFA: EU Member States Show Dangerous Disregard for Media Freedom Principles." Poslednji put pristupljeno 15. marta 2024.
<https://europeanjournalists.org>.
 31. European Federation of Journalists. "Serbia: New Draft Media Laws Represent Another Step Backward for Media Freedom." Poslednji put pristupljeno 29. aprila 2024. <https://europeanjournalists.org/blog/2023/10/04/serbia-new-draft-media-laws-represent-another-step-backward-for-media-freedom/>
 32. European Federation of Journalists. "Serbia: New Draft Media Laws Represent Another Step Backward for Media Freedom." Poslednji put pristupljeno 29. aprila 2024. <https://europeanjournalists.org/blog/2023/10/04/serbia-new-draft-media-laws-represent-another-step-backward-for-media-freedom/>.
 33. European Media Freedom Act. "Protecting Media Freedom and Pluralism." April 1, 2024. <https://www.media-freedom-act.com/>.
 34. European Parliament. Report on the 2022 Commission Report on Serbia. A9-0172/2023. Poslednji put pristupljeno 29. aprila 2024.
https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-9-2023-0172_EN.html.
 35. Evropska audiovizuelna opservatorija. AVMSD Database. Strazbur: Evropska audiovizuelna opservatorija, Pristupljeno: Januar 15, 2024. 2024.
<https://avmsd.obs.coe.int/>.
 36. Evropska audiovizuelna opservatorija. Revised AVMSD Tracking Table. Strazbur: Evropska audiovizuelna opservatorija, 2024. Pristupljeno: Januar 15, 2024.
<https://www.obs.coe.int/de/web/observatoire/avmsd-tracking>.
 37. Evropska komisija. Izveštaj o napretku Srbije za 2023. godinu. Poslednji put pristupljeno 30. aprila 2024. https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-9-2023-0172_EN.html.
 38. Evropska komisija. Izveštaj o vladavini prava za 2024: Stanje vladavine prava u Evropskoj uniji. Poslednji put pristupljeno 29. aprila 2024. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/LSU/?uri=celex:52020DC0057>.
 39. Evropska komisija. Komunikacija Evropski mediji u digitalnoj deceniji: Akcioni plan za podršku oporavku i transformacija. Brisel, 3.12.2020. COM(2020) 784 pristupljeno: April 30, 2024. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52020DC0784>.
 40. Evropska komisija. Obaveštenje 2020/26/D. Brisel: Evropska komisija, 2020. Pristupljeno: Januar 18, 2024. <https://ec.europa.eu/growth/tools-databases/tris/en/search/?trisaction=search.detail&year=2020&num=26>.
 41. Evropska komisija. Obaveštenje 2020/58791. Brisel: Evropska komisija, 2020. Pristupljeno: Januar 18, 2024. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=NIM:202058791>.

42. Evropska unija. "Uredba (EU) 2022/2065 Evropskog parlamenta i Saveta od 19. oktobra 2022. o jedinstvenom tržištu digitalnih usluga i izmeni Direktive 2000/31/EC (Zakon o digitalnim uslugama) (tekst od značaja za EGP)." pristupljeno: April 26, 2024. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A32022R2065>.
43. Fokusirano tematsko praćenje izvještavanja o obustavi isporuke prirodnog gasa Bugarskoj od strane Rusije u kontekstu rata u Ukrajini pristupljeno: Mart 12, 2024. https://www.cem.bg/files/1659600259_doklad_gas.pdf
44. Fokusirano tematsko praćenje pokrivanja debata o vojno-tehničkoj pomoći Ukrajini pristupljeno: Mart 12, 2024. https://www.cem.bg/files/1659600223_doklad_orujia.pdf
45. Fokusirano tematsko praćenje rata u Ukrajini na aktuelne emisije u programu BNT1 BNT-a u periodu 24.02.-15.03. 2022 pristupljeno: Mart 12, 2024. https://www.cem.bg/files/1650031368_doklad_bnt1_ukraina.pdf
46. Fokusirano tematsko praćenje ratnih zločina u Buči u kontekstu rata u Ukrajini pristupljeno: Mart 12, 2024. https://www.cem.bg/files/1656934372_doklad_sa_ma_bucha.pdf.
47. Fokusirano tematsko praćenje slučaja broda Carevna u kontekstu rata u Ukrajini, pristupljeno: Mart 12, 2024. https://www.cem.bg/files/1656932798_doklad_korab_tcarevna.pdf
48. Freedom House pristupljeno Avgust 4, 2024. <https://freedomhouse.org/country/serbia/freedom-world/2024>.
49. Freedom House pristupljeno: Maj 1, 2024. <https://freedomhouse.org/country/serbia>
50. Freedom House pristupljeno: Maj 1, 2024. <https://freedomhouse.org/>
51. Freedom House pristupljeno: Maj 1, 2024. <https://freedomhouse.org/country/serbia/nations-transit/2024>
52. Freedom House. "Freedom in the World — Bulgaria Country Report." Pristupljeno: Februar 19, 2024. <https://freedomhouse.org/country/bulgaria/freedom-world/2023>.
53. Freedom House. "Freedom in the World — Bulgaria Country Report." Pristupljeno: Februar 19, 2024. <https://freedomhouse.org/country/bulgaria/nations-transit/2024>.
54. Freedom House. "Croatia: Freedom in the World 2024 Country Report." Freedom House. pristupljeno: Maj 5, 2024. <https://www.freedomhouse.org/country/croatia/freedom-world/2024>.
55. Freedom House. "Croatia: Nations in Transit 2024 Country Report." Freedom House. pristupljeno: Maj 5, 2024. <https://www.freedomhouse.org/country/croatia/nations-transit/2024>.
56. Freedom House. "Freedom in the World Scores." Freedom House. Pristupljeno: Septembar 28, 2024. <https://freedomhouse.org/countries/freedom-world/scores>.
57. Freedom House. "Nations in Transit Methodology." Freedom House. Pristupljeno Maj 15., 2024. <https://freedomhouse.org/reports/nations-transit/nations-transit-methodology>.
58. Freedom House. "Nations in Transit." Freedom House. 2024. <https://freedomhouse.org/report/nations-transit>.
59. Germany. "Medienstaatsvertrag (MStV)." April 14–28, 2020. Gesetze Bayern. <https://www.gesetze-bayern.de/Content/Document/MStV/true>.

60. Germany. "Staatsvertrag für Rundfunk und Telemedien (Rundfunkstaatsvertrag - RStV)." Last modified May 1, 2019. Die Medienanstalten. https://www.die-medienanstalten.de/fileadmin/user_upload/Rechtsgrundlagen/Gesetze_Staatsvertraege/RStV_22_nichtamtliche_Fassung_medienanstalten_final_web.pdf.
61. Germany. "Telekommunikationsgesetz (TKG)." Last modified May 6, 2024. Gesetze im Internet. https://www.gesetze-im-internet.de/tkg_2021/TKG.pdf.
62. Germany. "Telemediengesetz (TMG)." Last modified May 6, 2024. Gesetze im Internet. <https://www.gesetze-im-internet.de/tmg/TMG.pdf>.
63. Građanske inicijative, "Građanske inicijative: Skupština i Vlada da prekinu manipulacije kod izbora članova Saveta REM-a," Danas, 17. januar 2025, <https://www.danas.rs/vesti/drustvo/gradjanske-inicijative-skupstina-i-vlada-da-prekinu-manipulacije-kod-izbora-clanova-saveta-rem-a/>.
64. Habek, Miroslav Edvin. "Medijsko podzemlje." Ping. Dostupno na: <https://ping.gong.hr/miroslav-edvin-habek-medijsko-podzemlje/>.
65. IN Medija. "Lažna vest televizije Hepi o devojčici koja je donela bombu i spisak u indijsku školu." Pristupljeno 5. avgusta 2024. <https://inmedija.rs/lazna-vest-televizije-hepi-o-devojčici-koja-je-donela-bumbu-i-spisak-u-indijsku-skolu/>.
66. Independent Journalists Associations of Serbia. "Coalition for Media Freedom: Government's Proposals Significantly Deviate from Media Strategy and Prevent Reform of Media System." Poslednji put pristupljeno 29. aprila 2024. <https://en.nuns.rs/coalition-for-media-freedom-governments-proposals-significantly-deviate-from-media-strategy-and-prevent-reform-of-media-system/>. Jakšeković, Matija.
67. Independent Journalists' Association of Serbia (IJAS). "Napadi na Novinare" [Attacks on Journalists]. Pristupljeno 20. marta 2024. <https://www.bazenuns.rs/srpski/napadi-na-novinare>.
68. International Federation of Journalists. Serbia: Journalist Tamara Skrozza Smeared by Pro-Government Media. October 2023. <https://www.ifj.org/media-centre/news/detail/category/press-releases/article/serbia-journalist-tamara-skrozza-smeared-by-pro-government-media>.
69. Komisija za zaštitu konkurencije Republike Srbije pristupljeno 1 juna 2024. <https://www.kzk.gov.rs/>
70. KommAustria. Bescheid KOA 2.300/23-016. Vienna: KommAustria, 2023. pristupljeno: May 7, 2024. https://www.rtr.at/files/staging/m_ent/AB3A9E6F05473A2FC125899E003D1898_KOA%202.300-23-016.pdf.
71. Konsolidovana verzija Ugovora o funkcionisanju Evropske unije, pristupljeno: April 1, 2024 <https://eur-lex.europa.eu/legalcontent/EN/TKST/?uri=celek%3A12012E%2FTKST>.
72. Lopez Agilar, Huan Fernando. "PREDLOG REZOLUCIJE da se okonča debata o izjavama Evropskog saveta i Komisije u skladu sa pravilom 132(2) Poslovnika o vladavini prava i osnovnim pravima u Bugarskoj (2020/2793(RSP))." Evropski parlament, 2. oktobar 2020. Pristupljeno 1. septembra 2024. <https://bit.li/3HmPbmk>.

73. McCarthy, Paul. The West Created Vučić: Serbian Journalists Say Repression Is Tightening. The Parliament Magazine, July 10, 2024. <https://www.theparliamentmagazine.eu/news/article/the-west-created-vui-serbian-journalists-say-repression-is-tightening> (pristupljeno 01. jul 2025).
74. Media Freedom Rapid Response. Serbia: REM's Awarding of TV Licences Underscores Media Pluralism and Media Diversity Failure. July 2023. <https://www.mfrr.eu/serbia-rem-s-awarding-of-tv-licences-underscores-media-pluralism-and-media-diversity-failure/>.
75. Mediapool.bg. "Upozorenje: Ako novinar sudiju Svetlina Mihailova nazove 'skandaloznim', to košta 60.000 BGN." 07. januar 2022. Pristupljeno 28. septembra 2024. <https://bit.li/3iNaA4u>.
76. Milosavljević, Ivana. "Otkrivamo podatke koje REM krije: Kako su u kampanji izveštavali Pink, Hepi, Prva i B92." Poslednji put pristupljeno 25. januara 2024. <https://www.cins.rs/otkrivamo-podatke-koje-rem-krije-kako-su-u-kampanji-izvestavali-pink-hepi-prva-i-b92/>.
77. Ministarstvo za evropske integracije Republike Srbije. "Poglavlje 10 – Informaciono društvo i mediji." pristupljeno: Maj 28, 2024. <https://www.mei.gov.rs/srl/obuka/e-obuke/vodic-kroz-pregovore-srbije-i-evropske-unije/klasteri/klaster-3/poglavlje-10-informaciono-drustvo-i-mediji/>.
78. Narodna skupština Republike Bugarske, „Zakon o radio- televiziji“, Lex.bg, <https://lex.bg/laws/ldoc/2134447616>.
79. Narodna skupština Republike Srpske <https://www.narodnaskupstinars.net/>
80. Nezavisno udruženje novinara Srbije (NUNS). "BIRODI: Vučić najpozitivnije prikazan na Pinku, najnegativnije na N1." Pristupljeno 5. avgusta 2024. <https://nuns.rs/birodi-vucic-najpozitivnije-prikazan-na-pinku-najnegativnije-na-n1/>.
81. Nolting, Janick. "Schwarz Rot Gold TV stellt Sendebetrieb ein und muss Strafe zahlen." Digital Fernsehen. March 22, 2024. Pristupljeno: Maj 6, 2024. <https://www.digitalfernsehen.de/news/medien-news/politik/schwarz-rot-gold-tv-stellt-sendebetrieb-ein-und-muss-strafe-zahlen-1111588/>
82. Nordrhein-Westfalen. Rechtsschutz für Landesbeschäftigte. Düsseldorf: Nordrhein-Westfalen, 2024. Pristupljeno: Mart 9, 2024. https://recht.nrw.de/lmi/owa/br_bes_text?anw_nr=2&gld_nr=2&ugl_nr=2251&bes_id=45947&cancelled=N&menu=1&sg=.
83. Novinarska škola. "ZA društvo ravnopravnosti, PROTIV normalizacije nasilja." Pristupljeno 5. avgusta 2024. <https://novinarska-skola.org.rs/za-drustvo-ravnopravnosti-protiv-normalizacije-nasilja/>.
84. OEBS. O novinama u revidiranoj Direktivi o audiovizuelnim medijskim uslugama iz 2018. godine i predloženim intervencijama na Zakonu o elektronskim medijima Republike Srbije i Zakonu o oglašavanju. Beograd: OEBS, 2018. pristupljeno: April 4, 2024. https://www.osce.org/files/f/documents/4/c/547784_0.pdf.
85. Petrović-Škero, Vida, i Nataša Jovanović. Analiza efekata rada REM-a 2017-2020. Slavko Ćuruvija fondacija, 2020. Pristupljeno 11. avgusta 2024. <https://www.slavkocuruvijafondacija.rs/wp-content/uploads/2020/10/Analiza-efekata-rada-REM-a-2017-2020-Slavko-%C4%86uruvija-fondacija.pdf>.

86. Popović, Predrag V. "Pink krši zakon, Medijska fondacija Slavko Ćuruvija." Direktno. 9. novembar 2023. Pristupljeno 25. juna 2024. <https://direktno.rs/vesti/drustvo-i-ekonomija/497907/pink-krsi-zakon-medijski-fondacija-slavko-curuvija.html>.
87. Popović, Predrag V. "REM o dodeli nacionalnih frekvencija: Falsifikovanje stvarnosti i pranje prošlosti televizija koje truju javni prostor." Cenzolovka. 9. decembar 2022. Pristupljeno 28. septembra 2024. <https://www.cenzolovka.rs/drzava-i-mediji/rem-o-dodeli-nacionalnih-frekvencija-falsifikovanje-stvarnosti-i-pranje-proslosti-televizija-koje-truju-javni-prostor/>.
88. Popović, Predrag V. "REM se još ne oglašava zbog privatnog snimka Đorđa Miketića na Pinku, nova sednica u petak." Cenzolovka. 1. decembar 2023. Pristupljeno 25. juna 2024. <https://www.cenzolovka.rs/drzava-i-mediji/rem-se-jos-ne-oglasava-zbog-privatnog-snimka-djordja-miketica-na-pinku-nova-sednica-u-petak/>.
89. Popović, Predrag V. "REM tvrdi da je nezavisan, a Vučić kaže da je država dala frekvencije." Cenzolovka. 9. decembar 2022. Pristupljeno 28. septembra 2024. <https://www.cenzolovka.rs/drzava-i-mediji/rem-tvr-di-da-je-nezavisan-a-vucic-kaze-da-je-drzava-dala-frekvencije/>.
90. Popović, Predrag V. "REM: Pink prekršio zakon, pokrenut postupak zbog emitovanja snimka Đorđa Miketića." Cenzolovka. 1. decembar 2023. Pristupljeno 25. juna 2024. <https://www.cenzolovka.rs/etika/rem-pink-prekrsio-zakon-pokrenut-postupak-zbog-emitovanja-snimka-djordja-miketica/>.
91. Popović, Predrag V. "Savet REM-a odlučio da Pink, Hepi, Prva i B92 zadrže nacionalne frekvencije, raspisan konkurs za petu frekvenciju." Cenzolovka. 9. decembar 2022. Pristupljeno 28. septembra 2024. <https://www.cenzolovka.rs/drzava-i-mediji/savet-rem-a-odlucio-da-pink-hepi-prva-i-b92-zadrze-nacionalne-frekvencije-raspisan-konkurs-za-petu-frekvenciju/>.
92. Popović, Predrag V. "SĆF podnela prijavu REM-u protiv TV Pink zbog kršenja zakona emitovanjem emisije DNK." Cenzolovka. 11. novembar 2023. Pristupljeno 25. juna 2024. <https://www.cenzolovka.rs/etika/scf-podnela-prijavu-rem-u-protiv-tv-pink-zbog-krsenja-zakona-emitovanjem-emisije-dnk/>.
93. Postupak ulaska u EU." Materijali EU. Univerzitet u Beogradu, 2020. Pristupljeno Maj 5, 2024. <https://ius.bg.ac.rs/wp-content/uploads/2020/12/Postupak-ulaska-u-EU-materijali-EU-.pdf>.
94. Pučka pravobraniteljica. "Sloboda izražavanja." Dostupno na: <https://www.ombudsman.hr/hr/sloboda-izrazavanja-2/>
95. Radišić, Nikola. "Izveštaj Evropske komisije o vladavini prava u Srbiji." N1. Pristupljeno 30. januara 2024. <https://n1info.rs/vesti/izvestaj-ek-vladavina-prava-srbija-2024/>.
96. RATEL, pristupljeno 1 juna 2024, <https://www.ratel.rs/sr/>.
97. RATEL. "Informator o radu regulatorne agencije za elektronske komunikacije i poštanske usluge za 2020. godinu." <https://www.ratel.rs/sr/page/informator,6-7>.
98. Regulatorna agencija za elektronske komunikacije i poštanske usluge. "Statut Regulatorne agencije za elektronske komunikacije i poštanske usluge, član 2." <https://ekip.me/page/about/statute/content>.

99. Regulatorno telo za elektronske medije (REM), „Izbori 2023.“ pristupljeno 25. januara 2024 <https://www.rem.rs/uploads/files/Izbori%202023/Izbori-Javni%20servisi%20i%20kablovci-01%20nov%20do%2014%20dec.pdf>.
100. Regulatorno telo za elektronske medije (REM). "248. redovna sednica." REM. Pristupljeno 25. januara 2024. <https://www.rem.rs/sr/arhiva/sednice/2024/07/248-redovna-sednica#gsc.tab=0>.
101. Regulatorno telo za elektronske medije (REM). "Kontrolni izveštaj o načinu ispunjavanja zakonskih i programskih obaveza komercijalnih pružalaca medijskih usluga za period oktobar 2022. godine - mart 2023. godine." Pristupljeno 28. septembra 2024. <https://www.rem.rs/uploads/files/izvestaji%20o%20nadzoru/Komercijalni%20pruzaoci%20medijskih%20usluga%20-%20nacin%20ispunjavanja%20zakonskih%20i%20programskih%20obaveza%20-%20kontrolni%20izvestaj%20oktobar-decembar%202022.pdf>.
102. Regulatorno telo za elektronske medije (REM). "Usvojen izveštaj o nadzoru programa tokom izborne kampanje." REM. Pristupljeno 25. januara 2024. <https://rem.rs/sr-lat/arhiva/vesti/2023/12/usvojen-izvestaj-o-nadzoru-programa-tokom-izborne-kampanje#gsc.tab=0>.
103. Regulatorno telo za elektronske medije (REM). "Zapisnik sa 223. redovne sednice." 23. februara 2021. Pristupljeno 28. septembra 2024. <https://www.rem.rs/uploads/files/Zapisnici/Zapisnik%20sa%20223.%20redovne%20sednice%2023.02.2021.%20godine.pdf>.
104. Regulatorno telo za elektronske medije. Izveštaj o radu za 2022. godinu. Poslednji put pristupljeno 7. marta 2024. https://cdn.epra.org/organisations/second_documents/47/original/Izvestaj_o_radu_REM_za_2022._godinu.pdf?1702981249.
105. Regulatorno telo za elektronske medije. Izveštaj o radu za 2023. godinu. Poslednji put pristupljeno 7. marta 2024. <https://www.rem.rs/uploads/files/izvestaj%20o%20radu/Izvestaj%20o%20radu%20za%202023.%20godinu.pdf>.
106. Regulatorno telo za elektronske medije. Kontrolni izveštaj o načinu ispunjavanja zakonskih i programskih obaveza komercijalnih pružalaca medijskih usluga za period oktobar 2022. godine – mart 2023. godine. Beograd: REM, 2023. Pristupljeno 28. septembra 2024. <https://www.rem.rs/uploads/files/izvestaji%20o%20nadzoru/Komercijalni%20pruzaoci%20medijskih%20usluga%20-%20nacin%20ispunjavanja%20zakonskih%20i%20programskih%20obaveza%20-%20kontrolni%20izvestaj%20oktobar-decembar%202022.pdf>.
107. Regulatorno telo za elektronske medije. Mera opomene TV Pink. Br. 1919-2022-5. Poslednji put pristupljeno 7. marta 2024. https://www.rem.rs/uploads/attachment/izrecena_mera/129/Mera_opomene_TV_Pink_1919-2022-5.pdf.
108. Regulatorno telo za elektronske medije. Prekršajna prijava protiv TV B92. Br. 05-701-2022-3. Poslednji put pristupljeno 10. marta 2024.

- <https://www.rem.rs/uploads/files/Prekršajne%20prijave/2022%20godina/TV%20B92%2005-701-2022-3.pdf>.
109. Regulatorno telo za elektronske medije. Prekršajna prijava protiv TV B92. Br. 05-701-22. Poslednji put pristupljeno 10. marta 2024.
<https://www.rem.rs/uploads/files/Prekršajne%20prijave/2022%20godina/TV%20B92%2005-701-22.pdf>.
110. Regulatorno telo za elektronske medije. Prekršajna prijava protiv TV Happy. Br. 05-1840-22. Poslednji put pristupljeno 10. marta 2024.
<https://www.rem.rs/uploads/files/Prekršajne%20prijave/2022%20godina/TV%20Happy%2005-1840-22.pdf>.
111. Regulatorno telo za elektronske medije. Prekršajna prijava protiv TV Pink. Br. 05-1663-22. Poslednji put pristupljeno 10. marta 2024.
<https://www.rem.rs/uploads/files/Prekršajne%20prijave/2022%20godina/TV%20Pink%2005-1663-22.pdf>.
112. Regulatorno telo za elektronske medije. Prekršajne prijave za 2022. godinu. Poslednji put pristupljeno 7. marta 2024.
<https://www.rem.rs/uploads/files/Prekršajne%20prijave/Liste%20prekršaja/Prekršajne%202022.pdf>.
113. Regulatorno telo za elektronske medije. Zapisnik sa 247. redovne sednice. 7. juna 2024. Poslednji put pristupljeno 7. marta 2024.
<https://www.rem.rs/uploads/files/Zapisnici/Zapisnik%20sa%20247.%20redovne%20sednice%2007.06.2024.%20godine.pdf>.
114. Regulatorno telo za elektronske medije. "243. redovna sednica." Poslednji put pristupljeno 7. marta 2024. <https://www.rem.rs/sr/arhiva/sednice/2023/11/243-redovna-sednica#gsc.tab=0>.
115. Regulatorno telo za elektronske medije. "247. redovna sednica." Poslednji put pristupljeno 7. marta 2024. <https://www.rem.rs/sr/arhiva/sednice/2024/06/247-redovna-sednica#gsc.tab=0>.
116. Regulatorno telo za elektronske medije. "Izrečene mere." Poslednji put pristupljeno 7. marta 2024. <https://www.rem.rs/sr/odluke/izrecene-mere>.
117. REM i RATEL. "Protokol o saradnji REM-a i RATELA-a, član 1.
<https://www.rem.rs/uploads/files/Podzakonska%20regulativa/Protokol%20o%20saradnji%20REM-RATEL.pdf>.
118. REM – Pravilnik o pružanju medijskih usluga, dostupno na: www.rem.rs (pristup 2025).
119. REM – zvanična saopštenja, dostupna na www.rem.rs (pristupljeno jula 2025).
120. REM. " Odluka o izdavanju dozvola 2022, cela Srbija, integralni tekst." Regulatorno telo za elektronske medije. Pristupljeno 28. septembra 2024.
<http://www.rem.rs/uploads/files/Odluke/Odluka%20o%20izdavanju%20dozvola%202022%20C%20cela%20Srbija%20C%20integralni%20tekst.pdf>.
121. REM. "Regulatory Authority of Electronic Media." Pristupljeno 28. septembra 2024. <https://www.rem.rs/en/about-us>.
122. REM. "Lista potpunih i blagovremenih podnosilaca prijave." Regulatorno telo za elektronske medije. Pristupljeno 28. septembra 2024.

- https://www.rem.rs/uploads/files/Javni_konkursi/17-%D0%88%D0%9A%202022/Lista%20potpunih%20i%20blagovremenih%20podnosioca%20prijave.pdf.
123. REM. "Odluka o pokretanju postupka protiv PMU TV Pink." Regulatorno telo za elektronske medije. 1. decembar 2023. Pristupljeno 25. juna 2024. <https://www.rem.rs/sr/arhiva/vesti/2023/12/pokrenut-postupak-protiv-pmu-tv-pink#gsc.tab=0>.
124. REM. "Pravilnik o minimalnim uslovima za pružanje medijske usluge i kriterijumima za odlučivanje u postupku izdavanja dozvole za pružanje medijske usluge na osnovu sprovedenog javnog konkursa." Regulatorno telo za elektronske medije. Pristupljeno 28. septembra 2024. <http://www.rem.rs/uploads/files/Podzakonska%20regulativa/Pravilnik%20o%20minimalnim%20uslovima%20za%20pruzanje%20medijske%20usluge%20i%20kriterijumi%20za%20odlucivanje%20u%20postupku%20izdavanja%20dozvole%20za%20pruzanje%20medijske%20usluge%20na%20osnovu%20sprovedenog%20javnog%20konkursa.pdf>.
125. Reporteri bez granica. "Serbia: RSF urges the authorities to put an end to the toxic regulation of media." RSF, 14. novembar 2023. Pristupljeno 11. avgusta 2024. <https://rsf.org/en/serbia-rsf-urges-authorities-put-end-toxic-regulation-media>.
126. Reporteri bez granica. "Svetski indeks slobode štampe za 2023. godinu." Poslednji put pristupljeno 29. aprila 2024. <https://rsf.org/en/country/serbia>.
127. Reporters Without Borders (RSF). Verbal Attacks on Journalists by Pro-Government Serb Media. 2023. <https://rsf.org/en/verbal-attacks-journalists-pro-government-serb-media>.
128. RFE/RL. "Former Serbian Intelligence Officers Acquitted Of Journalist's 1999 Murder on Appeal." 2. februara 2024. Pristupljeno 4. avgusta 2024. <https://www.rferl.org/a/serbia-curuvija-murder-appeal-acquittals/32803233.html>.
129. Rheinland-Pfalz. Medienstaatsvertrag. Mainz: Rheinland-Pfalz, 2024. <https://vww.rlp.de/fileadmin/rlp-stk/pdf-Aktien/Medienpolitik/Medienstaatsvertrag.pdf>.
130. Rheinland-Pfalz. Medienstaatsvertrag. Mainz: Rheinland-Pfalz, 2024. Pristupljeno: februar 24, 2024. <https://www.rlp.de/fileadmin/rlp-stk/pdf-Dateien/Medienpolitik/Medienstaatsvertrag.pdf>.
131. Rheinland-Pfalz. Nacrt Državnog ugovora za modernizaciju medijskih propisa u Nemačkoj. Mainz: Rheinland-Pfalz, 2019. https://vww.rlp.de/fileadmin/rlp-stk/pdf%20files/media%20polici/ModStV_MStV_und_JMStV_2019-12-05_MPK.pdf.
132. RSF. "Bulgaria." Pristupljeno 1. septembra 2024. <https://rsf.org/en/country/Bulgaria>.
133. Savet za štampu. "Kodeks novinara Srbije." Pristupljeno 28. septembra 2024. https://savetzastampu.rs/wp-content/uploads/2020/11/Kodeks_novinara_Srbije.pdf.
134. Scherndl, Gabriele, and Paulina Thom. "Was hinter Auf1, Stefan Magnet und der Ausbreitung des österreichischen Verschwörungssenders steckt: Desinformation und rechte Hetze." Correctiv. April 27, 2023. pristupljeno: Maj 7, 2024. <https://www.correctiv.org/faktencheck/hintergrund/2023/04/27/was-hinter-auf1->

- stefan-magnet-und-der-ausbreitung-des-oesterreichischen-verschwoerungssenders-steckt-desinformation-und-rechte-hetze/.
135. Scherndl, Gabriele. "Piratensender: Verschwörungskanal Auf1 drohen fürs Senden im TV bis zu 40.000 Euro Strafe." Correctiv. April 28, 2023. pristupljeno: Maj 7, 2024. <https://www.correctiv.org/faktencheck/hintergrund/2023/04/28/piratensender-verschwoerungskanal-auf1-drohen-fuers-senden-im-tv-bis-zu-40-000-euro-strafe/>.
 136. Slavko Ćuruvija fondacija. "Analiza SĀF: Hepi i dalje ne poštuje ni sopstvena obećanja ni zakonske obaveze. REM trebalo da mu oduzme dozvolu." Cenzolovka. Pristupljeno 5. avgusta 2024. <https://www.cenzolovka.rs/drzava-i-mediji/analiza-scf-hepi-i-dalje-ne-postuje-ni-sopstvena-obecanja-ni-zakonske-obaveze-rem-trebalo-da-mu-oduzme-dozvolu/>.
 137. Slavko Ćuruvija fondacija. "Uz ambiciju da bude javni servis Srbije, TV Hepi nesmetano nastavlja da krši zakonske obaveze." Pristupljeno 5. avgusta 2024. <https://www.slavkocuruvijafondacija.rs/uz-ambiciju-da-bude-javni-servis-srbije-tv-hepi-nesmetano-nastavlja-da-krsi-zakonske-obaveze/>.
 138. Slavko Ćuruvija fondacija. "Pink nije ispunio više od pola obećanja iz elaborata, REM ne reaguje." Cenzolovka, 6. novembar 2023. Pristupljeno 28. septembra 2024. <https://www.cenzolovka.rs/etika/slavko-curuvija-fondacija-pink-nije-ispunio-vise-od-pola-obecanja-iz-elaborata-rem-ne-reaguje/>.
 139. Transparency International. (2024). Corruption Perceptions Index. <https://transparency.org>
 140. V-Dem Institute. (2024). Varieties of Democracy – Country Profile: Bulgaria. <https://v-dem.net>
 141. VEM kaznio sa 100.000 kuna portal 'Sloboda.hr' zbog nasilja prema ženama." HRT Vijesti. Dostupno na: <https://vijesti.hrt.hr/hrvatska/vem-kaznio-sa-100000-kuna-portal-slobodahr-zbog-nasilja-prema-zenama-9458003>.
 142. Veće Evropske unije, "European Media Freedom Act, pristupljeno: April 1, 2024 <https://www.consilium.europa.eu/en/policies/media-freedom-eu/>
 143. Vijeće za elektroničke medije. "Izvešće o radu za 2022. godinu." https://www.cem.bg/files/1680258993_otchet_2022_31032023.pdf.
 144. Vijeće za elektroničke medije. "Pravilnik o kriterijima i načinu povećanja opsega udjela europskih djela." Narodne novine. https://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2022_04_48_611.html.
 145. Vlada Republike Hrvatske. 19. sjednica Vlade Republike Hrvatske. Zagreb: Vlada Republike Hrvatske, 2020. <https://vlada.gov.hr/sjednice/19-sjednica-vlade-republike-hrvatske-30800/30800>.
 146. Vlada Republike Hrvatske. "Prijedlog zakona o elektroničkim medijima - prvo čitanje, PZE br. 62." Hrvatski sabor. Pristupljeno April 18, 2024. <https://vvv.sabor.hr/prijedlog-zakona-o-elektronickim-medijima-prvo-citanje-pze-br-62-predlagateljica-vlada-republic?t=121735&tid=209141>
 147. Vlada Republike Srbije <https://www.srbija.gov.rs/>
 148. Zakon o elektronskim komunikacijama. Pristupljeno 1. septembra 2024. <https://www.rem.rs/uploads/files/Zakoni/Zakon%20o%20elektronskim%20komunikacijama%2035-2023.pdf>

149. Zakon o radio i televiziji Republike Bugarske. Dostupno na:
https://www.cem.bg/files/1684834811_radio_and_television_act.pdf.
150. Zbog poticanja mizoginije i nasilja prema ženama sa 100 tisuća kuna kažnjen portal Sloboda.hr.” Tportal. 8. rujna 2022. Dostupno na:
<https://www.tportal.hr/vijesti/clanak/zbog-poticanja-mizoginije-i-nasilja-prema-zenama-sa-100-tisuca-kuna-kaznjen-portal-sloboda-hr-20220908>.
151. Ćurčić, Teodora i Ivana Milosavljević. “Milioni za televizije mimo zakona i uz blagoslov REM-a.” Centar za istraživačko novinarstvo Srbije. 24. oktobar 2023. Pristupljeno 1. novembra 2023. <https://www.cins.rs/milioni-za-televizije-mimo-zakona-i-uz-blagoslov-rem-a/>.
152. Министерство на културата на Република България. Pristupljeno 1. septembra 2024.
<https://mc.government.bg/object.php?p=699&s=745&sp=0&t=0&z=0&po=9032>.
153. “Amsterdamski ugovor o izmenama i dopunama Ugovora o Evropskoj uniji, Ugovori o osnivanju Evropske zajednice i određeni srodni akti - Protokol priložen uz Ugovor o Evropskoj zajednici - Protokol o sistemu javnog emitovanja u državama članicama,” EUR-Lex, pristupljeno: April 26, 2024., <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TKST/?uri=CELEKS%3A11997D%2FPRO%2F09>.
154. “Bujanec: Kaznili su Z1 zbog moje emisije i nastupa jednog gledatelja. Ni mrtav se ne bih od toga ogradio!” Jutarnji list. 18. siječnja 2024. Dostupno na:
<https://www.jutarnji.hr/vijesti/hrvatska/bujanec-kaznili-su-z1-zbog-moje-emisije-i-nastupa-jednog-gledatelja-ni-mrtav-se-ne-bih-od-toga-ogradio-15417010>.
155. “CNN o protestima u Srbiji: Nezadovoljstvo građana eksplodiralo je nakon masovnih pucnjava.” Serbian Times, 11. avgust 2024. Pristupljeno 28. septembra 2024. <https://serbiantimes.info/cnn-o-protestima-u-srbiji-nezadovoljstvo-gradana-eksplodiralo-je-nakon-masovnih-pucnjava/>.
156. “Democracy in Nations in Transit Region Drops for 20th Consecutive Year in 2023.” BTA. Accessed September 28, 2024.
<https://www.bta.bg/en/news/bulgaria/651631-democracy-in-nations-in-transit-region-drops-for-20th-consecutive-year-in-2023->.
157. “Evropska komisija. Saopštenje o evropskom akcionom planu za demokratiju. Brisel, 3.12.2020. COM(2020) 790. pristupljeno: April 30, 2024. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=COM%3A2020%3A790%3AFIN>.
158. “Istraživanje Analiza ispunjenosti programskog elaborata TV Pink.” Slavko Ćuruvija fondacija. 6. novembar 2023. Pristupljeno 25. juna 2024.
https://www.slavkocuruvijafondacija.rs/tv-pink-za-prvih-godinu-dana-nije-ispunila-vise-od-polovine-navoda-iz-elaborata/#_Toc149728305.
159. “Kako REM krije svoje odluke: Izrečene najblaže mere koje ničemu i nikome ne služe.” Cenzolovka. Poslednji put pristupljeno 30. aprila 2024.
<https://www.cenzolovka.rs/drzava-i-mediji/kako-rem-krije-svoje-odluke-izrecene-najblaze-mere-koje-nicemu-i-nikome-ne-sluz/>.
160. “Key findings of the 2022 Report on Serbia.” European Commission, Brussels, 12. oktobar 2022. Pristupljeno 28. septembra 2024.

https://ec.europa.eu/commission/presscorner/api/files/document/print/en/country_22_6089/COUNTRY_22_6089_EN.pdf.

161. “Kontrolni izveštaj o načinu ispunjavanja zakonskih i programskih obaveza komercijalnih pružalaca medijskih usluga (oktobar 2022 - mart 2023).” Službeni glasnik RS, br. 57/2023. Pristupljeno 28. septembra 2024. <https://www.rem.rs/sr-lat/izvestaji-i-analize/izvestaji-i-analize-o-nadzoru-pruzalaca-medijskih-usluga/izveshtaji>.
162. “Minisender SRGT transportierte Rechtsaußenkanal Auf1, gibt Lizenz ab.” Frankfurter Allgemeine Zeitung. September 28, 2024. pristupljeno: Maj 6, 2024. <https://www.faz.net/aktuell/feuilleton/medien/minisender-srgt-transportierte-rechtsaussenkanal-auf1-gibt-lizenz-ab-19602556.html>.
163. “Mission Report Serbia.” Media Freedom Rapid Response, European Centre for Press and Media Freedom. 26. april 2021. Pristupljeno 25. jun 2024. <https://www.ecpmf.eu/wp-content/uploads/2021/05/Mission-Report-Serbia-SERB.pdf>.
164. “Nacrt Zakona o elektronskim medijima: Država zadržava uticaj na izbor članova Saveta REM, aktuelni sastav Saveta REM-a ostaje.” Cenzolovka, 15. avgust 2024. Pristupljeno 28. septembra 2024. <https://www.cenzolovka.rs/drzava-i-mediji/nacrt-zakona-o-elektronskim-medijima-drzava-zadrzava-uticaj-na-izbor-clanova-saveta-rem-aktuelni-sastav-saveta-rem-a-ostaje/>.
165. “Novim nacrtom zakona o elektroničkim medijima, novac od RTV pristojbe postaje privilegija odabranih.” Pristupljeno: Mart 12, 2024. <https://otvoreno.hr/kultura/novim-nacrtom-zakona-o-elektronickim-medijima-novac-od-rtv-pretplata-postaje-privilegija-odabranih/264261>.
166. “Pravilnik o minimalnim uslovima za pružanje medijskih usluga.” Službeni glasnik RS, br. 46/2016. Pristupljeno 28. septembra 2024. <https://pravno-informacioni-sistem.rs/eli/rep/sgrs/drugidrzavniorganizacije/pravilnik/2016/46/4/reg>.
167. “Programski elaborat Happy.” Slavko Ćuruvija fondacija, 2022. Pristupljeno 28. septembra 2024. <https://www.slavkocuruvijafondacija.rs/wp-content/uploads/2023/11/Elaborat-Happy-2022.pdf>.
168. “Sender SRGT muss wegen Auf1-Verbreitung saftige Strafe zahlen.” Der Standard. October 5, 2024. Pristupljeno: Maj, 2024. <https://www.derstandard.de/story/3000000210650/sender-srgt-muss-wegen-auf1-verbereitung-saftige-strafe-zahlen>.
169. “Serbia: Media freedom and journalists must be protected. Findings from the 2021 MFRR Mission.” Media Freedom Rapid Response. Pristupljeno 28. septembra 2024. <https://www.ecpmf.eu/serbia-media-freedom-and-journalists-must-be-protected-findings-from-the-2020-mfrr-mission/>.
170. “Serbia: RSF urges the authorities to put an end to the toxic regulation of media.” Reporters Without Borders. Pristupljeno 28. septembra 2024. <https://rsf.org/en/serbia-rsf-urges-authorities-put-end-toxic-regulation-media>.
171. “Serbia: Tendering process of national TV licences must be transparent.” ARTICLE 19. 25. maj 2022. Pristupljeno 25. juna 2024. <https://www.article19.org/resources/serbia-national-tv-licences/>.

172. "Serbia: TV licences awarded to 'pro-government' stations." Public Media Alliance. 4. avgust 2022. Pristupljeno 28. septembra 2024. <https://www.publicmediaalliance.org/serbia-tv-licences-awarded-to-pro-government-stations/>.
173. "TV Pink za prvih godinu dana nije ispunila više od polovine navoda iz elaborata." Slavko Ćuruvija fondacija, 11. avgust 2024. Pristupljeno 28. septembra 2024. <https://www.slavkocuruvijafondacija.rs/tv-pink-za-prvih-godinu-dana-nije-ispunila-vise-od-polovine-navoda-iz-elaborata/>.
174. "Više od 350.000 građana traži gašenje TV Pink i Happy." Ozonpress, 11. avgust 2024. Pristupljeno 28. septembra 2024. <https://www.ozonpress.net/zajednicki-glas/vise-od-350-000-gradjana-trazi-gasenje-tv-pink-i-happy/>.
175. "Vlast koja stoji iza televizija koje od kriminalaca prave zvezde i koje REM ne kažnjava, sad traži sankcije zbog promocije nasilja." Cenzolovka, 15. avgust 2024. Pristupljeno 28. septembra 2024. <https://www.cenzolovka.rs/etika/vlast-koja-stoji-iza-televizija-koje-od-kriminalaca-prave-zvezde-i-koje-rem-ne-kaznjava-sad-trazi-sankcije-zbog-promocije-nasilja/>.
176. "Zakon o radu." Službeni glasnik RS, br. 101/2005. Pristupljeno 28. septembra 2024. <https://pravno-informacioni-sistem.rs/SIGlasnikPortal/eli/rep/sgrs/skupstina/zakon/2005/101/3/reg>.
177. "Željko Mitrović: Nisam rekao da će Zadruga biti ukinuta, već prekinuta." N1, 11. avgust 2024. Pristupljeno 28. septembra 2024. <https://n1info.rs/vesti/zeljko-mitrovic-nisam-rekao-da-ce-zadruga-bitu-ukinuta-vec-prekinuta/>.

BIOGRAFIJA KANDIDATA

Sofija Bouhs je rođena 24.03.1993. u Novom Sadu. U Odžacima je završila osnovnu školu „Branko Radičević“ i Gimnaziju i ekonomsku školu „Jovan Jovanović Zmaj“, smer: ekonomski tehničar. U srednjoj školi je pobedila na opštinskom takmičenju i osvojila I mesto pišući rad „Da sam gradonačelnik“, te je u okviru nagrade posetila institucije u Beogradu i blize se uputila sa radom i funkcionisanjem državnih institucija.

Zatim 2012/ 2013 godine upisuje osnovne studije na Fakultetu političkih nauka u Beogradu, smer: novinarstvo i komunikologija koji završava u roku, školujući se sve četiri godine na budžetu. 2016/2017 godine upisuje master studije politikologije, master modul: Demokratija i demokratizacija, takođe kao budžetski student, gde stiče stručni naziv diplomirani politikolog, braneći tezu pod naslovom „Informacijsko društvo i informatička funkcija savremene javne uprave u Republici Srbiji“.

Pored formalnog obrazovanja Sofija je pohađala i mnoge neformalne programe, škole, seminare, regionalne programe u raznim organizacijama među kojima su fondacije kao što su Fidrih Ebert, Konrad Adenauer, Otvoreni parlament, Beogradska Otvorena škola i mnoge

druge. U okviru ovih programa je napisala mnogo akademskih radova i analiza. Dobitnik je mnogih stipendija. Kao mlada naučnica, dobila je stipendiju Konrad Adenaur fondacije koja je podrazumevala putovanje u Berlin, upoznavanje sa radom njihovih institucija, posete kancelarijama, državnim zvaničnicima, univerzitetima, Bundestagu i raznim obilascima.. Povremeno se bavi i Tv novinarstvom gde obrađuje teme kao što su: političko obrazovanje, neformalni programi obrazovanja, delovanje i rad državnih institucija, naučnih konferencija i bitnih političkih tema.

Student je doktorskih studija na Fakultetu političkih nauka, smer: Kultura i mediji.

SPISAK OBJAVLJENIH RADOVA

1. Lazarević, Sofija, (2016), *Socijalna država i teorija pravde u delima DŽ. S. Mila i DŽ. Rolsa*, u: Studentski godišnjak, Fakultet političkih nauka, Beograd, decembar 2016. godina 4. Broj 4, str. 19-36.
2. Lazarević, Sofija, (2016), *O kritičkoj teoriji Ajris Jang*. u: KSIO, Humanistički časopis za mlade istraživače, broj 2. pp 101-114.
3. Lazarević, Sofija (2021) *prikaz knjige: Christian Fuchs. Social media: A critical introduction. London: Sage, 2014* u: Politeuma, Stručni časopis studenata društveno-humanističkih nauka i umetnosti broj 5, Beograd. pp 293.
4. Lazarević, Sofija (2022), *Pristup pojmu slobode u antičkom i modernom dobu kod Hane Arent*, u: Politeuma, Stručni časopis studenata društveno-humanističkih nauka i umetnosti broj 7, Beograd. str. 15-30.
5. Lazarević, Sofija (2023), *Upravljanje kriznim odnosima s javnošću*, u: Megatrend revija Vol. 20 (3) 2023 • UDK 33 • ISSN 1820-3159
6. Bouhs, Sofija (2024), *Uloga informacije i informaciono društvo*, u: Megatrend revija (1) 2024 ISSN 1820-3159
7. Bouhs, Sofija (2025), *Uloga REM-a u poštovanju medijskih kodeksa i zakona* u: CM – Communication and Media, broj 57.

образца изјаве о ауторству

Изјава о ауторству

Име и презиме аутора: Sofija Bouhs

Број индекса: 18/18

Изјављујем

да је докторска дисертација под насловом

**Regulatorna tela za elektronske medije kao institucije zarobljene државе
u hibridnim režimima**

- резултат сопственог истраживачког рада;
- да дисертација у целини ни у деловима није била предложена за стицање друге дипломе према студијским програмима других високошколских установа;
- да су резултати коректно наведени и
- да нисам кршио/ла ауторска права и користио/ла интелектуалну својину других лица.

Потпис аутора

У Београду, 10.09.2025.
Bouhs

Sofija

образац изјаве о истоветности штампане и електронске верзије докторског рада

**Изјава о истоветности штампане и електронске верзије
докторског рада**

Име и презиме аутора _____ Sofija Bouhs _____

Број индекса _____ 18/18 _____

Студијски програм _____ Kultura i mediji _____

Наслов рада _____ Regulatorna tela za elektronske medije kao institucije zarobljene države
u hibridnim režimima _____

Ментор _____ Prof.Dejan Milenković _____

Изјављујем да је штампана верзија мог докторског рада истоветна електронској верзији коју сам предао/ла ради похрањивања у Дигиталном репозиторијуму Универзитета у Београду.

Дозвољавам да се објаве моји лични подаци везани за добијање академског назива доктора наука, као што су име и презиме, година и место рођења и датум одбране рада. Ови лични подаци могу се објавити на мрежним страницама дигиталне библиотеке, у електронском каталогу и у публикацијама Универзитета у Београду.

Потпис аутора

У Београду, 10.09.2025.
Bouhs

Sofija

образац изјаве о коришћењу

Изјава о коришћењу

Овлашћујем Универзитетску библиотеку „Светозар Марковић“ да у Дигитални репозиторијум Универзитета у Београду унесе моју докторску дисертацију под насловом:

Regulatorna tela za elektronske medije kao institucije zarobljene države u hibridnim režimima

која је моје ауторско дело.

Дисертацију са свим прилозима предао/ла сам у електронском формату погодном за трајно архивирање.

Моју докторску дисертацију похрањену у Дигиталном репозиторијуму Универзитета у Београду и доступну у отвореном приступу могу да користе сви који поштују одредбе садржане у одабраном типу лиценце Креативне заједнице (Creative Commons) за коју сам се одлучио/ла.

1. Ауторство (CC BY)
2. Ауторство – некомерцијално (CC BY-NC)
3. Ауторство – некомерцијално – без прерада (CC BY-NC-ND)
4. Ауторство – некомерцијално – делити под истим условима (CC BY-NC-SA)
5. Ауторство – без прерада (CC BY-ND)
- 6. Ауторство – делити под истим условима (CC BY-SA)**

(Молимо да заокружите само једну од шест понуђених лиценци.

Кратак опис лиценци је саставни део ове изјаве).

Потпис аутора

Sofija Bouhs

У Београду, 10.09.2025.