

## Javni medijski servis u Srbiji: geneza, sadašnje stanje i dalji razvoj

Prof. dr. Rade Veljanovski, februar 2026.



Ovaj projekat finansira  
Evropska unija



#EY  
ЗА ТЕБЕ

**Napomena:** Ova analiza izrađena je uz finansijsku pomoć Evropske unije. Stavovi, mišljenja, zaključci i druge informacije, naročito pretpostavke autora koje su predstavljene ili se mogu protumačiti kao činjenice, a izražene su u ovoj analizi, pripadaju isključivo autorima i njihovim saradnicima i niti nužno predstavljaju zvaničan stav Misije OEBS-a u Srbiji niti nužno odražavaju stavove Evropske unije.

## 1. GENEZA

Javni medijski servis je kao oblik pružanja medijskih usluga i zadovoljavanja komunikacionih potreba građana, ustanovljen Zakonom o radiodifuziji od 18. 07. 2002. godine<sup>1</sup>, što je trebalo da znači započinjanje procesa transformacije nekadašnje državne Radio televizije Srbije (RTS) u javni medijski servis. Pošto je tokom devedesetih godina prošlog veka u RTS integrisana Radio televizija Beograd, Radio televizija Novi Sad i Radio televizija Priština, a s obzirom da se prištinski deo izdvojio iz pravnog sistema Srbije krajem devedesetih, zakonom je bilo predviđeno da se beogradski i novosadski deo preduzeća konstituišu kao dva posebna javna servisa: republički – RTS i pokrajinski – Radio televizija Vojvodine (RTV).

Zakon je pripremljen na inicijativu civilnog sektora, medijskih udruženja i udruženja građana koja se bave ljudskim pravima. Eksperti koji su bili članovi radne grupe nastojali su da se u zakon unesu odredbe savremenog poimanja medija koje dominiraju u Evropi, a u tome su im pomogli stručnjaci koje su angažovale Misija OEBS-a u Srbiji (OEBS) i Savet Evrope (SE).

Iako je i prvim reformskim medijskim zakonom o radiodifuziji implementiran čitav niz pravila i principa evropskog regulatornog okvira za medije, a takav koncept jačan i dopunjavan i narednim izmenama i dopunama, mora se konstatovati da javni servis u Srbiji nije zaživeo u potpunosti kao skup medija koji obezbeđuju nezavisno, pluralističko, nepristrasno, objektivno informisanje i koji zadovoljavaju potrebe različitih društvenih grupa i pojedinaca za informisanjem, kulturom, obrazovanjem, zabavom i drugim sadržajima, što su osnovni kriterijumi za funkcionisanje i prepoznavanje javnog medijskog servisa. Poseban problem je nedovoljna nezavisnost i autonomija u odnosu na državu. To se odnosi na republički i pokrajinski javni servis i u oba slučaja posebno na informativne programe.

Zakonom o radiodifuziji bilo je predviđeno da se RTS transformiše u javni medijski servis počev od januara 2003. godine, ali to se nije dogodilo jer je tadašnja Vlada Srbije propustila da obavi neke od obaveza predviđenih zakonom, što se pre svega odnosi na deobni bilans između beogradskog (republičkog) i novosadskog (pokrajinskog) dela preduzeća. Reorganizacija je započela tek 2007.

Kadrovskom politikom u RTS-u od početka je bila onemogućena transformacija ove kuće u javni servis, što se oseća do današnjih dana. Jedno vreme je nešto bolja situacija bila u pokrajinskoj RTV, ali je vlast ubrzo onemogućila profesionalni i nezavisni rad uredništva i novinara i postavila svoje kadrove (kao kada je 2004 godine na mesto generalnog direktora RTS-a postavljen dotadašnji savetnik predsednika vlade za informisanje, čime je ignorisana zakonska obaveza da direktora imenuje Upravni odbor javnog servisa, putem javnog konkursa).

Politički procesi u Srbiji, uveliko su se sve vreme odražavali na medijsku situaciju, što je bilo vidljivo i u odnosu na javne servise. Promenom vlasti 2012. godine, došlo je i do ozbiljnih intervencija u medijskom sistemu. Nova vlast SNS – SPS odlučila je da izmeni, odnosno donese nove medijske zakone, za šta je postojao i osnov: Strategija razvoja sistema javnog informisanja za period 2011 – 2016. godine.<sup>2</sup> Strategiju je, međutim, donela prethodna vlast, a nova je trebalo da je ostvari, pa je želela da sa što više promena nadmaši svoje prethodnike. Iz Zakona o radiodifuziji izdvojene su odredbe o javnim servisima u poseban zakon i tako je Srbija prvi put

<sup>1</sup> Zakon o radiodifuziji, ("Sl. Glasnik RS", br. 42/2002.), V JAVNI RADIODIFUZNI SERVIS, Članovi 76 – 94.

<sup>2</sup> [Strategija razvoja sistema javnog informisanja u Republici Srbiji do 2016. godine: 75/2011-3](#)

dobila Zakon o javnim medijskim servisima. Ta promena je bila prihvatljiva, ali je uz nju išao i nalog vlasti da se u novi zakon unesu odredbe o promeni načina finansiranja: umesto pretplate, predviđeno je finansiranje iz državnog budžeta. Ekspertska grupa koja je radila na medijskim zakonima nije htela da prihvati ovakav zahtev, ali je nadležno ministarstvo rasformiralo radnu grupu i formiralo znatno manju koja je postupila po želji vlasti.<sup>3</sup> U zakon je upisana odredba po kojoj se osnovna delatnost javnog medijskog servisa finansira iz takse, ali u istom članu zakona je i odredba po kojoj se taksa određuje tek posle dve i po godine. Zakon je usvojen u avgustu 2014, a taksa je trebalo da se primenjuje od januara 2017. godine.

„Visina takse usklađuje se, jednom godišnje, na osnovu indeksa rasta potrošačkih cena za mesec septembar u 'Službenom glasniku Republike Srbije'.

Odluka o usklađivanju visine takse iz stava 6. ovog člana primenjuje se od 1. januara 2017. godine“<sup>4</sup>

Rok finansiranja iz budžeta je, međutim, produžen još pune dve godine. „Vlada je nametnula svoje rešenje koje je pretočeno u Zakon o privremenom načinu uređivanja naplate takse, a kojim se propisuje da iznos takse od 1. januara 2015. do kraja 2018. iznosi 150 dinara, čime je rad javnih servisa nastavio da zavisi od novca iz budžeta, kao što je bio slučaj tokom 2014. i 2015. kada jer pretplata bila ukinuta.“<sup>5</sup>

Neadekvatan način finansiranja javnih medijskih servisa konstatovan je i u drugoj Medijskoj strategiji usvojenoj u januaru 2020. godine. „*Obezbeđivanje adekvatnog finansijskog okvira za funkcionisanje javnih medijskih servisa*, gde se sistem finansiranja uspostavljen Zakonom o javnim medijskim servisima (koji uspostavlja odgovarajući okvir za finansijsku održivost javnih servisa i njihovu finansijsku nezavisnost od organa javne vlasti) ne primenjuje (iako je planirano da se primenjuje od 1. januara 2016. godine), a umesto njega je na snazi "privremeni" režim (trajao najmanje do 2020. godine) uspostavljen posebnim Zakonom o privremenom uređivanju načina naplate takse za javni medijski servis gde se osnovna delatnost finansira iz budžeta i takse koja je fiksirana na iznos ispod zakonskog maksimuma i suprotno proceduri za njeno određivanje.“<sup>6</sup>

Nema sumnje da je budžetski način finansiranja, koji je trajao godinama, doprineo da se produži zavisnost oba javna servisa od države, što je omogućilo politički uticaj, uticaj vlasti na uređivačku koncepciju pre svega informativnih programa. Ovaj uticaj se ostvarivao utoliko lakše što su rukovodstva oba javna servisa, podržavala budžetsko finansiranje.

Zakon o javnim medijskim servisima, koji je usvojen 2014. godine<sup>7</sup> nije dovoljno odražavao savremeni pristup javnim medijskim servisima koji je postojao u evropskim pa i vanevropskim zemljama. I dalje nisu postojale garancije da će mediji javnih servisa proizvoditi objektivan, uravnotežen informativni program u kome će moći da se čuju različiti stavovi i ostvari sloboda kritičkog mišljenja. Problematične odredbe tog zakona odnosile su se na način finansiranja,

<sup>3</sup> Autor teksta je bio član radne grupe i svedok inicijative vlasti koja je usmeno došla do članova radne grupe preko tadašnjeg ministra kulture I informisanja Ivana Tasovca

<sup>4</sup> Zakon o javnim medijskim servisima (Sl. glasnik RS br 83/2014), Član 37. stav 6 i 7

<sup>5</sup> Divac, Maja (2018), Finansiranje od novca građana preduslov za nezavisni javni servis, u zborniku Verodostojnost medija – odnos finansiranja i sadržaja, ur Veljanovski Rade, FPN/Čigoja, Beograd, str 102

<sup>6</sup> Strategija razvoja sistema javnog informisanja u Republici Srbiji za period 2020 – 2025. godine, („Službeni glasnik RS“, broj 11 od 7. februara 2020.), III Pregled i analiza postojećeg stanja, 2. Uloga države, tačka 3

<sup>7</sup> Zakon o javnim medijskim servisima („Sl. Glasnik RS“, br 83/2014)



rukovođenje i javnu kontrolu javnih servisa, ali je najveći problem bio u praksi i nepoštovanju institucionalne autonomije.

Prva medijska strategija iz 2011. godine ostvarena je u nedovoljnoj meri, a onda je nastao vakuum u strateškom promišljanju razvoja medijskog sistema jer za period o 2016. do 2020. godine nije postojala nikakva strategija i u tom periodu se nije moglo znati kakva je medijska politika vlasti, sem što se iz praktičnog delovanja moglo uočiti da nema podsticaja ostvarivanju demokratskog medijskog sistema, nezavisnog i slobodnog informisanja, već da jačaju uticaji centara moći: vlasti i biznis sfere.

## 2. SADAŠNJE STANJE

U analizi postojećeg stanja, u vreme pripreme i usvajanja Strategije razvoja sistema javnog informisanja u republici Srbiji za period 2020 - 25,<sup>8</sup> evidentirani su nedostaci u medijskoj regulativi, ali još više u praksi, u raznim aspektima razvoja sistema informisanja, od ostvarivanja javnog interesa i uloge države, medijskog tržišta, nezavisnosti medija, do vlasništva nad medijima i delovanja javnih medijskih servisa.

U odnosu na javne medijske servise Medijska strategija najpre konstatuje dobro postavljene ciljeve u pogledu ravnopravnog informisanja i zadovoljavanja komunikacionih potreba građana, svih društvenih grupa i pojedinaca, što treba da bude kohezioni, integrativni faktor društva i obezbedi sadržaje nepristrasne, inovativne, u skladu sa najvišim etičkim standardima i standardima kvaliteta, zbog čega je ova tematika i formulisana posebnim zakonom. Međutim, konstatuje se i da su izmenama Zakona o javnim medijskim servisima, odnosno donošenjem posebnog Zakona o privremenom uređivanju načina naplate takse za javni medijski servis, osnovni ciljevi i funkcije javnih servisa dovedeni u pitanje. „Izostanak stabilnog finansiranja i zavisnost od budžeta predstavljaju rizik po nezavisnost javnih medijskih servisa. U pogledu programa, javni medijski servisi delimično ispunjavaju ciljeve postavljene strategijom, a oblasti u kojima ciljevi nisu ispunjeni su: potrebe za informisanjem društveno-osetljivih grupa, potrebe za informisanjem na jezicima nacionalnih manjina (RTS) i nepristrasno i nezavisno informisanje (naročito u pogledu informativnog programa).“<sup>9</sup>

Na osnovu ovakve konstatacije trenutnog stanja, u delu strategije koji govori o opštim i posebnim ciljevima i merama za njihovo ostvarivanje, posebno su formulisani zaključci koji treba da doprinesu boljem radu javnih medijskih servisa u ostvarivanju njihove društvene uloge. Na prvom mestu se ističe potreba da bude „obezbeđena nezavisnost javnih medijskih servisa, unapređena njihova profesionalnost, ostvarivanje programskih funkcija u javnom interesu, kao i odgovornost prema javnosti“<sup>10</sup>. Radi ostvarivanja ovih ciljeva strategijom su predviđene sledeće mere:

- izmenjena regulativa iz oblasti javnih medijskih servisa;
- zadovoljstvo i poverenje građana kvalitetom programskih sadržaja javnih medijskih servisa (merilo bi se putem ankete/istraživanja);
- nivo ispunjenosti zakonskih obaveza u proizvodnji medijskih sadržaja (izveštaj REM-a);

<sup>8</sup> Strategija razvoja sistema javnog informisanja u Republici Srbiji za period 2020 – 2025. godine, („Službeni glasnik RS“, broj 11 od 7. februara 2020.)

<sup>9</sup> [Strategija razvoja sistema javnog informisanja u Republici Srbiji za period 2020–2025. godina: 11/2020-10](#)

<sup>10</sup> Isto, IV, 3,3



- uspostavljeni kanali komunikacije sa javnošću;
- razvijeni interni kodeksi.

Osim ovih načelnih, ali i precizno određenih mera, u strateškom dokumentu predviđeno je još 18 konkretnih obaveza koje treba ispuniti u narednom periodu u odnosu na javne servise. Najveći broj tih obaveza odnosi se na tri grupe pitanja, kao što je u Medijskoj strategiji i naglašeno, a to su: način finansiranja, rukovođenje javnim servisom i njegova javna kontrola. Sve ove sugestije predlozi i zalaganja u strategiji, usmereni su na poboljšanje Zakona o javnim medijskim servisima i njegovo sprovođenje u praksi.

Na prvom mestu strategija zahteva preciziranje dugoročnog i stabilnog finansiranja javnih medijskih servisa kojim mora da se obezbedi ostvarivanje njihovih zakonom određenih funkcija i to tako da taksa bude primaran deo finansiranja, komercijalni izvori sekundaran izvor, a budžet samo u određenim slučajevima i u meri predviđenoj zakonom. Predviđeno je da se stavi van snage Zakon o privremenom uređivanju načina naplate takse za javni servis. Ovo je dosledno zalaganje za uredno finansiranje kojim javni servisi neće stalno biti u problemima i kojim će se prekinuti sa privremenim i budžetskim finansiranjem koje se pokazalo lošim i onemogućavalo nezavisnost javnih servisa. Uz bolji način finansiranja strategija je kao obavezu predvidela i redovno transparentno izveštavanje javnosti o trošenju sredstava kojima javni servisi raspolažu, što do sada nije bilo praktikovano.

Druga grupa obaveza određena strategijom odnosi se na bolje zakonsko definisanje načina rukovođenja javnim servisima, odnosno na preciznije određivanje kriterijuma po kojima se biraju članovi upravnih odbora i generalni direktori javnih servisa. Navedeno je da to treba da budu profesionalci koji su se dokazali u oblasti medija ili imali značajne rezultate u akademskom radu, ali opet u vezi s medijima. Strategija naglašava da postupak za izbor članova upravnog odbora treba da bude takav da unapređuje nezavisnost i kompetencije organa upravljanja. S obzirom da je u ranijem periodu postojala praksa i obaveza da se za izbor glavnih urednika programa koji informišu na jezicima nacionalnih manjina konsultuju nacionalni saveti, što se odnosilo na pokrajinski javni servis, a što se pokazalo kao mogućnost neprincipijelnog uticaja na izbor kadrova, strategija je predvidela da takva mogućnost više ne treba da postoji. Kao rešenje ovog problema zapisano je da u izboru glavnih urednika programa mogu da učestvuju isključivo organi javnih medijskih servisa. Strategija takođe insistira na većim zakonskim garancijama uređivačke autonomije i nezavisnosti, naročito informativnih programa.

Najviše novih obaveza za javne servise u strategiji je formulisano u odnosu na javnu kontrolu, odnosno komunikaciju sa auditorijumom, jer je ovo i u zakonu i u praksi bila najslabija tačka. S obzirom da je, prema zakonskim odredbama koje su u tom trenutku bile aktuelne, Programski savet biran od strane Upravnog odbora javnog servisa, predviđeno je da se ovakve odredbe izmene jer Programski savet treba da bude reprezentativno telo koje predstavlja slušaoce i gledaoce pa je onda logično da bude eksterno biran, izvan javnog medijskog servisa. Takođe je predviđena funkcija poverenika, odnosno Zaštitnika građana, koji ranije nije postojao, a za kog se smatra da je potreban radi unapređenja komunikacije sa korisnicima usluga javnih medijskih servisa, pre svega u unapređenju poštovanja etičkih i profesionalnih standarda. Poverenik je zamišljen kao posrednik između slušalaca i gledalaca sa jedne, i nadležnih organa javnih servisa sa druge strane. Jedna od obaveza iz ovog dela strategije odnosi se na otvaranje javnih servisa prema javnosti, uz korišćenje svih raspoloživih kanala za komunikaciju sa publikom.



U odnosu na programske obaveze javnih medijskih servisa, Strategija nabraja više aspekata u kojima programi treba da budu unapređeni, od povećanja prisustva predstavnika građanskog društva u programima, preko unapređivanja izveštavanja iz lokalnih sredina, informisanja republičkog javnog servisa na jezicima nacionalnih manjina, do boljeg ostvarivanja obaveza javnog medijskog servisa u informisanju osoba sa invaliditetom i proizvodnje sadržaja koji predstavljaju sve društvene grupe: žene, decu i mlade, starije stanovništvo, ljude sa sela i ostale specifične grupe.

Dve obaveze koje se tiču unutrašnjih odnosa i učvršćivanja profesionalnih standarda formulisane su kao izuzeće zaposlenih u javnim servisima iz sistema ograničenja plata i ograničenja zapošljavanja i kao potreba donošenja internog etičkog kodeksa. Prva obaveza je praktično osamostaljivanje javnih servisa u pogledu raspolaganja finansijama i vođenja kadrovske politike, što je zakonom već predviđeno, ali u praksi nije zaživelo, a druga je nastojanje da se, po ugledu na razvijene javne servise, uspostave interna pravila ponašanja koja doprinose ostvarivanju misije javnog servisa.

Svi pomenuti opšti i posebni ciljevi koji su navedeni u Medijskoj strategiji za period 2020 – 2025. godine, razume se, nisu mogli da budu i direktno implementirani u zakon, ali su odredili pravac kojim treba unapređivati način organizovanja i funkcionisanja javnih medijskih servisa. Neke formulacije na kojima se insistiralo i za koje se smatralo da treba da budu materija zakona, već su postojale u Zakonu o javnim medijskim servisima, ali zbog njihovog neostvarivanja, našli su se i u strategiji, kao još jedan podsticaj da treba više raditi na njihovom ostvarivanju.

Medijska strategija imala je i Akcioni plan kojim je bilo predviđeno kojom dinamikom treba ostvarivati neke od odredaba, posebno one koje su se odnosile na potrebu izmena i unapređenja medijskih zakona. Međutim, uprkos tome što je strategija najavila rad na medijskim zakonima kao aktivnost koja je prioritarna, sa ovim poslom se krenulo tek u drugoj polovini petogodišnjeg perioda na koji se strategija odnosi. Tako su Zakon o javnom informisanju i medijima i Zakon o elektronskim medijima završeni tek krajem oktobra 2023. godine i usvojeni početkom novembra, a rad na izmenama Zakona o javnim medijskim servisima usledio je tek godinu dana kasnije, što pokazuje nedoslednost vlasti koja je sopstveni strateški dokument zanemarila iako je i stručnoj i opštoj javnosti bilo jasno da su promene jako važne.

Izmenjeni zakon o javnim medijskim servisima usvojen je tek polovinom 2025. godine,<sup>11</sup> tačnije 16. juna 2025. a stupio na snagu 25. juna. U njega su unete nove odredbe, prema zahtevima Medijske strategije, ali nedosledan odnos jednog broja članova radne grupe koja je pripremala tekst zakona i isto tako nadležnog Ministarstva za informisanje i telekomunikacije, onemogućila je da se zakonski tekst unapredi u meri u kojoj je to bilo potrebno. Razume se, i ovde je nužno napomenuti da, zbog ukupnih društvenih okolnosti i neadekvatnog odnosa vlasti prema medijskom sistemu uopšte, i najbolje formulisan zakon ne bi bio dovoljna garancija za promenu i unapređenje prakse. To se odnosi na sva tri medijska zakona, čime je konsenzus postignut u vreme rada na Medijskoj strategiji, potpuno dezavuisan.

## **2.1. Izmene Zakona o javnim medijskim servisima**

---

<sup>11</sup> Zakon o javnim medijskim servisima („Sl. Glasnik“, br. 83/2014, 103/2015, 108/2016, 161/2020, 129/2021, 142/2022, 92/2023 i 51/2025)



Kao što je već rečeno, iako je bilo planirano da se medijski zakoni inoviraju tokom perioda 2020 – 2025, radna grupa za izradu radne verzije nacrta Zakona o javnim medijskim servisima formirana je tek 24. septembra 2024. godine odlukom tadašnjeg ministra za informisanje i telekomunikacije Dejana Ristića. Radna grupa je imala 14 članova od kojih su većinu predložila novinarska i medijska udruženja, predstavnike republičkog (RTS) i pokrajinskog (RTV) javnog medijskog servisa i jednog nezavisnog eksperta. U radu na tekstu zakona vrlo brzo se videlo da od ukupnog broja članova radne grupe samo četiri imaju respektabilne kompetencije za bavljenje medijskom regulativom, a i od tih četvoro, dvoje nisu prisustvovali većini sastanaka. Sama činjenica da je radnoj grupi saopšteno da posao izmena zakona treba da obavi u roku od mesec dana, govori o ozbiljnosti pristupa vlasti. Radilo se oko dva meseca, a onda je na brzinu rad okončan sa rešenjima koja su u velikoj meri bila polovična i nedorađena.

Namera da aktivnost na pripremi novog teksta Zakona o javnim medijskim servisima treba da se zasniva na Strategiji razvoja sistema javnog informisanja u Republici Srbiji za period 2020 – 2025. godine i na evropskim standardima i iskustvu, odnosno evropskom regulatornom okviru za medije, načelno je podržana od Ministarstva za informisanje i telekomunikacije, ali se kasnije videlo da je ta podrška bila samo formalna i da u mnogim aspektima izostaje. Stručnjaci su pošli od najznačajnijih evropskih dokumenata za medije, koji posebno govore o javnim medijskim servisima i od dvadesetak zadataka navedenih u Medijskoj strategiji. Postojala je saglasnost da treba uzeti u obzir relevantne evropske preporuke (npr. Preporuka R (96) 10 o garantovanju nezavisnosti javnog servisa radiodifuzije;<sup>12</sup> Preporuka CM/Rec (2007) 2 o medijskom pluralizmu i raznovrsnosti sadržaja;<sup>13</sup> Preporuka 1878 (2009) o finansiranju javnih radiodifuznih servisa<sup>14</sup>; Preporuka CM/Rec (2012) 1 o upravljanju javnim medijskim servisima<sup>15</sup>, kao i da će Politička deklaracija: Sloboda izražavanja i demokratija u digitalnoj eri, mogućnosti, prava, odgovornosti, Beograd (2013)<sup>16</sup>, Evropska direktiva o audio vizuelnim medijskim servisima (2018)<sup>17</sup> i Evropski akt o slobodi medija (2024)<sup>18</sup> dati strateski okvir u promišljanju novih zakonskih odredbi.

Radna grupa je pošla od obaveza utvrđenih Medijskom strategijom po kojoj je, u odnosu na javne medijske servise, utvrđeno da je najvažnije bolje urediti tri oblasti: finansiranje, upravljanje i javnu kontrolu.

**Finansiranje** je bilo problematično posebno za pokrajinski javni servis RTV, jer su se za ovu medijsku kuću i u tom momentu sredstva delimično obezbeđivala iz državnog budžeta. Ali probleme u dužem vremenskom periodu imala su oba javna servisa jer zbog statusa **ustanove**, nisu mogla potpuno samostalno da odlučuju o svojim приходima i rashodima, za zapošljavanje i podizanje plata morala su da dobiju saglasnost od Ministarstva finansija, a takođe i za eventualno povećanje takse kao osnovnog prihoda. U radnoj grupi je postojala inicijativa da se status ustanove briše jer su ustanove u pravnom sistemu Srbije posebno regulisane Zakonom o javnim službama i odredbe koje se na njih odnose govore o potpunoj podređenosti odlukama vlasti, a ne dopuštaju nikakvu nezavisnost i autonomiju, koji su za javne medijske servise ključni. Nažalost, u samoj

<sup>12</sup> [http://www.coe.int/t/dghl/standardsetting/media/doc/cm/rec\(1996\)010&expmem\\_en.asp?toPrint=yes&](http://www.coe.int/t/dghl/standardsetting/media/doc/cm/rec(1996)010&expmem_en.asp?toPrint=yes&)

<sup>13</sup> [Recommendation CM/Rec\(2007\)2 of the Committee of Ministers to member states on media pluralism and diversity of media content - Freedom of Expression](#)

<sup>14</sup> [Recommendation 1878 \(2009\) The funding of public service broadcasting - Freedom of Expression](#)

<sup>15</sup> [CM/Rec\(2012\)1](#)

<sup>16</sup> [1680484e65](#)

<sup>17</sup> [Directive - 2018/1808 - EN - EUR-Lex](#)

<sup>18</sup> [European Media Freedom Act | EUR-Lex](#)



radnoj grupi koja je radila na zakonu, nije bilo razumevanja ni volje da se ovo pitanje reši na način koji bi obezbedio samostalnost javnih servisa.

U odnosu na potrebu da se javnim servisima obezbedi stabilno i dovoljno finansiranje i to na način da se maksimalno smanji mogući uticaj vlasti na finansijsku nezavisnost javnih servisa, postojala je značajna saglasnost i praktično se na tom pitanju najviše radilo, skoro puna dva meseca. Uz kooperativnost predstavnika RTS i RTV, radna grupa je došla do vrlo realističnog i primenjivog predloga za novi način finansiranja kod koga je visina takse koju plaćaju građani trebalo da bude usklađena sa prosečnim ličnim dohotkom u Republici Srbiji na godišnjem nivou i da se, po automatizmu povećava na osnovu odluke javnih servisa. Sa takvim rešenjem ne bi bilo nikakve improvizacije ni arbitrarnosti, a javnim servisima bi bilo obezbeđeno finansiranje koje bi im omogućilo nesmetan rad. Ovaj predlog predviđao je izvesno povećanje takse od naredne godine posle usvajanja izmena zakona, a to povećanje trebalo je da bude neznatno u odnosu na iznos koji su građani Srbije plaćali pre 20 godina. Međutim, pošto je u međuvremenu vlast znatno smanjila taksu, izmenama bi novi iznos bio osetno veći, ali ne u odnosu na ostale cene roba i usluga koje plaćaju građani. Ipak, pred poslednji sastanak radne grupe u ministarstvu je odlučeno da se nova finansijska konstrukcija ne prihvati, a ministar je obavestio članove radne grupe da je to bio predlog Ministarstva finansija i da su to podržali i rukovodioci oba javna servisa. Nema nikakve sumnje da je to učinjeno iz političkih i populističkih razloga. Uz minimalne izmene dela zakona o finansiranju javnih servisa, ovo pitanje je ostalo otvoreno i ni približno nije realizovana obaveza koja proizilazi iz Medijske strategije.

**Rukovođenje** javnim servisima nije bilo na najbolji način regulisano zakonom, to je konstatovano i u Medijskoj strategiji i u raznim stručnim analizama. Poseban zahtev je bio da se bolje precizira stručnost koju kandidati treba da poseduju i radno iskustvo na određenim poslovima koji ih čine kompetentnim za člana Upravnog odbora. To je uneto u tekst zakona tako što je predviđeno da svi kandidati treba da imaju visoko akademsko obrazovanje u rangu fakulteta i najmanje deset godina radnog iskustva na odgovarajućim poslovima. Sličan zahtev je postojao i u odnosu na izbor generalnog direktora javnog servisa pa su bolje formulisane i ove odredbe. Takođe su poboljšane odredbe koje govore o odnosima Upravnog odbora i generalnog direktora, precizirane su ingerencije i odgovornosti, način izbora, ali i prestanka mandata, uneta je obaveza za dinamičnijim radom Upravnog odbora, jasnije određeni izbor i ingerencije eventualnog vršioca dužnost generalnog direktora.

**Javna kontrola** je u Zakonu o javnim medijskim servisima bila jedna od najslabijih tačaka, jer kontrole rada javnih servisa od strane javnosti praktično nije bilo. Povremene javne rasprave na koje su nedovoljno vidljivo pozivani slušaoci i gledaoci bile su veoma formalizovane, a predstavnici javnih servisa su zasipali prisutne podacima koji su pokazivali njihovu superiornost u odnosu na druge medijske kuće sa posebnim akcentom na slušanost i gledanost, pri čemu je uvek bilo malo vremena i mogućnosti da građani postave pitanja, daju predloge i sugestije. Posle tih rasprava nikada nije bilo informacija koje su primedbe i predlozi usvojeni, niti obrazloženja zašto neke druge inicijative nisu prihvaćene. Posebno je nedostajala komunikacija sa predstavnicima civilnog društva, kako onima koji se bave raznim važnim životnim pitanjima tako i onima koji su stručno usmereni na oblast medija, javnog informisanja, pa time i na problematiku javnih medijskih servisa.

Izmenama zakona koje su usvojene u junu 2025. godine jedan od važnih zahteva iz Medijske strategije i iz preporuka stručnjaka je ostvaren. Izbor članova Programskog saveta, kao



savetodavnog tela čije odluke nisu obavezujuće za rukovodeće organe, izuzet je iz ingerencija Upravnog odbora, jer nije bilo logično da telo koje predstavlja slušaocce i gledaoce i koje treba, u njihovo ime da savetuje rukovodeće organe, bude birano od rukovodećih organa. Ova obaveza, kao način eksternog izbora, data je nadležnom odboru Narodne skupštine Srbije, a preciznije su definisani kriterijumi i procedura za izbor članova Programskog saveta. Nedostatak zakona je izostanak odredbe koja govori o Programskom savetu kao „savetodavnom organu“, što je izbačeno iz teksta zakona pred samo usvajanje.

Novina koja do sada nije postojala u zakonu, a na kojoj se u Medijskoj strategiji izričito insistiralo, je uvođenje institucije Poverenika za zaštitu prava slušalaca, gledalaca i čitalaca. Ova novina uneta je u zakon na osnovu analize iskustva jednog broja evropskih javnih servisa, koji imaju slična rešenja za funkcionisanje ombudsmana i na osnovu potrebe za doslednijim ostvarivanjem prava korisnika usluga javnog servisa.

Poverenik je definisan kao inokosni organ koji „štiti interese javnosti u celini kao i prava i interese građana u pogledu ostvarivanja programske uloge, profesionalnih i etičkih standarda i zakonskih obaveza javnog medijskog servisa, i brine o unapređivanju programskih standarda“<sup>19</sup>. U toku rada radne grupe koja je pripremala zakonski tekst bilo je različitih mišljenja o tome ko treba da bira poverenika pa je preglasavanjem usvojen predlog da njega treba uredbom da postavlja generalni direktor javnog servisa. Međutim, posle ekspertize obavljene u evropskim institucijama, kojima je predlog zakonskog teksta poslat na mišljenje, u zakon je uneta odredba po kojoj poverenika bira Programski savet javnog servisa putem javnog konkursa, što je bio predlog koji je u radnoj grupi preglasan.

U skladu sa evropskim standardima i iskustvom u zakonu je definisano ko može da bude poverenik i koje kriterijume treba da zadovolji, koje su mu funkcije i na koji način mu prestaje mandat.

Uprkos predlozima u radnoj grupi koja je radila na izmenama Zakona o javnim medijskim servisima, u konačnu verziju zakona nisu ušle pojedine odredbe koje bi omogućile bolju javnu komunikaciju poverenika sa slušaocima i gledaocima.

Ipak, može se konstatovati da je deo zakona koji se odnosi na javnu kontrolu rada javnih medijskih servisa, značajno unapređen u odnosu na prethodni tekst zakona, što se odnosi na Programski savet i uvođenje institucije poverenika.

## **2.2. Problemi sa ostvarivanjem Zakona o javnim medijskim servisima**

Političke okolnosti u Srbiji, način funkcionisanja najvažnijih institucija sistema, pre svega Narodne skupštine Srbije i njenih odbora i Vlade Srbije, dovode u pitanje uopšte ostvarivanje medijskih zakona, a posebno Zakona o javnim medijskim servisima.

Ovaj zakon usvojen je u Narodnoj skupštini Srbije 16. juna 2025. godine, a stupio je na snagu osam dana od dana objavljivanja u Službenom glasniku Republike Srbije, 25. juna.

Obaveze, formulisane u Samostalnom zakonu o izmenama i dopunama Zakona o javnim medijskim servisima,<sup>20</sup> koji je sastavni deo Zakona o javnim medijskim servisima, su sledeće:

<sup>19</sup> Zakon o javnim medijskim servisima, Član 32a, stav 2, („Sl. Glasnik RS“, br. 83/2014, 103/2016, 161/2020, 129/2021, 142/2022, 92/2023 i 51/2025)

<sup>20</sup> Samostalni zakon o izmenama i dopunama Zakona o javnim medijskim servisima, („Sl. glasnik RS“, br. 51/2025)



„Danom stupanja na snagu ovog zakona lice imenovano ili izabrano na osnovu odredbi Zakona o javnim medijskim servisima nastavlja da obavlja poslove do isteka mandata na koji je izabrano, odnosno imenovano, izuzev članova Programskog saveta kojima mandat prestaje u roku od šest meseci od dana stupanja na snagu ovog zakona.“ (Član 35)

„RTS i RTV su dužni da u roku od šest meseci od dana stupanja na snagu ovog zakona usklade svoja akta sa odredbama ovog zakona.“ (Član 36)

„Narodna skupština, odnosno Skupština Autonomne pokrajine Vojvodine će u roku od 90 dana od dana stupanja na snagu ovog zakona doneti akt kojim se propisuju pravila o sprovođenju javnog konkursa za izbor kandidata za članove Programskog saveta predviđanog članom 18. ovog zakona.

Regulator će u roku od 90 dana od stupanja na snagu ovog zakona doneti akt kojim će bliže urediti postupak imenovanja članova Upravnog odbora javnih medijskih servisa predviđanog Članom 9. ovog zakona.“ (Član 37)

Sredinom septembra 2025. nema nikakvih indicija da je postupljeno po ova tri člana Samostalnog zakona o izmenama i dopunama Zakona o javnim medijskim servisima, pa je opravdana bojazan da se neće na vreme sprovesti određene aktivnosti, što može da uzrokuje ozbiljne posledice. Skupština Srbije i Skupština Vojvodine treba, po zakonu, do 25 septembra da donesu akte kojima se propisuju pravila o sprovođenju konkursa za članove Programskog saveta. Zakon je predvideo da sadašnjim članovima Programskog saveta oba javna servisa ističe mandat u roku od šest meseci od stupanja na snagu zakona, što je 25. decembar 2025. godine, ali procedura izbora mora da počne i da se obavi ranije, jer se članovi saveta biraju na drugačiji način i po novim kriterijumima.

Poseban problem je obaveza regulatora, dakle REM-a, da u roku od 90 dana od stupanja na snagu izmenjenog Zakona o javnim medijskim servisima bliže uredi postupak imenovanja članova Upravnog odbora javnih medijskih servisa. Odredbe o izboru članova Upravnog odbora su ozbiljno izmenjene, uneti su precizniji kriterijumi ko može da bude član i kakve su kvalifikacije potrebne, pa dosadašnji akti REM-a o ovom izboru više nisu validni, a po zakonu regulator imenuje članove Upravnog odbora. U ovom trenutku (decembar 2025.g.) Savet REM-a, koji donosi odluke, ne postoji. Kao što je poznato dva izbora su propala zbog raznih ogrešenja o Zakon o elektronskim medijima, u pogledu određivanja ovlašćenih predlagača i kriterijuma koje moraju da zadovolje predloženi kandidati.

Posledice nepoštovanja zakonskih rokova za predviđene obaveze mogu biti veoma ozbiljne. Javna kontrola i komunikacija sa slušaocima i gledaocima neće biti uspostavljena na adekvatan način, jer eksterno biran Programski savet neće biti na vreme izabran, a onda neće biti ni Poverenika za zaštitu prava slušalaca, gledalaca i čitalaca čiji je izbor u ingerencijama Programskog saveta. Nedostatak ozbiljne, sistematične i redovne komunikacije sa auditorijumom je odavno veliki problem i on je posebno naglašen u poslednje vreme kada postoje mnoge opravdane primedbe na sadržaje informativnih programa oba javna servisa. Rukovodstva i uredništva izbegavaju ovu komunikaciju jer ne žele da omoguće prostor za kritička gledišta, bez kojih nema demokratizacije i unapređenja rada programa javnih servisa.

Iako mandat članovima Upravnog odbora traje do okončanja perioda na koji su birani, REM, očigledno neće u zakonskom roku doneti akt koji uređuje novi način imenovanja članova. Može se dogoditi da ovog akta ne bude ni u trenutku kada isteknu mandati sadašnjim članovima



Upravnih odbora, a to bi onda značilo da bi glavni rukovodeći organi radili ili nezakonito ili ih ne bi bilo.

### **2.3. Ostvarivanje funkcija javnih medijskih servisa**

Na kraju petogodišnjeg perioda za koji je doneta aktuelna Medijska strategija, može se konstatovati da nije došlo do unapređenja funkcija oba javna servisa, kako onih koje su striktno propisane zakonom, tako i onih koje su poznate kao misija javnog servisa i proizilaze iz nepisanih pravila i iskustva ovakvog tipa medijske organizacije. U Srbiji godinama postoji praksa nedovoljne primene medijskih zakona pa i Zakona o javnim medijskim servisima. Da ne postoji dovoljna volja vlasti da se regulatorno stvari menjaju najbolji dokaz je neobjašnjivo kašnjenje sa pripremom i donošenjem izmena i dopuna zakona koji reguliše javne servise, a, kao što je rečeno, i posle donošenja zakona odugovlači se sa njegovom primenom. Problem je još veći što uvid u ponašanje javnih servisa, njihove programske sadržaje, pogotovo informativne, daje dovoljno indicija da se i odredbe zakona koje su i ranije postojale i koje se ne mogu dovesti u pitanje nisu u dovoljnoj meri ostvarivane.<sup>21</sup> Stanje je takvo da se može konstatovati da se ne ostvaruje ne samo specijalizovan zakon o javnim medijskim servisima, već i ostala dva medijska zakona, kao i Kodeks novinara Srbije, kao akt samoregulacije<sup>22</sup>.

Iako je zakonska regulativa u celini, u sva tri medijska zakona, implementirala najvažnije principe i standarde evropskog regulatornog okvira, počev od Člana 10. Evropske konvencije o ljudskim pravima, do Akta o slobodi medija iz 2024. godine, u praksi se nije mnogo toga promenilo. I domaći zakoni sadrže pravila među kojima su: autonomija, nezavisnost, profesionalizam, ostvarivanje slobodnog protoka informacija i slobode izražavanja, medijski pluralizam, zabrana monopola u javnom informisanju, poštovanje etičkih standarda, sve to se ne može videti u dovoljnoj meri u medijima u Srbiji. Ovakav zaključak odnosi se i na javne medijske servise, uprkos tome što su njihove obaveze definisane i posebnim zakonom.

Informativni programi ne odražavaju u dovoljnoj meri stvarnost, aktuelne probleme, procese i pojave u društvu.<sup>23</sup> Informisanje je često površno i jednostrano, uz izbegavanje da se uopšte pomenu aktuelni događaji. Nema dovoljno mogućnosti da se čuje i druga strana, da se vodi javna debata i da se na konstruktivan način doprinese traženju odgovora na najvažnija pitanja. Društvo u Srbiji je drastično podeljeno po ideološkom i političkom osnovu, a javni servisi ne doprinose društvenoj koheziji i integraciji svih društvenih grupa i svih građana. Informativni programi oba javna servisa koncipirani su tako da daju podršku svemu što su odluke vlasti, pa se u svest ljudi koji gledaju i slušaju programe javnih servisa ukucava uverenje da je aktuelna vlast najbolja moguća, da bi sudbina Srbije bila dovedena u pitanje ako bi došlo do bilo kakvih promena. Ne samo da novinari, autori raznih informativnih emisija, nemaju nikakav kritički odnos prema ponašanju državnih institucija i delovanju vlasti, već se ni predstavnicima opozicije, stručnih organizacija, organizacija civilnog društva i samim građanima ne omogućava javna artikulacija drugačijeg mišljenja. Programski sadržaji u kojima se može čuti drugačije mišljenje od po nekog predstavnika opozicije izuzetno su retki, iako su napetosti u društvu takve da su ovakvi dijalozi

---

<sup>21</sup> Pogledati izveštaje o rezultatu monitoringa informativnih programa JMS Novosadske novinarske škole: <https://novinarska-skola.org.rs> i Biroa za društvena istraživanja: <https://birodi.rs>

<sup>22</sup> [Kodeks novinara Srbije.pdf](#)

<sup>23</sup> CRTA – Monitoring medijskog pluralizma juni-decembar 2024: [Microsoft PowerPoint - 2024 Annual report MM SRB pluralizam](#)



neophodni na dnevnom nivou. U informativnim emisijama dominiraju predstavnici vlasti<sup>24</sup>, sa posebno obimnim i čestim prisustvom predsednika države Aleksandra Vučića. U tom smislu javni servisi ne doprinose rešavanju društvenih problema, već mnogo više produblivanju podela i praktično onemogućavaju dijalog.

Osnovni zaključak istraživanja jeste da postoji medijski monopol i da je medijski pluralizam u posmatranim medijima narušen. Jedan od podataka koji je istaknut prilikom predstavljanja rezultata jeste to da su na RTS-u direktne izjave, intervjui, citati i parafrazirane izjave Aleksandra Vučića trajale više od 103 minuta, tokom 31 emisije Dnevnika.

U ponašanju rukovodstva javnih servisa vidljivo je da oni nisu promotori misije javnih servisa i njihovih osnovnih uloga, jer su suviše vezani za vlast i ne dopuštaju objektivizaciju društvenih odnosa i stvarne realne slike u javnosti. To se u velikoj meri dešava zbog dugotrajne finansijske zavisnosti od države, zbog čega izostaje i uređivačka i organizaciona nezavisnost, ali i u najnovijem periodu, kada se finansijska zavisnost smanjuje odnos prema vlasti se ne menja. U vreme rada na izmenama Zakona o javnim medijskim servisima obavljani su razgovori članova radne grupe sa kompletnim rukovodstvima RTV i RTS. U oba slučaja pokazalo se veliko nerazumevanje suštine javnih medijskih servisa od strane predstavnika uređivačkih i rukovodećih timova, uz retke izuzetke. Odupiranje savremenim, demokratskim rešenjima u regulisanju rada javnih servisa od velikog broja učesnika u razgovorima, bilo je očigledan dokaz da se u tim medijskim kućama održavaju odnosi koji su vladali u prethodnim periodima kada su te kuće bile državna preduzeća i kada je vlast odlučivala o kadrovima, finansiranju i uređivačkoj koncepciji u njima.

Zbog nezakonitog ponašanja informativnog programa RTS-a, praktično zbog ignorisanja onoga što se u društvu događa, u okviru višemesečnih protesta koji se dešavaju u gradovima i manjim mestima u Srbiji, na fakultetima, ulicama trgovima, u kojima učestvuju studenti i građani Srbije, organizovan je bojkot, odnosno blokada zgrada RTS-a<sup>25</sup> i RTV-a<sup>26</sup>. Za zahteve studenata se ne može reći da su bili najbolje promišljeni, jer su tražili ili izbor članova Saveta REM-a ili ukidanje RTS-a, ali, kada je blokada javnih servisa okončana, u jednoj od emisija OKO na Prvom kanalu RTS-a, konačno su se pojavili generalni direktor Dragan Bujošević i glavni i odgovorni urednik Informativnog programa Nenad Lj. Stefanović. Oni su u protestima bili više puta pominjani i od njih je tražena odgovornost za programsko ponašanje koje nije odgovaralo stvarnosti, a ni zakonskim obavezama javnog servisa. Obojica su svojim izjavama pokazali nedostatak razumevanja značaja, važnosti i najvažnijih funkcija ovakvog tipa medija. Stav da je RTS odavno javni servis i da u njemu ne treba ništa menjati, je netačan i štetan po dugoročni razvoj i RTS i RTV. Mnogi aspekti transformacije ovih kuća iz državne radio televizije u javni servis još nisu ostvareni.

Što se celine programske ponude tiče, ona ima raznovrsnost i kvalitetne segmente koji RTS-u i RTV-u daju privid javnih servisa. Solidni kulturni, filmski, serijski, dokumentarni, sportski i drugi programi često su na visokom nivou, mada se može uočiti izvestan populistički pristup u jednom broju filmova, serija i dokumentarnih programa. Uz to, obrazovni i dečji programi nisu zadovoljavajući ni po obimu ni po kvalitetu. RTV ima sadržaje na svim jezicima nacionalnih

<sup>24</sup> CRTA – Monitoring medijskog pluralizma juni-decembar 2024: [Microsoft PowerPoint - 2024 Annual report MM SRB pluralizam](#)

<sup>25</sup> [Blokada RTS - Dnevni list Danas](#)

<sup>26</sup> [Blokada zgrade RTV-a: Prekinuto emitiranje redovitog programa - Radio-televizija Vojvodine](#)



manjina koje žive u Vojvodini i to je dobra tradicija ove medijske kuće koja se nastavlja i danas. Za razliku od pokrajinskog javnog servisa, RTS samo delimično ostvaruje svoju zakonsku obavezu da proizvodi sadržaje na jezicima nacionalnih manjina koje žive u Srbiji van teritorije Vojvodine, a to su Romi, Vlasi, Bugari, Albanci, Bošnjaci i predstavnici drugih naroda.

Posle 22 godine od zakonskog utemeljenja javnih medijskih servisa u medijskom sistemu Srbije, može se konstatovati da je uspeh njihovog razvoja manje nego polovičan. U regulatornom i organizacionom smislu je dosta toga učinjeno, ali u samim javnim medijskim servisima i dalje ima strukturnih, kadrovskih i što je najvažnije, koncepcijskih problema. Iz toga proizilazi neadekvatan odnos prema proizvodnji medijskih sadržaja iako se predstavnici javnih servisa, pre svega RTS-a hvale slušanošću i gledanošću koji su respektabilni pa to zamagljuje pravu sliku njihovih dometa.

Najveći problem u ovom trenutku nije zakonska regulacija, mada i ona može da se poboljša, već nedostatak volje, ali i znanja najistaknutijih kadrova u javnim servisima. Inercija očekivanja da se odozgo, iz vlasti, dobiju instrukcije i odrede pravci delovanja i programskog ponašanja je recidiv prošlosti koji održavaju sami rukovodioci uz veliku podršku vlasti. Iako ima obrazovnih, mlađih kadrova koji se zalažu za principijelno ostvarivanje programskih obaveza, prema zakonu i međunarodnom iskustvu, promene se sporo probijaju. S obzirom na značaj koncepta medija javnog servisa i na potencijal koji može da doprinese ne samo boljem informisanju i zadovoljavanju ostalih potreba auditorijuma, već i boljim ukupnim društvenim odnosima i razvoju demokratije, od velike je važnosti unapređivanje oba javna servisa, odnosno njihovo profilisanje prema najboljim uzorima.

### **3. DALJI RAZVOJ JAVNOG MEDIJSKOG SERVISA U SRBIJI**

#### **3.1.RTS**

Radio televizija Srbije je republički javni medijski servis koji ima značajne produkcijske pogone i proizvodi programe koji se emituju putem tehnike Javnog preduzeća Emisiona tehnika i veze, koja je posle digitalizovanja televizije preuzela emisionu tehniku RTS-a i počela da pruža usluge emitovanja. Programi su u ponudi i na mrežama kablovskih operatora. Radio Beograd, kao deo RTS-a je upravo u fazi digitalizacije i još uvek koristi sistem predajnika i repetitora.

**Televizija RTS** ima tri terestrijalna kanala koji se distribuiraju i kablom, satelitski kanal RTS Svet i osam tematskih kanala: RTS Drama, RTS Život: RTS Trezor, RTS Kolo, RTS muzika, RTS Nauka, RTS Klasika i RTS Poletarac. Tematski kanali se distribuiraju kablom i to na osnovu ekskluzivnog ugovora koji je generalni direktor RTS-a Dragan Bujošević napravio 2015. godine sa državnim preduzećem Telekom. Od tada, već deset godina, ovi kanali su isključivo u ponudi MTS distributera koji je Telekomov ogranak i ni na jednoj drugoj mreži nisu mogli da se gledaju, dok Jetel mreža, u prvoj polovini 2025. godine, nije kupila kapacitete SBB mreže, pa sada i ova mreža ima ponudu tematskih kanala. Ovakav odnos republičkog javnog servisa prema građanima Srbije je vrlo problematičan, jer svi kanali, programi i sadržaji nisu bili dostupni pod jednakim uslovima svim građanima Srbije, već samo onima koji su pretplatnici MTS mreže. Ovo svakako jeste diskriminatoran odnos prema slušaocima i gledaocima i neodrživ je u budućnosti. Problem je utoliko veći što su sadržaji svih osam tematskih kanala u najvećoj meri programi koji su arhivirani decenijama unazad, što znači da su finansirani kroz pretplatu, taksu ili budžetska davanja, dakle, iz javnih prihoda, odnosno novcem svih građana.



**Radio Beograd**, kao deo RTS-a ima četiri programa na tri kanala: Prvi program, Drugi program, Treći program i Program 202. Drugi i Treći program su na istom kanalu. Pored ovih programa Radio Beograd emituje i pet programa: Radio pletenica, Radio rokenroler, Radio džuboks, Radio vrteška i Radio džez, koji mogu da se slušaju putem raznih aplikacija.

### 3.2.RTV

Radio televizija Vojvodine je pokrajinski javni medijski servis koji ima veliko iskustvo i dugu tradiciju u proizvodnji raznovrsnih programa. S obzirom na demografske i etničke specifičnosti Vojvodine ova medijska kuća priprema programe na 16 jezika i time ostvaruje važnu funkciju informisanja na jezicima većinskog i manjinskih naroda koji žive u Vojvodini. RTV je ostao bez svoje glavne zgrade u bombardovanju 1999, godine, ali je taj problem posle više godina rešen pa pokrajinski javni servis ima novu modernu zgradu namenski izgrađenu za potrebe televizije.

**Televizija RTV** ima dva programa koji se distribuiraju terestrijalno i kroz kablovske sisteme. Prvi TV program se priprema na srpskom jeziku, a drugi na srpskom i manjinskim jezicima koji se govore u pokrajini.

**Radio Novi Sad**, je deo pokrajinskog javnog servisa koji ima tri programa koji se emituju terestrijalno i jedan koji se distribuira putem interneta. Prvi program emituje sadržaje na srpskom jeziku, Drugi program na mađarskom, a Treći na ostalim manjinskim jezicima. Digitalni O radio je posvećen mladima.

Ukupno uzev republički i pokrajinski javni medijski servisi su u tehnološkom, organizacionom, kadrovskom i kreativnom pogledu razvijeni medijski sistemi čiji su potencijali objektivno veliki i mogućnost zadovoljavanja potreba građana takođe. Međutim, kao što je već rečeno, oni još nisu dosegli zadovoljavajući nivo transformacije iz državnih medija u javne servise i u njihovom radu se i dalje mogu uočiti nasleđa prošlosti, posebno uticaji koji dolaze iz sfere politike, odnosno vlasti.

Ima mnogo razloga da se radi na unapređenju funkcionisanja ovih medijskih kuća, u čemu se najmanje može učiniti daljim izmenama zakonske regulative iako i za tim ima potrebe, mada, kada je zakon u pitanju i dalje je važno ostvarivanje odredaba koje u njemu već postoje i postojale su godinama unazad.

Jedan deo prilagođavanja javnih servisa njihovim pravim obavezama i funkcijama može se postići samoregulacijom, odnosno internim kodeksima kojih u obe medijske kuće nema, odnosno nema na pravi način jer se pojedini interni dokumenti predstavljaju kao kodeksi iako to nisu.

Najvažniji pravac promena u javnim servisima treba da bude promena svesti zaposlenih, a pogotovo rukovodećih i uredničkih timova koji nisu dovoljno ušli u suštinu značenja javnog medijskog servisa. To će biti najteže jer istovremeno treba menjati i svest ljudi u najvažnijim institucijama sistema, nosilaca javnih funkcija, onih koji imaju najveći društveni uticaj. U sadejstvu zaposlenih u javnim servisima, ljudi koji su na odgovornim društvenim funkcijama, predstavnika naučnih i stručnih institucija i organizacija, udruženja novinara, medija i samih građana, nužno je izboriti se za funkcionalne, pluralistične, nezavisne javne servise koji će služiti javnom interesu, a ne partikularnim političkim interesima. U tom smislu presudna je komunikacija programskih ljudi sa slušaocima i gledaocima, koja do sada nije postojala ili je postojala u veoma maloj meri. I stručna edukacija bi trebalo da se održava permanentno, jer razni oblici saradnje i savetodavnih projekata, čak i od eminentnih aktera iz i inostranstva, kao što su službe BBC-a i



druge, nisu dali dovoljno rezultata, jer se pozitivne posledice razmene iskustava i obuke ne vide dovoljno na programima oba javna servisa.

### **3.3. Budući razvoj**

#### **3.3.1. Regulativa**

Već je rečeno da se regulatorno, izmenama zakona ne može mnogo postići u daljoj transformaciji javnih medijskih servisa u Srbiji, ali ipak postoje pitanja koja su od izuzetne važnosti i njihovim rešavanjem mogu da se iniciraju suštinske promene.

Pre svega radi se o statusu javnog medijskog servisa kako je predviđen i u najnovijem Zakonu o javnim medijskim servisima. Zakonsko rešenje koje postoji još od donošenja prvog specijalnog zakona o javnim servisima usvojenog 2014. godine, do danas je da su RTS i RTV „ustanove“. Već u prvom članu zakona navodi se da se njime uređuje rad pružalaca usluga javnog medijskog servisa i to „Javne medijske ustanove Radio televizije Srbije i Javne medijske ustanove Radio televizije Vojvodine“. Treće poglavlje zakona nosi naziv „Ustanove javnog medijskog servisa“ i njime se definiše status, programi i nove medijske usluge. Ova pravna ekvilibristika zamenjuje stvarni status pružalaca medijskih usluga o kojima zakon govori, statusom koji omogućava upliv i uticaj države odnosno vlasti na njihov rad. Umesto da osnovni pojam „javni medijski servis“ bude status, kao prepoznatljiva definicija u međunarodnim razmerama, podmetnut je status „ustanove“, kojim se menja osnovno značenje subjekta koji treba da bude definisan zakonom.

Važno je imati u vidu da su ustanove zakonski regulisane posebnim zakonom, Zakonom o javnim službama, čije odredbe u najvećoj meri ne mogu da se primenjuju na javne servise. Ovim zakonom je predviđeno da „sredstva kojima posluju preduzeća i ustanove... mogu biti u svim oblicima svojine“<sup>27</sup>, što se na javne servise ne odnosi jer Prema Zakonu o javnim medijskim servisima sredstva za rad javnih medijskih servisa su u državnoj svojini. Svojina ne može da bude mešovita javno-privatna ili privatna. Već u narednom članu zakona navodi se u kojim oblastima se osnivaju ustanove: „Radi obezbeđivanja ostvarivanja prava utvrđenih zakonom i ostvarivanja drugog zakonom utvrđenog interesa u oblasti: obrazovanja, nauke, kulture, fizičke kulture, učeničkog i studentskog standarda, zdravstvene zaštite, socijalne zaštite, društvene brige o deci, socijalnog osiguranja, zdravstvene zaštite životinja, osnivaju se ustanove“<sup>28</sup>. Dakle, mediji, odnosno javno informisanje, se ne pominju. U istom članu Zakona o javnim službama, u stavu 4. pominje se samo informisanje na jezicima nacionalnih manjina, ali to nema veze sa javnim servisima, već je tako pronađena mogućnost da nacionalni saveti nacionalnih manjina mogu da budu osnivači medija koji informišu na manjinskim jezicima. I ovo rešenje nije konsekvantno jer su nacionalni saveti politička tela, ali ovde je učinjen izuzetak. No, tu nema nikakve analogije sa javnim medijskim servisima. U daljem tekstu Zakona o javnim ustanovama nalazi se čitav niz odredaba koje se odnose na ustanove, a koje ni u kom slučaju ne mogu da se odnose na javne servise. Po tom zakonu direktora ustanove imenuje i razrešava osnivač, republika ili pokrajina, upravni odbor ustanove takođe imenuje i razrešava osnivač, rad ustanove može da bude zabranjen i može da bude ukinuta.

U radu radne grupe koja je pripremala najnovije izmene i dopune Zakona o javnim medijskim servisima, raspravljalo se o ovom pitanju. Bilo je različitih mišljenja, koja su u veliko odslikavala različitosti u profesionalnoj stručnosti članova radne grupe, predstavnika pojedinih medijskih i

novinarskih udruženja. Dilema, da li bi se u Agenciji za privredne registre (APR), RTS i RTV mogli da registruju ne kao ustanove već jednostavno, kao javni medijski servisi, je bila razjašnjena, jer je odgovor APR-a bio pozitivan. Iako ova dilema nije bila krucijalna i pored odgovora da promena statusa nije problem, predlog da se briše status „ustanova“ u radnoj grupi nije većinski prihvaćen. Pitanje promene statusa u Zakonu o javnim medijskim servisima ostaje otvoreno, zato što deo radne grupe i dalje u podržava mišljenje da bez te promene formalno-pravno nije moguće obezbediti potpunu nezavisnost RTS-a i RTV-a.

Finansiranje javnih medijskih servisa i dalje je problem jer ne obezbeđuje samoodrživost javnih servisa i njihovu potpunu institucionalnu autonomiju. Model do koga je radna grupa, koja je radila na najnovijoj verziji zakona došla, a koji je u poslednjem trenutku odbačen<sup>29</sup>, je dobro rešenje i sasvim primenjivo, a cela radna grupa koja je radila na izmenama zakona bila je za njegovu primenu.<sup>30</sup> U tom modelu samo treba što pažljivije odrediti procenat podele sredstava iz takse za RTS i RTV, što je moguće. U prvom momentu, primena takvog rešenja, koja podrazumeva izvesno povećanje takse, može biti doživljena u javnosti kao poskupljenje usluge, ali za to ima mnogo argumenata, jer nije logično da je u Srbiji pre dvadeset godina taksa bila oko 30% veća nego danas. Populistički razlozi, kojima se taksom čuva standard građana, nisu prihvatljivi. Razume se, oba javna servisa bi morala da se potrude da adekvatnim sadržajima i uređivačkom koncepcijom opravdaju izvesno povećanje takse. Predloženi model je takav da se posle početka njegove primene taksa usklađuje po automatizmu i nema potrebe da se svake godine nanovo otvara ovo pitanje.

Izbor članova Programskog saveta javnih medijskih servisa je promenjen u najnovijoj verziji zakona i sada je taj izbor u ingerencijama odbora Narodne skupštine Srbije nadležnog za informisanje. Međutim, u poslednjem momentu iz zakona je ispala odrednica da je „Programski savet savetodavni organ“. Iako je na to ukazano na sednici na kojoj se raspravljalo o primedbama i sugestijama koje su na nacrtu tri medijska zakona stigle iz evropskih institucija, i pored toga što je prihvaćeno da se vrati status savetodavnog organa, to nije učinjeno, što je verovatno redaktorski propust. Sadašnja formulacija ne bi smela da ostane u zakonu jer ona može da napravi ozbiljnu konfuziju u relacijama između rukovodećih organa. U odeljku 2. Zakona o javnim medijskim servisima su kao organi javnog medijskog servisa predviđeni: Upravni odbor, generalni direktor i Programski savet. Ako se ne naglasi da je Programski savet savetodavni organ, može da dođe do sukoba ingerencija i loše komunikacije između organa.

Iako je najnovijom verzijom zakona bolje formulisano pitanje Programskog saveta i uveden Poverenik za zaštitu prava slušalaca, gledalaca i čitalaca, čime je ukupna materija javne kontrole javnih medijskih servisa unapređena, regulatorno se može još više naglasiti potreba i obaveza stalne i svestrane komunikacije sa auditorijumom, a drugo važno pitanje je da celokupni kolektivi javnih servisa treba da budu svesni potrebe ove komunikacije i da tome doprinose, a ne samo Programski savet i Poverenik.

Jedno pitanje posebno je zanimljivo kada je reč o zakonskom regulisanju delovanja javnog medijskog servisa. Još kada se radilo na prvom Zakonu o javnim medijskim servisima, tokom 2013/14. godine predloženo je da se iz jednog od najvažnijih evropskih dokumenata o javnom servisu, Preporuci br. R (96) 10, o garantovanju nezavisnosti javnog servisa radiodifuzije, u zakon

---

<sup>29</sup> [UNS: MIT da povuče Nacrt zakona o izmenama i dopunama Zakona o javnim medijskim servisima - Sindikat novinara Srbije](#)

<sup>30</sup> Autor teksta je bio član radne grupe i radio na izmenama zakona.

Srbije unesu smernice za garantovanje nezavisnosti, koje su sadržane u Aneksu Preporuke.<sup>31</sup> U evropskom dokumentu nabrojano je deset smernica od kojih je nesumnjivo najvažnija treća. Posle uvodne rečenice koja naglašava da pravni okvir koji reguliše organizacije javnog servisa treba jasno da odredi njihovu uređivačku nezavisnost i institucionalnu autonomiju, naročito u oblastima.. pa se te oblasti navode, treća smernica glasi: „uređivanje i prezentacija vesti i programa o aktuelnim događajima“. Nema nikakve sumnje da je ovo sama srž, suština javnog medijskog servisa, jer govori o uređivačkom odnosu prema informativnim programima, vestima i izveštavanju o aktuelnim događajima. Pošto je prva radna grupa, koja je radila na ovom zakonu, pred kraj rada rasformirana, pomenuta smernica nikada nije ušla u zakon. Na kraju rada na najnovijoj verziji Zakona o javnim medijskim servisima, ponovo je predloženo da ova formulacija uđe u član 5. zakona u kome su, uz sitne izmene, inače sadržane sve ostale smernice iz evropske preporuke, ali je većina članova radne grupe odbila predlog. To je još jedna ilustracija nedovoljnog poznavanja materije i nezainteresovanosti da se regulatorno zaštiti osnovna vrednost javnog servisa, njegova uređivačka nezavisnost.

### 3.3.2. Pitanja koja nisu predmet zakonske regulative - samoregulacija

Interna samoregulacija je pozitivno iskustvo mnogih javnih servisa u Evropi i svetu. Postojanje etičkog kodeksa kao akta samoregulacije je dokaz zrelosti kolektiva i izraz svesti o obavezama koje zaposleni u javnom medijskom servisu imaju prema javnosti, ali i prema opštim etičkim pravilima koja obavezuju novinare u njihovom radu. Takav dokument znači saglasnost zaposlenih u kolektivu da se ponašaju u skladu sa svim specifičnostima medijske kuće u kojoj rade.

Naši javni servisi nemaju etičke kodekse iako je to pitanje pomenuto i u Medijskoj strategiji, sa stavom da bi ovakve dokumente trebalo doneti. U raznim raspravama se do sada čulo da rukovodstvo RTS-a smatra Statut ove kuće kao interni kodeks. To je veoma problematično iz više razloga. Prvo, Statut je pravni akt, dakle akt regulacije, pa ne može da bude akt samoregulacije. Drugo, kada se pogledaju već prvi članovi Statuta RTS-a, mogu da se uoče detalji koji su vrlo upitni. Na primer, u Članu 2, stav 4. piše da „osnivačka prava vrši Vlada Srbije“. To je arhaičan, potpuno prevaziđen odnos prema ovom pitanju jer ako Vlada vrši osnivačka prava, onda je RTS vladina, odnosno državna radio televizija, a javni medijski servis to ne može da bude. Dalje, u Članu 4. Statuta se kaže da RTS u skladu sa najvišim etičkim standardima i standardima kvaliteta programa promovise određene vrednosti, pa je navedeno deset tačaka kojima se te vrednosti nabrajaju. Na prvom mestu su „nacionalne i kulturne vrednosti“, a sloboda informisanja, sloboda izražavanja, medijski pluralizam, programska i politička uravnoteženost i mogućnost izražavanja kritičkog mišljenja, uređivačka nezavisnost i ostvarivanje javnog interesa se uopšte ne pominju. Samo se u poslednjoj, desetoj tački navode: „ostali standardi i vrednosti propisani zakonom“. Nema sumnje da je itekako potrebno da se u internom etičkom kodeksu navedu vrednosti savremenog, profesionalnog novinarstva i specifičnosti koje treba da budu izražene delovanjem javnih medijskih servisa.

---

<sup>31</sup> Preporuka br. R (96) 10 Komiteta ministara državama članicama o garantovanju nezavisnosti javnog servisa radiodifuzije, Aneks Preporuke: Smernice za garantovanje nezavisnosti javnog servisa radiodifuzije, I Opšte odredbe, 11. septembar 1996. Zbornik pravnih instrumenata Saveta Evrope u vezi sa medijima, drugo dopunjeno izdanje, Savet Evrope kancelarija u Beogradu, 2006.



Pitanja samoregulacije se ne mogu nametnuti zakonom niti zahtevom bilo kog organa, ali mogu da budu ozbiljna sugestija u strateškom promišljanju daljeg razvoja javnih medijskih servisa, kao veoma značajnih oblika zadovoljavanja komunikacionih potreba građana.

### **3.3.3. Ostala pitanja – odstupanje od zakona, standarda i misije javnog servisa**

U sadržajima informativnih programa oba javna servisa mogu se uočiti pojave koje nikako ne bi smele da budu karakteristika ponašanja ovog tipa javnih glasila. Nema dovoljno medijskog pluralizma, objektivnog izveštavanja o događajima i pojavama, nema ravnoteže u stavovima i mišljenjima već prevladava dominacija jednog pogleda na stvarnost, u najvećoj meri pogleda vlasti.<sup>32</sup> Javni servisi nisu kohezioni, integrativni faktor društva već više doprinose podelama, stavljajući se na jednu stranu, bez omogućavanja dijaloga. Izvesnih pokušaja da se čuju obe strane tu i tamo ima, ali to ni izbliza nije dovoljno sa stanovišta obaveza javnog servisa. U tom smislu situacija se poslednjih nekoliko godina pogoršava, a izrazito je nepovoljna poslednjih godinu dana, kada su društvene napetosti sve veće, do granica ozbiljnih sukoba. U protestima građana i u najnovije vreme studenata, često se pominju javni servisi kao akteri koji ne doprinose objektivnom informisanju javnosti i koji su deo ukupne društvene krize. Često su od građana, stručnjaka, analitičara, organizacija civilnog sektora, apostrofirani kao učesnici u režimskoj propagandni i činoci koji ne doprinose ravnopravnoj političkoj utakmici ni u vreme izbora ni u drugim periodima.<sup>33</sup>

Ovakvo ponašanje javnih servisa nije u skladu ni sa medijskim zakonima Srbije niti sa najpoznatijim evropskim dokumentima koji se odnose na javne servise i na medijsku regulativu uopšte. Iako je aktuelnom Medijskom strategijom i dogovorima vlasti i medijskih stručnjaka, predstavnika medijskih i novinarskih udruženja i civilnog sektora koji se bave medijima i ljudskim pravima, više puta postizan dogovor o nužnosti implementacije standarda demokratskog sveta, posebno za delovanje javnih medijskih servisa, takva orijentacija se ne može videti u njihovom radu. I u najnovijem dokumentu, Evropskom aktu o slobodi medija, naglašavaju se najvažniji aspekti rada javnih servisa koji su već decenijama deo regulatornog okvira Evrope. U njemu se kaže da javni pružaoci medijskih usluga: „Imaju važnu ulogu u poštovanju temeljnog prava na slobodu izražavanja i informisanja, omogućavanju ljudima da traže i dobijaju raznolike informacije i promovisanju vrednosti demokratije, kulturne različitosti i socijalne kohezije. Oni su forum za javnu raspravu i sredstvo za obezbeđivanje širokog demokratskog učešća građana“<sup>34</sup>.

Ova suštinska, regulatorna, ali i profesionalna, etička, pa i politička orijentacija, koju Akt o slobodi medija ističe ne vidi se u programskom delovanju medijskih javnih servisa u Srbiji, što je ozbiljna indicija nedovoljne nezavisnosti. Umesto toga javni servisi, pogotovo RTS, prenaplašavaju slušanost i gledanost svojih programa, što tumače kao dokaz poverenja i iz toga izvode zaključak da svoj posao rade kako treba. Veliki broj slušalaca i gledalaca nije teško objasniti, s obzirom da se radi o najstarijim elektronskim medijima u Srbiji koji raspolažu velikim kapacitetima, iskustvom, tehničkim mogućnostima i bogatim programskim arhivama. Publika ima višedecenijsku vezanost za njih i sadržaje koji se često repriziraju ili, u savremeno doba, često populistički koncipiraju. Međutim, ni profesionalni i kvalitetni dometi u pojedinim segmentima

<sup>32</sup> [Microsoft PowerPoint - 2024 Annual report\\_MM\\_SRB\\_pluralizam](#)

<sup>33</sup> Pogledati izveštaje o rezultatu monitoringa informativnih programa JMS Novosadske novinarske škole: <https://novinarska-skola.org.rs>

<sup>34</sup> Evropski akt o slobodi medija, (27), 2024. <http://data.europa.eu/eli/reg/2024/1083/oj>



programa: kulturnim, filmskim, serijskim, sportskim, ne mogu da nadomeste nedostatke informativnih sadržaja koji odstupaju od onoga što se od njih očekuje.

#### 4. REZIME

Ono što proizilazi iz analize sadašnjeg stanja regulative i praktičnog ponašanja javnih medijskih servisa u Srbiji zahteva određene promene. Da bi javni servis bio ono što treba da bude, medijska organizacija koja zadovoljava potrebe svih društvenih grupa i svih pojedinaca, koja pluralističkim, uravnoteženim nediskriminatornim sadržajima obezbeđuje kvalitetno informisanje, edukaciju, zabavu, kulturu i ostale potrebe, nužno je strateški odrediti pravce daljeg razvoja javnih medijskih servisa u Srbiji.

Neke promene podrazumevaju unapređivanje zakonske regulative, neke podrazumevaju samoregulatorno donošenje i usklađivanje pravila, a ima razloga da se društveno-stručnom aktivnošću unapređuje praktično ponašanje javnih servisa.

Promene koje su potrebne u narednom periodu su sledeće:

1. **Status:** RTS i RTV ne treba da budu **ustanove već javni medijski servisi**
2. **Finansiranje:** Bolje regulisati način finansiranja – prema modelu koji je napravila radna grupa prilikom koncipiranja najnovijih izmena zakona.
3. **Programski savet:** Treba da bude **savetodavni organ.**
4. **Javna kontrola:** Još više naglasiti u zakonu potrebu za permanentnom komunikacijom sa auditorijumom i obezbediti **bolje ostvarivanje prava slušalaca i gledalaca.**
5. **Uređivačka nezavisnost i institucionalna autonomija:** U zakon uneti smernicu 3 iz Aneksa Preporuke R (96) 10, Saveta Evrope.
6. **Dostupnost kanala:** Svi programi/kanali RTS-a moraju da budu dostupni svim građanima Srbije, bez obzira na njihovo uređivačko/tematsko usmerenje, jer to je obaveza javnog servisa, kao što je obaveza kablovskih operatora da distribuiraju signal javnog servisa.
7. **Interni dokumenti javnih servisa:** Treba bolje da budu usaglašeni sa zakonom i evropskim standardima, pre svega Statut.
8. **Samoregulacija:** Bilo bi dobro da oba javna servisa donesu interne kodekse.
9. **Informisanje na jezicima nacionalnih manjina:** RTS mora mnogo bolje da ostvaruje ovu zakonsku obavezu.
10. **Permanentna edukacija:** Neophodni su stručni razgovori i razmena iskustava sa predstavnicima univerzitetske zajednice i razvijenih javnih servisa iz Evrope.
11. **Informativni pluralizam:** Nužno je obezbediti mnogo veću raznovrsnost prisustva različitih političkih aktera, predstavnika civilnog društva, nezavisnih eksperata, građana, u informativnim, ali i drugim programima.



**12. Unapređivanje programske ponude:** Nužne su kvalitativne promene u informativnim programima, ali i veći obim i bolji kvalitet obrazovnih, dečjih i programa o lokalnim i regionalnim zajednicama.