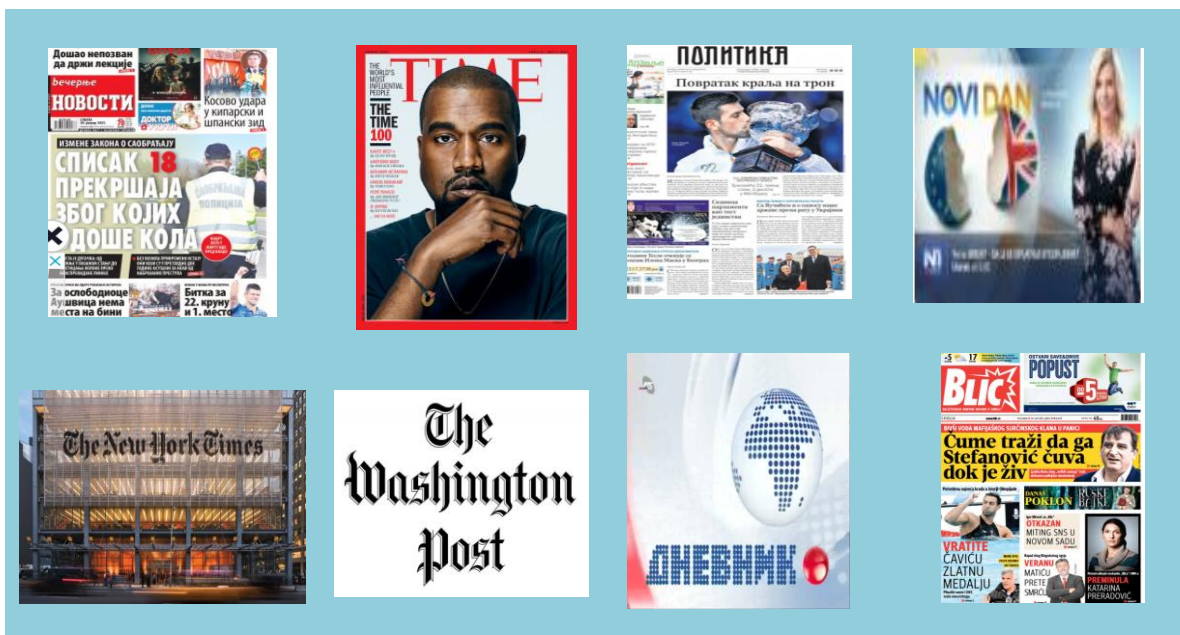


UNIVERZITET U BEOGRADU
FAKULTET POLITIČKIH NAUKA



OSNOVI MEDIJSKOG PRAVA

Doc. dr Jelena Surčulija Milojević
Prof. dr Dejan Milenković



Beograd, februar 2023.

Doc. dr Jelena Surčulija Milojević
Prof. dr Dejan Milenković

OSNOVI MEDIJSKOG PRAVA

Urednik

Recenzenti

Izdavač

Za izdavača

Priprema i štampa

S A D R Ź A J

UVOD – POJAM PRAVA, ELEMENTI PRAVNOG PORETKA I MEDIJSKO PRAVO KAO GRANA PRAVA

POJAM PRAVA

TEORIJSKA SHVATANJA POJMA PRAVA
POZITIVNO PRAVO

POJAM I ELEMENTI PRAVNOG PORETKA

POJAM PRAVNOG PORETKA
PRAVNA NORMA
PRAVNI AKT
PRAVNI ODNOS
PRAVNI SISTEM
MEDIJSKO PRAVO KAO GRANA PRAVA

MEDIJSKO PRAVO – OPŠTI DEO

PREDAVANJE PRVO SLOBODA IZRAŽAVANJA I PRAVO MEDIJA

1.1. SLOBODA IZRAŽAVANJA U MEĐUNARODNIM DOKUMENTIMA

1.2. PRAKSA EVROPSKOG SUDA ZA LJUDSKA PRAVA I KOJE SE ODOSE NA SLOBODU IZRAŽAVANJA

- 1.2.1. Opšti osvrt na praksu i presude Evropskog suda
- 1.2.2. Presuda Lingens & Austrije (1986)
- 1.2.3. Thorgeirson & Islanda (1992)
- 1.2.4. Prager and Oberschlick & Austrija (1995)
- 1.2.5. Mc Vicar & UK (2002)

1.3. DOKUMENTI SAVETA EVROPE KOJI SE ODOSE NA SLOBODU IZRAŽAVANJA

- 1.3.1. Opšti osvrt na dokumente Saveta Evrope koji se odnose na slobodu izražavanja
- 1.3.2. Rezolucija (74) 26 o pravu na odgovor – položaj pojedinca u odnosu na štampu
- 1.3.3. Preporuka br. R (94) 13 o merama za promovisanje transparentnosti medija
- 1.3.4. Preporuka br. 7 (2000) o pravu novinara da ne otkriju svoje izvore informacija
- 1.3.5. Preporuka br. R (2000) 23 o nezavisnosti i funkcijama regulatornih tela u oblasti radiodifuzije
- 1.3.6. Preporuka br. R (96) 10 o garantovanju nezavisnosti javnog

radiodifuznog servisa

**1.4. ПРИМАРНИ И СЕКУНДАРНИ ИЗВОРИ ПРАВА ЕУ
КОЈИ СЕ ОДНОСЕ НА ЕЛЕКТРОНСКЕ МЕДИЈЕ**

1.4.1. Примарни извори права ЕУ и медији

**1.4.1.1. Уговор о функционисању Европске уније
(ЛИСАБОНСКИ УГОВОР)**

**1.4.1.2. Повеља Европске уније о људским правима и веза
са Саветом Европе**

**1.4.2. Секундарни извори права ЕУ и медији – АВМСД директива:
Директива о аудио-визуелним медијским услугама**

**1.5. ODNOS MEDIJSKOG PRAVA I ETIČKIH STANDARDA
NOVINARSKЕ PROFESIJE**

1.4.1. Samoregulacija medija

**1.4.2. Standardi profesionalnog postupanja Međunarodne
federacije novinara**

**PREDAVANJE DRUGO
MEDIJSKO PRAVO U SRBIJI**

2.1. УСТАВ РЕПУБЛИКЕ СРБИЈЕ И ПРАВО МЕДИЈА

2.2. ЗАКОН О ЈАВНОМ ИНФОРМИСАЊУ И МЕДИЈИМА (2014)

2.2.1. Циљеви од којих се пошло при конципирању предложених решења

2.2.2. Предмет, циљ и основна начела јавног информисања

**2.2.3. Јавни интерес у јавном информисању и обезбеђење и расподела
средстава за остваривање јавног интереса**

2.2.4. Медији и законско регулисање појма „медиј”

2.2.5. Јавност података и регистар

2.2.6. Заштита медијског плурализма

**2.2.7. Уредници, новинари и професионална удружења
новинара, представници иностраних медија и дописништва
иностранних медија**

**2.2.8. Дистрибуција медија и медијских садржаја и обавеза привременог
чувања записа**

**2.2.9. Посебна права и обавезе у јавном информисању и информације
о личности**

2.2.10. Одговор и исправка, други облици судске заштите и надзор

**2.2.11. Казнене и прелазне и завршне одредбе са посебним
правилима у вези са приватизацијом јавних медија**

PREDAVANJE TREĆE **MEDIJSKO PRAVO U SRBIJI**

3.1. ЗАКОН О ЕЛЕКТРОНСКИМ МЕДИЈИМА (2014)

- 3.1.1. Циљеви од којих се пошло при конципирању предложених решења
- 3.1.2. Предмет, циљ и основна начела рада електронских медија
- 3.1.3. Регулаторно тело за електронске медије – Регулатор (РЕМ)
- 3.1.4. Опште одредбе о медијским услугама
- 3.1.5. Аудио-визуелне медијске услуге цивилног сектора
- 3.1.6. Издавање дозволе на захтев пружаоца медијске услуге
- 3.1.7. Медијски плурализам у електронским медијима
- 3.1.8. Казнене одредбе и прелазне и завршене одредбе

3.2. ЗАКОН О ЈАВНИМ МЕДИЈСКИМ СЕРВИСИМА (2014)

- 3.2.1. Циљеви од којих се пошло при конципирању предложених решења
- 3.2.2. Предмет ЗЈМС основна начела рада јавног медијског сервиса и институционална аутономија
- 3.2.3. Јавни интерес који остварује јавни медијски сервис
- 3.2.4. Установе јавног медијског сервиса
- 3.2.5. Финансирање јавног медијског сервиса
- 3.2.6. Извештај о раду и пословању, примена одредаба другог закона, надзор, казнене и прелазне и завршене одредбе

3.2.3. ДРУГИ ЗАКОНИ РЕЛЕВАТНИ ЗА МЕДИЈСКО ПРАВО

II MEDIJSKO PRAVO – POSEBNI DEO

PREDAVANJE ČETVRTO **POJEDINI PRAVNI INSTITUTI KOJI SE ODNOSE NA SLOBODU IZRAŽAVANJA: PRINCIP ISTINITOSTI**

4.1. MEDIJSKE KAMPANJE I NAČELO ISTINITOSTI

- 4.1.1. Pravni standardi načela istinitosti i Savet Evrope
- 4.1.2. Presuda Wille & Liechenstein

4.2. PRINCIP ISTINITOSTI U SRPSKOM POZITIVNOM PRAVU

4.3. PRINCIP ISTINITOSTI KAO ETIČKO PRAVILO

- 4.3.1. Istina kao etički standard
- 4.3.2. Slučaj Ven Ho Li & New York Times

4.4. MEDIJSKA SLIKA U SRBIJI

- 4.4.1. Opšti osvrt
- 4.4.2. Slučaje Mirko Puhalek & Press

PREDAVANJE PETO
**POJEDINI PRAVNI INSTITUTI KOJI SE
ODNOSE NA SLOBODU IZRAŽAVANJA:
UVREDA I KLEVETA**

5.1. UVREDA I KLEVETA – OPŠTI OSVRT

5.2. PRAKSA EVROPSKOG SUDA ZA LJUDSKA PRAVA

- 5.2.1. Opšti osvrt na praksu Evropskog suda koja se odnosi na uvredu i klevetu
- 5.2.2. Presude Evropskog suda koje se odnose na uvredu i klevetu
- 5.2.3. Oberschlick (br.2) protiv Austrije
- 5.2.4. Dalban & Rumunije
- 5.2.5. Grinberg & Rusije
- 5.2.6. Tolstoy Miloslavsky & UK

**5.3. ETIČKI STANDARDI I NJIHOV ZNAČAJ ZA
SPREČAVANJE UVREDE I KLEVETE**

5.4. UVREDA I KLEVETA U PRAVNOM SISTEMU SRBIJE

- 5.4.1. Opšti osvrt na zakonski okvir uvrede i klevete u Srbiji
- 5.4.2. Krivična odgovornost i krivična sankcija za uvredu i klevetu (uvreda i kleveta kao krivično delo)
- 5.4.3. Građanska odgovornost i naknada štete za povredu časti i uvreda – „građanska“ uvreda i kleveta
- 5.4.4. Prekršajna odgovornost prema Zakonu o javnom informisanju

**5.5. SUDSKA PRAKSA ZA UVREDU I KLEVETU (POVREDU
ČASTI I UGLEDA) U SRBIJI**

- 5.5.1. Opšti osvrt na sudsku praksu
- 5.5.2. Slučaj DMITAR ŠEGRT & ŽELJKO BODROŽIĆ (Kikindske)
- 5.5.3. Slučaj IRINEJ BULOVIĆ & ZORAN PETAKOV
- 5.5.4. Slučaj DOBRICA ĆOSIĆ & DANAS
- 5.5.5. LJUBIŠA RADULOVIĆ & MIRJANA PETKOVIĆ

PREDAVANJE ŠESTO
**POJEDINI PRAVNI STANDARDI KOJI SE
ODNOSE NA SLOBODU IZRAŽAVANJA:
ZAŠTITA ANONIMNOG IZVORA**

6.1. PRAVNI STANDARDI ZAŠTITE ANONIMNOG IZVORA

- 6.1.1. Standardi saveta Evrope koji se odnosi na anonimne izvore - opšti osvrt i Preporuka R 7 (2000) o pravu novinara da ne otkriju svoje izvore
- 6.1.2. Praksa Evropskog suda za ljudska prava - Presuda Godween & UK

6.2. PRAVNI STANDARDI ZAŠTITE ANONIMNOG IZVORA U SRBIJI

6.3. ANONIMNI IZVOR KAO ETIČKO PRAVILO

- 6.2.1. Korišćenje informacija anonimnog izvora i etički standard

6.2.2. Slučaj Arkansas & Democrat-Gazette u SAD

6.2.3. Slučaj Afera Votergejt – predsednik Nikson & Vašington Post

6.4. MEDIJSKA SLIKA U SRBIJI

PREDAVANJE SEDMO

POJEDINI PRAVNI STANDARDI KOJI SE ODNOSE NA SLOBODU IZRAŽAVANJA PRETPOSTAVKA NEVINOSTI

7.1. PRAVNI STANDARDI SAVETA EVROPE KOJI SE ODNOSU NA PRETPOSTAVKU NEVINOSTI

7.1.1. Preporuka R (2003) 13 o pružanju informacija koje
se odnose na krivične postupke putem medija

7.1.2. Praksa Evropskog suda za ljudska prava –
Verlags GmbH & Austrije (2000)

7.2. PRAVNI STANDARDI PRETPOSTAVKE NEVINOSTI U SRPSKOM POZITIVNOM PRAVU

7.2.1. Zakon o javnom informisanju

7.2.2. Krivični zakonik i Zakonik o krivičnom postupku

7.3. PRETPOSTAVKA NEVINOSTI KAO ETIČKO PRAVILO

7.3.1. Pretpostavka nevinosti kao etički standard

7.4. MEDIJSKA SLIKA U SRBIJI

PREDAVANJE OSMO

GOVOR MRŽNJE I ZABRANA DISKRIMINACIJE U MEDIJIMA

8.1. OPŠTI OSVRT NA GOVORU MRŽNJE

8.2. MEĐUNARODNI DOKUMENTI KOJI SE ODNOSU NA ZABRANU DISKRIMINACIJE I GOVOR MRŽNJE – UJEDINJENE NACIJE

8.3. MEĐUNARODNI DOKUMENTI KOJI SE ODNOSU NA ZABRANU DISKRIMINACIJE I GOVORA MRŽNJE – SAVET EVROPE

8.3.1. Opšti osvrt na dokumente Saveta Evrope

8.3.2. Preporuka R (97) 20 o govoru mržnje i Preporuka R (97) 21 o
medijima i promovisanju kulture tolerancije Komiteta ministara
Saveta Evrope

8.3.3. Preporuke i smernice Evropske komisije protiv rasizma i
netolerancije (ECRI)

8.4. PRESUDE MEĐUNARODNIH SUDSKIH I DRUGIH INSTITUCIJA KOJE SE ODNOSU NA ZABRANU DISKRIMINACIJE I GOVOR MRŽNJE

8.4.1. Presude Međunarodnog krivičnog suda za bivšu Jugoslaviju i
Ruandu – Haški tribunal

8.4.2. Presude Evropskog suda za ljudska prava

8.4.2.1. Kuhnen & Germany (1998)

8.4.2.2. Slučaj D.I & Germany (1996)

8.4.3. Konstatacije Komiteta za ljudska prava UN – Slučaj

Robert Forison & Francuske

8.5. UPOREDNO ZAKONODAVSTVO U EVROPI

8.6. PRESUDE SUDOVA U POJEDINIM EVROPSKIM ZEMLJAMA

8.7. ZLOČIN MRŽNJE I IDEOLOŠKI, POLITIČKI I KRITIČKI STAV

8.7.1. Zločin mržnje

8.7.2. Ideološki, politički i kritički stav

8.8. USTAVNI I ZAKONSKI OKVIR ZABRANE DISKRIMINACIJE ZABRANE GOVORA MRŽNJE U REPUBLICI SRBIJI

8.8.1. Ustav Republike Srbije

8.8.2. Govor mržnje i zabrana diskriminacije u srpskom zakonodavstvu

8.8.3. Pojedine izjave u medijima za vreme ratnih sukoba u Srbiji i stavovi Evropskog suda u pravima i obavezama novinara u situacijama napetosti i sukoba

8.8.4. Presuda za govor mržnje prema Zakonu o javnom informisanju Inicijativa mladih & Glasa javnosti

PREDAVANJE DEVETO PRAVO NA PRIVATNOST I MEDIJI

9.1. OPŠTI OSVRT NA PRAVO NA PRIVATNOST (PRIVATAN I PORODIČAN ŽIVOT) U MEDIJSKOM KONTEKSTU

9.2. ŠIRINA I ZNAČENJE PRAVA NA PRIVATNOST

9.3. USTAVNI I ZAKONSKI OKVIR PRAVA NA PRIVATNOST

9.3.1. Ustav Republike Srbije

9.3.2. Zakon o javnom informisanju i pravo na privatnost

9.3.3. Drugi zakoni koji se odnose na pravo na privatnost

9.4. PRAKSA I PRESUDE EVROPSKOG SUDA I DOKUMENTI SAVETA EVROPE U VEZI SA PRAVOM NA PRIVATNOST

9.4.1. Karolina od Monaka & Nemačke

9.4.2. Preporuka br. R (2003) 13 o pružanju informacija koje se odnose na krivične postupke putem medija

9.5. DOMAĆA SUDSKA PRAKSA

9.5.1. Jelena i Mihajlo Lajf Jovanović & Press

9.6. ODLUKE SAVETA NOVINARA ŠVEDSKE KAO DEO PROCESA SAMOREGULACIJE

ПРЕДАВАЊЕ ДЕСЕТО МЕДИЈИ И СЛОБОДА ВЕРОИСПОВЕСТИ

10.1. ОГРАНИЧЕЊЕ СЛОБОДЕ ИЗРАЖАВАЊА ЗБОГ ЗАШТИТЕ ВЕРСКИХ ОСЕЋАЊА ДРУГИХ

10.2. САВЕТ ЕВРОПЕ – МЕДИЈИ И СЛОБОДА ВЕРОИСПОВЕСТИ

- 10.2.1. Регулаторни оквир Савета Европе о слободи вероисповести
- 10.2.2. Пракса ЕСЉП у балансирању члана 10 и члана 9 ЕКЉП
- 10.3. ЗАШТИТА ВЕРСКИХ ОСЕЋАЊА ДРУГИХ И СЛОБОДА ИЗРАЖАВАЊА У ЕУ
- 10.4. ПРАВНИ ОКВИР РЕПУБЛИКЕ СРБИЈЕ О ЗАШТИТИ ВЕРСКИХ ОСЕЋАЊА ДРУГИХ КАО ОГРАНИЧЕЊЕ СЛОБОДЕ МЕДИЈА
- 10.4.1. Уставни и законски оквир
- 10.4.2. Регулаторни оквир и изречене мере Регулатора у Србији у вези односа слободе изражавања и слободе вероисповести

ПРЕДАВАЊЕ ЈЕДНАЕСТО МЕДИЈИ И ЗАШТИТА МАЛОЛЕТНИКА

- 11.1. ОГРАНИЧЕЊЕ СЛОБОДЕ ИЗРАЖАВАЊА ЗБОГ ЗАШТИТЕ ПРАВА МАЛОЛЕТНИКА
- 11.2. САВЕТ ЕВРОПЕ – МЕДИЈИ И ЗАШТИТА МАЛОЛЕТНИКА
 - 11.2.1. Регулаторни оквир Савета Европе о ограничењу слободе изражавања због заштите малолетника у медијима
 - 11.2.2. Пракса ЕСЉП у вези ограничења слободе изражавања због заштите малолетника
- 11.3. ЗАШТИТА МАЛОЛЕТНИКА КАО ОГРАНИЧЕЊЕ СЛОБОДЕ ИЗРАЖАВАЊА У РЕПУБЛИЦИ СРБИЈИ
 - 11.3.1. Устав и законски оквир
 - 11.3.2. Регулаторни оквир и пракса Регулатора у вези са заштитом малолетника као основа за ограничење слободе изражавања

UVOD

POJAM PRAVA, ELEMENTI PRAVNOG PORETKA I MEDIJSKO PRAVO

UVOD

POJAM PRAVA, ELEMENTI PRAVNOG PORETKA I MEDIJSKO PRAVO

POJAM PRAVA

TEORIJSKA SHVATANJA POJMA PRAVA

Iako je pojam prava star koliko i postojanje prvih antičkih država, ni danas u pravnoj nauci još uvek nije ustanovljeno, kao izvesno i opšteprihvaćeno, šta se pod ovim pojmom tačno podrazumeva.

Bez sumnje, pravo se danas posmatra kao *složena društvena pojava* i ono je predmet različitih vrsta saznanja: teologije, opšte teorije prava, filozofije prava, sociologije prava, psihologije prava, pozitivnopravnih nauka, ali i laičkog saznanja.¹

Prvobitni pojam prava, po pravilu, se izvodi iz *pravila* po kojima se odvija neko zbivanje ili delovanje.

Tako je već *Pindar* smatrao da je zakon (pravo) kralj svega, i ljudi i bogova.²

Platon je već u Staroj Grčkoj razlikovao istinsko i takozvano pravo. "One zakone koji nisu stvoreni radi zajedničke koristi države kao celine smatramo da ne vrede."³

Čuveni rimski pravnik *Celzus* (Celsus), isticao da je pravo umeće dobrog i pravičnog (*ius est ars boni et aequi*).⁴

Sveti Augustin je poput *Platona* isticao da "nepravedan zakon nije zakon" (*lex injusta non est lex*) čime je izneo stav kakvo pravo, da bi se uopšte nazivalo tim imenom, uistinu treba da bude.⁵

Na pragu novog doba, *Ričard Huker* (Richard Hooker) poistovećuje pravo sa bilo kojom vrstom pravila ili zakona kojima su regulisane različite delatnosti.⁶

Moderno doba karakterišu pokušaji velikog broja pravnih teoretičara da definišu pojam prava. Ovom prilikom, ukazujemo samo na tri osnovne teorije o pojmu prava. To su: **a) normativistička teorija; b. socijalna teorija prava i c. prirodnopravna doktrina.**

Normativistička teorija prava

Normativistička teorija prava u uskoj je vezi sa prvobitnim "formalno-normativističkim" konceptom pravne države. Svoj najpotpuniji izraz normativistička teorija je dobila u Kelzenovoj (Hans Kelsen) "*Čistoj teoriji prava*". Od svog nastanka 1911. godine, čista teorija prava *Hansa Kelzena* (1881-1973) zaokuplja pažnju velikog broja teoretičara prava. Predstavnici "čiste teorije prava", koje još nazivaju i Bečka

¹ Uporedi: Radmila Vasić, Kosta Čavoški, *Uvod u pravo II*, "Draganić", Beograd, 1996, str. 9-10.

² Iz Platonovog dijaloga *Gorija*, 484 B.

³ Platon, *Zakoni*, IV, 715, B.

⁴ Dig. I, 1.1

⁵ Uporedi: *De libero arbitrio*, I, 5, 11 Navedeno prema: Kosta Čavoški, *Uvod u pravo I*, "Draganić", Beograd, 1996. str. 15.

⁶ Richard Hooker, *Lawes fo Ecclesiastical Politz*, I. c. 1. Navedeno prema: Kosta Čavoški, *Uvod u pravo I*, "Draganić", Beograd, 1996. str. 15.

pravna škola, pored Kelzena, su i *Adolf Julijus Merkl* (Adolf Julius Merkl (1890-1970)) i *Alfred Ferdros Drossberg* (Alfred Verdross-Drossberg (1890-1980)).

Nastanak "*čiste teorije prava*" i Bečke škole vezan je za delo Hansa Kelzena "*Glavni problemi teorije države i prava*"⁷ iz 1911. godine, na osnovu kojeg su zatim, nekoliko decenija kontinuirano razrađivana, oblikovana i modifikovana bitna opredeljenja ove pravne doktrine.

Prema ovoj teoriji, *pravo je hijerarhizovan, dinamički sistem normi kojima se propisuje kakvo treba da bude ponašanje subjekta, a za suprotno ponašanje – prekršaj – predviđa odgovornost i sankciju. U isto vreme, norma određuje kakvo treba da bude ponašanje subjekta nadležnog za primenu sankcije.* Pravno pravilo – "norma koju je stvorila pravna vlast radi regulisanja ljudskog ponašanja jeste zapovest, ali ne sadrži volju u psihološkom smislu". Prema tome, pravo je norma, ili preciznije rečeno sistem normi, odnosno normativni poredak, koji se posmatra kao hijerarhijska struktura piramidnog oblika na čijem se vrhu nalazi osnovna norma.⁸

Veliki doprinos u izgradnji "*čiste teorije prava*" dao je *Adolf Julijus Merkl*, koji je bio tvorac *teorije stepena* (*die Lehre vom Stufenbau der Rechtsordnung*), prema kojoj pravo predstavlja sistem hijerarhijskih sređenih pravila, odnosno sistem uslovljavajućih i uslovljenih normi, pri čemu se kao uslovljavajuće norme pojavljuju one koje sadrže uslove za stvaranje drugih normi, odnosno akata.⁹

Tako je Kelzen, u razradi svoje teorije, pod neposrednim uticajem Merklvog učenja o stepenastoj strukturi pravnog poretka izgradio svoje shvatanje o hijerarhijskoj lestvici pravnih normi na čijem se vrhu nalazi tzv. osnovna norma. Sve do Merkl-Kelsenovog ispravnog uvida u stepenasti sastav dinamičkog pravnog sistema pravne norme u teoriji, izričito ili prećutno, isključivo su se poistovećivale sa opštim pravnim normama ili pravilima.¹⁰ Danas se, pak, pravnim normama, pored opštih, odnosno posebnih, smatraju i pojedinačne norme, mada se u literaturi još uvek može naći stav, po kome tzv. pojedinačne norme ne spadaju u norme, budući da nisu pravila već individualne zapovesti.¹¹

Prema ovoj teoriji, ustav, odnosno stvaranje ustava (osnovne norme), je prvi akt stvaranja prava, akt stvaranja prve – početne pravne norme iz koje izlaze i sve ostale, koje regulišu stvaranje svih ostalih normi, a taj prvi akt je zaista nezavisan od bilo kog prava, on je čista državna delatnost koja nije regulisana pravom – u njegovom donošenju država je zaista potpuno slobodna.¹²

⁷ Hans Kelsen, *Hauptprobleme der Staatsrechtslehre*, Tübingen, Verlag von J.C.B. Mohr, 1911.

⁸ Uporedi: Zoran Jelić, *Zapisi o pravnoj teoriji Hansa Kelsena*, Arhiv za pravne i društvene nauke, br. 1-2, 2000 str. 35-37; Radmila Vasić, Kosta Čavoški, *Uvod u pravo II*, "Draganić", Beograd, 1996, str. 10-11.

⁹ Uporedi: Adolf Merkl, *Prolegomena einer Theorie des rechtlichen Stufenbaues*, Gesellschaft, Staat und Recht, Wien, Verlag von Julius Springer, 1931, str. 285-294; Uporedi: Zoran Jelić, *Zapisi o teoriji upravnog prava Adolfa Merkla*, Arhiv za pravne i društvene nauke, br. 2/1998.

¹⁰ Uporedi: N. Visković, *Pojam prava*, drugo dopunjeno izdanje, Logos, Split, 1981. str. 233.

¹¹ Uporedi: Milijan Popović, *Prilozi teoriji prava*, Službeni list SRJ, Beograd, 1997, str. 44.

¹²

Izložena koncepcija koja pravo posmatra kao isključivo normativnu pojavu, postala je u naučnoj literaturi objekat permenetne kritike, i to sa veoma različitih idejnih polazišta. Kelzenu se najviše zameralo što iz analize pravnog fenomena svesno eliminiše sve tzv. metajuridičke odnosno druge činioce (ekonomske, političke, socijalne, psihološke, kulturne i dr.) s kojima je pravo nerazdvojno povezano; što ne vodi računa o društvenoj uslovljenosti norme; što jednostrano pristupa proučavanju prava, gubeći iz vida da je ono izuzetno složena društvena i duhovna tvorevina; što tvrdi da norma nije samo regulator već i glavni i jedini kreator društvenih odnosa; što normu posmatra kao entitet koji postoji samo za sebe i po sebi itd.¹³

Čista teorija prava Hansa Kelzena i njegovih sledbenika, i pored negativnog odnosa prema prirodnopravnom učenju, polazeći upravo od stava da se pravo mora prikazivati onakvo kakvo jeste, prinuđena je, htela to, ili ne, da se bavi i izučavanjem odgovarajućih sadržaja prirodnog prava, koji danas pod nazivom "ljudska prava" čine bitan sastavni deo postojećeg međunarodnog prava.¹⁴

Sociološka teorija prava

Sociološka teorija prava polazi od društvene strukture i procesa koji uslovljavaju normu ili se povodom norme stvaraju.

Tako npr., *Emil Dirken* (*Emile Durkhem*) pravo vezuje za društvenu solidarnost, s jedne, i organizovanu sankciju, s druge strane. *Eugen Erlih* (*Eugen Ehrlich*) utvrđuje postojanje neposrednog, direktnog pravnog poretka kao strukturu sastavljenu iz većeg broja samostalnih pravnih poredaka koji odgovaraju posebnim društvenim grupacijama, pri čemu je najmanji deo obuhvaćen državnim pravnim pravilima. U složenom sistemu, sukob državnog i društvenog prava rešava se u korist ovog drugog.¹⁵

Čuveni francuski teoretičar *Leon Digi*, daje jedan od ključnih doprinosa stvaranju sociološke teorije prava. Njegovo shvatanje prava proističe iz njegovog poimanja države. Digi je, naime, smatrao da sve ono što vrši država jeste javna služba. Iz tog razloga, Digi ističe da javna služba treba da zameni suverenu ličnost države podrazumevajući pri tom pod javnom službom svaku delatnost čije obavljanje mora biti obezbeđeno, regulisano i kontrolisano od strane onih koji upravljaju, jer je to, smatra Digi, neophodno za ostvarivanje društvene uzajamnosti i ujedno je takve prirode da ne može biti ostvareno bez intervencije vladajuće sile.¹⁶ Iz takvog poimanja države proističe da je zadatak država da pravnim normama samo izrazi i uobliči pravna pravila, proistekla iz društvenih pravila ponašanja. Na taj način, Digi pravnu normu posmatra isključivo kao tehničko sredstvo kojim se društveno pravilo ponašanja preobraća u pravnu normu, kada društvo izrazi saglasnost da njegova povreda bude sankcionisana "društveno organizovanom upotrebom

¹³ Uporedi: Zoran Jelić, *Zapisi o pravnoj teoriji Hansa Kelsena*, Arhiv za pravne i društvene nauke, br. 1-2, 2000,

¹⁴ Slobodan Perović, *Prirodno pravo i sud*, Beograd, 1996, Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu i Udruženje pravnika Srbije, str. 102-109.

¹⁵ Uporedi: Radmila Vasić, Kosta Čavoški, *Uvod u pravo*, "Draganić", Beograd, 1996, str. 12-13.

¹⁶ Uporedi: Leon Digi, *Preobražaj javnog prava* (1913) "Geca Kon", Beograd, 1929. str. 34.

prinude", čime ističe stav da je državno pravo valjano samo onda kada je po svojoj sadržini saglasno sa društvenim.¹⁷ Digi je svojim socijalnim konceptom dao dragocen doprinos u stvaranju koncepta socijalne države, dopunjujući normativne elemente sociološkim odnosno društvenim faktorom.

I poznati predratni pravni teoretičar *Đorđe Tasić*, smatrao je da je po svom osnovu, poreklu, sadržaju i funkciji pravo društveno. On je isticao da se državna i društvena pravila nalaze u relativnom jedinstvu jer država svojim propisima nužno izražava "društveno mišljenje i društvenu reakciju".¹⁸

Sociološki metod posmatranja prava otkriva njegovu realnu, društenu stranu, ali to ipak ne znači da normu treba poistovetiti sa društvenim odnosom iz kojeg potiče ili u kojem se ostvaruje.¹⁹

Prirodnopravna doktrina

Učenja o prirodnom pravu kroz istoriju, kao i savremena, raznovrsna su u tolikoj meri da čak ni izdvajanje njihovih zajedničkih obeležja nije nesporno. U načelu, prirodnopravne teorije podrazumevaju postojanje jednog pozitivnog, iskustvenog prava i drugog, hijerarhijski uzvišenog, prirodnog prava, koje je po svom sadržaju pravedno, a po važenju objektivno.²⁰

U pluralitetu koncepcija prirodnog prava, *teološko shvatanje* javlja se kao najstarije. Po njemu, ne samo prirodno, već i pozitivno pravo se interpretira kao božanska zapovest – *impositio numinis*. Ovo shvatanje, kao religijsko, vezano je za onu religiju u čijem okviru se javlja.

Ono se vremenom se razvilo u *teološko-racionalno shvatanje* čiji je glavni predstavnik bio *Toma Akvinski* i prema kome prirodno pravo ima za izvor božanski um, a to pravo čovek saznaje preko prirodnog uma. U tom smislu, Toma Akvinski određuje i svrhu zakona, smatrajući da je zakon pravilo i mera postupka ljudskog delovanja koje navodi čoveka da nešto radi odnosno da nešto ne uradi.²¹

Iako su hrišćanski filozofi tog doba odbacili shvatanje Tome Akvinskog jer su smatrali da prirodno pravo ne može biti umno, već božanski voljno, ovo shvatanje kasnije je doživelo svoju ponovnu renesansu, naročito u radovima *Huga Grocijusa* i njegovih sledbenika.

Biološko-racionalno shvatanje nastaje u XVII veku, i njegov rodonačelnik bio je Hugo Grocijus. On smatra da prirodno pravo postaje prirodna biološka nužnost i proističe iz nagona društvenosti, te da je, kao takvo, univerzalno i pravedno samo po sebi. Po Grocijusu, prirodno pravo je tako nepomično, da ga ni sam bog ne može izmeniti, i da bi prirodno pravo postojalo i kad Bog ne bi postojao.²² Biološko-racionalna koncepcija

¹⁷ Uporedi: Leon Digi, *Preobražaj javnog prava* (1913) "Geca Kon", Beograd, 1929. str. 76.

¹⁸ Đorđe Tasić, *Uvod u pravne nauke* (Enciklopedija prava), Beograd, 1933, str. 41.

¹⁹ Uporedi: Radmila Vasić, Kosta Čavoški, *Uvod u pravo*, "Draganić", Beograd, 1996, str. 13.

²⁰ Uporedi: Radmila Vasić, Kosta Čavoški, *Uvod u pravo*, "Draganić", Beograd, 1996, str. 14.

²¹ Uporedi: Toma Akvinski, *Država* (prevod sa latinskog izvornika i beleške T. Vereš i M. Jelić), Globus, Zagreb, 1990, str. 239; Uporedi: Slobodan Perović, *Prirodno pravo i sud*, Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu, Udruženje pravnika Srbije, Beograd, 1996, str. 57-62.

²² Hugo Grotius, *De jure belli ac pacis, libri tres, Natulas denque addidit Joannes Barbezrac*, Amstelaedami, apud Janssonio-Waesbergios, 1720. Navedeno prema: *Prirodno pravo i sud*, Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu, Udruženje pravnika Srbije, Beograd, 1996, str. 63-66.

prirodnog prava, razvijala se u naučnim delima mnogih znamenitih filozofa koji će doći posle Grocijusa, a to su naročito Hobs, Lok, Pufendorf, Tomazius, Monteskje, Spenser. Iako među njima ima značajnih razlika u interpretaciji prirodnog prava, čini se da se može naći jedan zajednički imenitelj koji ih povezuje, a to je da se pored razuma i uma, uvek javlja i neko drugo biološko svojstvo čoveka kojim se opravdava prirodno pravo.²³

Osnovni pravci škole prirodnog prava, pored različitosti u filozofskoj interpretaciji, svode se na konstataciju: pored pozitivnog prava postoji i jedno uzvišeno pravedno pravo koje treba da bude uzor pozitivnom. To je prirodno pravo.²⁴

* * * * *

Na osnovu navedenih teorijskih shvatanja, nesporno je da se, pri određivanju jedne jedinstvene definicija prava, mora početi od njegovog normativnog i društvenog i prirodnog elementa.

Imajući ovo u vidu, *pravo se može odrediti kao sistem prinudom zaštićenih normi od strane društva/države kojima se uređuju konfliktni društveni odnosi radi ostvarenja onih društvenih vrednosti koje omogućavaju zajednički život ljudi u slobodi i dostojanstvu ličnosti.*²⁵

U okviru ovako definisanog pojma prava, mogu se razlikovati dve odgovarajuće vrste, odnosno značenja pojma prava. Šire značenje obuhvata društvene norme, a uže, skup pravnih normi koje sankcioniše država u kojima su ova svojstva najpotpunije izražena. Opredeljivanjem za uže shvatanje uspostavlja se hijarahijski odnos između državnog i društvenog prava. Ako dođe do sukoba norme zaštićene državnom sankcijom i norme društvenog prava, u cilju ostvarivanja zakonitosti, pravne sigurnosti, reda i mira, pravom treba smatrati normu koja pripada sistemu državnog prava.²⁶

S druge strane, nastanak društvene norme i prirodno pravo nesumnjivo imaju uticaj na dalji nastanak i razvoj norme zaštićene državnom sankcijom. Na taj način, pravo i pravni nikada ne predstavlja statičku već dinamičku pojavu, i u neposrednoj su vezi sa razvojem ljudskog društva i idealima prirodnog prava, slobode, pravde i pravičnosti.

U skladu sa savremenim razvojem države zasnovane na principima *Welfare State-a* u kome "vladanje ljudima treba da bude zamenjeno upravljanjem stvarima",²⁷ država se sve manje određuje kao organizacija sa monopolom fizičke sile, a sve više kao složeni sistem ljudske saradnje u kome se društveni interes prvenstveno realizuje neautoritativnim putem i obavljanjem javnih službi, što dovodi do procesa deetimizacije i deregulacije u kome društvena norma i prirodno pravo imaju sve veće značenje.

²³ Slobodan Perović, *Prirodno pravo i sud*, Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu, Udruženje pravnika Srbije, Beograd, 1996, str. 66-80.

²⁴ Uporedi: Slobodan Perović *Prirodno pravo i sud*, Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu, Udruženje pravnika Srbije, Beograd, 1996, str. 93.

²⁵ Radmila Vasić, Kosta Čavoški, *Uvod u pravo II*, "Draganić", Beograd, 1996. str. 19.

²⁶ Uporedi: Radmila Vasić, Kosta Čavoški, *Uvod u pravo II*, "Draganić", Beograd, 1996. str. 19.

²⁷ Claude-Henri de Saint-Simon, *Katekizam industrijalaca*, Izbor iz djela, Zagreb, 1989, str. 206-231..

POZITIVNO PRAVO

Za razliku od teorijskog pojma prava, *pojam pozitivno pravo* povezan je sa procesom primene prava. Iako je ovaj izraz novijeg porekla, za pozitivno pravo kao takvo znalo se od davnina, ali se nije uvek koristio odgovarajući izraz koji bi ga jasno razlikovao od božanskog i prirodnog prava.

Tako su se, već kod starih Grka, pozitivni zakoni, koje je donosila vrhovna vlast u datoj državi razlikovali od grada do grada, dok su samo pretpostavljeni prirodni zakoni važili za sve ljude bez razlike. Posebnost pozitivnog prava nedvosmisleno je utvrdio Aristotel koji je razlikovao posebne i opšte zakone. Pod posebnim zakonom Aristotel je podrazumevao zakone koje su pojedini narodi prema sebi i radi sebe doneli, a dele se na pisane i nepisane. Opštim je nazivao prirodne zakone. Iz ovoga proističe jedna bitna razlika: posebni pisani zakoni imaju karakter prinude, a opšti nemaju.²⁸

Duboko svesni pozitivnosti svojih zakona koje propisuje vrhovna vlast u državi stari Rimljani su smatrali da je "zakon opšta zapovest naroda ili plebsa upućena magistratu".²⁹

Početkom novog doba, *William Blackstone* određuje *pozitivno pravo* kao pravilo građanskog ponašanja u državi koje je potkrepljeno državnom prinudom. *Prirodni zakon* je pravilo moralnog ponašanja, a *božansko pravilo* – kredo vere.³⁰

Jeringova definicija pozitivnog prava je još kraća: "Pravo je skup prinudnih normi koje u jednoj državi važe".³¹

Pozitivno pravo se, prema tome, najčešće određuje kao *pravo koje se danas primenjuje na određenoj teritoriji i čija je primena garantovana državnom prinudom*. S tim u vezi, bitan faktor pozitivnog prava je *vremenski* (trenutno važeće pravo), *teritorijalni* (da je vezano za određenu teritoriju – više država ako je na primer, reč o međunarodnim konvencijama, teritoriju jedne države ili jedan njen deo), i *sistemi* (da je deo određenog pravnog sistema). "Nije pozitivno pravo ono pravo koje se nekad vršilo, primenjivalo, a danas se više ne vrši ili se čak uopšte nije primenjivalo".³²

Za razliku od teorijskog stanovišta koje *pravo posmatra kao složenu društvenu pojavu*, *pojam pozitivnog prava* neposredno je povezan za njegove dve druge manifestacije: naime, pravo se može posmatrati i kao *konkretno regulisanje društvenih pojava putem pravnih normi* ili kao *logički sređena neprotivrečna celina mnogobrojnih normi koje su u međusobnoj zavisnosti*. Upravo iz ovih manifestacija prava proizilaze i pojmovi pravnog poretka i pravnog sistema.

²⁸ Aristotel, *Retorika*, I, 1373b, 1375b

²⁹ Attaius Capito (Atej Kapiton), *Apud. A. Gell.* X. c. 20

³⁰ William Blackstone, op. cit., str. 19. Navedeno prema: Kosta Čavoški, *Uvod u pravo I*, "Draganić", Beograd, 1996. str. 48-49.

³¹ Rudolf Jering, *Cilj u pravu*, Beograd, Državna štamparija Kraljevine Srbije, 1894, prva sveska, str. 247.

³² Radomir Lukić, *Uvod u pravo*, Beograd, 1991, str. 315.

POJAM I ELEMENTI PRAVNOG PORETKA

POJAM PRAVNOG PORETKA

Pod pojmom pravni poredak podrazumeva se onaj deo društvenog poretka koji je regulisan pravom. Svaka država ima svoj konkretni skup pravnih normi čvrsto povezanih u jednu celinu, a koja se manje ili više ostvaruju u društvenim odnosima među ljudima. Pravni poredak ima za cilj konkretno regulisanje određenih društvenih pojava putem pravnih normi.

U tom smislu, pravni poredak je rezultat jedinstva pravnih normi i ljudskog ponašanja sa njima u konkretnom društvu u datom istorijskom trenutku. Zato i kažemo da dva osnovna elementa pravnog poretka jesu *normativni* (jer se pravni poredak sastoji iz pravnih normi) i *faktički* (pod kojim se podrazumeva ljudsko ponašanje u skladu sa normama).³³

Normativni element se sastoji iz *pravnih normi*, kao pravila o ponašanju, i iz *pravnih akata*, tj. psihičkih radnji kojima se stvaraju pravne norme ili se postavljaju uslovi za njihovo primenjivanje.

Faktički element pravnog poretka sastoji se, u osnovi, iz ljudskih materijalnih (telesnih) radnji, kojima se pravne norme ostvaruju, tj. primenjuju. Materijalne radnje vrše ljudi kao pravni subjekti, koji među sobom stoje u *pravnom odnosu*, tj. u društvenim odnosima regulisanim pravnim normama te su i oni elementi pravnog poretka.³⁴

"Pravni poredak je, kao i društvo uopšte, vrlo dinamičan, u neprekidnom stvaranju i menjanju. U njemu i kroz njega se neprestano menjaju, stvaraju i ukidaju određeni odnosi, menja se položaj pravnih subjekata, a oni vrše različite materijalne radnje ponašajući se shodno pravnim normama. Budući da se promene vrše po određenom redu mi takav proces nazivamo poretom".³⁵

Pozitivno pravo je sastavni deo pravnog poretka te se za njega još upotrebljava i *izraz pozitivno-pravni poredak*.

PRAVNA NORMA

Pojam i elementi pravne norme

³³ Uporedi: Radomir Lukić, *Uvod u pravo*, Beograd, 1991. str. 199.

³⁴ O normativnom i faktičkom elementu pravnog poretka opširnije: Radomir Lukić, *Uvod u pravo*, Beograd, 1991. str. 199-281; Radmila Vasić, Kosta Čavoški, *Uvod u pravo II*, "Draganić", Beograd, 1996. str. 66-145 i dr.

³⁵ Milan Skakun, *Poslovno pravo u turizmu*, "Beletra&Gotika", Beograd, 1997, str. 34.

*Pravna norma je vrsta društvene norme koja se najčešće definiše kao obavezno pravilo (imperativ, zapovest) o ponašanju (držanju, delatnosti, aktivnosti) ljudi u društvu garantovano državnim autoritetom.*³⁶

Prema tome, nesumnjivo je da su dva osnovna elementa pravne norme **dispozicija** i **sankcija**. I dispozicija i sankcija su *pravila ponašanja* ali je reč u alternativnim pravilima ponašanja, tj. ili se primenjuje jedno ili drugo – nikako se ne primenjuju oba. Upravo neprimenjivanje prvog pravila – dispozicije predstavlja osnov za primenu drugog, sankcije.³⁷

U okviru **dispozicije** razlikujemo pretpostavku odnosno *hipotezu dispozicije* i samu *zapovest*, odnosno dispoziciju.

Hipoteza dispozicije je onaj deo norme koji određuje faktičku situaciju ili činjenice koje moraju postojati da bi se dispozicija, glavni deo norme, mogla primeniti. Pretpostavka, kao takva, nije norma, odnosno pravilo o ponašanju, već samo opis činjenica koje su uslov primene dispozicije.

Osim pretpostavke dispozicije, u ovom delu pravne norme sadržana je i sama *dispozicija, odnosno zapovest o ponašanju ljudi*. To je uslovna, relativna zapovest, jer se njome subjektu samo sugeriše da postupi po njoj ako želi da izbegne primenu sankcije. Ukoliko to ne želi, on ne mora da po ovoj zapovesti i postupi. To znači da dispozicija u sebi uvek sadrži jednu zapovest, koja, pošto je dvostrana, predstavlja za drugu stranu u pravnom odnosu ovlašćenje da uradi nešto što ne mora da učini.

Od načina na koji je formulisana zapovest u dispoziciji možemo razlikovati *naređujuću, zabranjujuću ili ovlašćujuću dispoziciju*.

Sama dispozicija može biti *kategorična* ili *alternativna*. Dok *kategorična* određuje samo jedno ponašanje koje je obavezno za subjekta dispozicije, *alternativna* predviđa dva ili više ponašanja, od koje samo jedno subjekat dispozicije, po svom vlastitom nahođenju može da sledi. Subjekat alternativne dispozicije zapravo sam bira način izvršenja svoje obaveze.³⁸

Drugi elemenat pravne norme je **sankcija**. U ovom elementu sadržana je *pretpostavka sankcije i sama sankcija*.

Nužan uslov primene sankcije je *prekršaj dispozicije* odnosno *delikt*. Prekršaj je sam po sebi ljudska radnja, po pravilu voljna i svesna. On se sastoji iz radnje koja je suprotna ponašanju koje je u dispoziciji predviđeno kao obavezno za subjekta. Ta radnja može biti ili *činjenje* ili *nečinjenje*. *Dve glavne vrste delikata su krivično-pravni odnosno*

³⁶ Uporedi: Radomir Lukić, *Uvod u pravo*, Beograd, 1991. str. 203.

³⁷ Uporedi: Radomir Lukić, *Uvod u pravo*, Beograd, 1991. str. 203.

³⁸ O pitanju dispozicije opširnije pogledati: Radomir Lukić, *Uvod u pravo*, Beograd, 1991. str. 205-214; Radmila Vasić, Kosta Čavoški, *Uvod u pravo II*, "Draganić", Beograd, 1996. str. 75-84

krivična dela i građanskopravni – nanošenje štete. Pored ove dve osnovne vrste delikata postoje i manje važni delikti kao što su *disciplinski* ili *administrativni delikti*.

Sankcija označava onaj deo pravne norme koji sadrži propis o ponašanju kako subjekta, koji je prekršio dispoziciju, tako i odnosnog državnog organa koji je pozvan da na prekršioca primenu odgovarajuću meru zbog tog prekršaja. Sankcije pravnih normi izvršava država svojom neotklonjivom prinudom.

Sankcija se, međutim, može odrediti i kao prinudna mera protiv prekršioca dispozicije. U tom smislu sankcija se najpre može podeliti prema tome da li se primenjuje prema licima ili prema aktima na *sankcije prema licima i sankcije prema aktima*. U zavisnosti od dve glavne vrste delikta (krivične i građanskopravne), dve osnovne vrste sankcije prema licima su *sankcije za krivična dela, odnosno kazne*, i *građanskopravne sankcije* koje se sastoje u *naknadi štete*. Za disciplinske prekršaje postoje posebne sankcije – disciplinske kazne, a za administrativne delikte – administrativne kazne.³⁹

Vrste pravnih normi

Postoje mnogobrojni kriterijumi na osnovu kojih se može izvršiti podela pravnih normi.

Tako na primer, prema obliku formulisanja zapovesti, pravne norme se dela na naređujuće, zabranjujuće, ovlašćujuće i indikativne. Prema načinu nastanka, odnosno sredstvima izražavanja, norme se mogu podeliti na običajne i postavljene ili nepisane i pisane. Prema načinu određivanja subjekta na koga se zapovest odnosi, norme mogu biti opšte i pojedinačne, odnosno apstraktne i konkretne. Sa stanovišta određenosti dispozicije, norme se mogu podeliti na kategoričke i norme sa nedovoljno određenim dispozicijama. Norme se mogu razvrstati i u više i niže, prema pravnoj snazi, materijalne i formalne. U zavisnosti od toga da li se pravnim normama ustanovljavaju prava i obaveze ili propisuje način izvršenja norme norme se mogu podeliti na ustavne, krivične, građanske, nasledne, porodične, upravne, radne, procesne, međunarodne i tako dalje.⁴⁰

Sa stanovišta dinamičke strukture pravnog poretka najvažnije je razlikovanje *opštih i pojedinačnih* normi te ćemo, ovom prilikom, ukazati na ovu podelu.

Opšte norme jesu *apstraktne* zapovesti o ponašanju subjekta prava u određenim istovrsnim, unapred predviđenim situacijama. One važe za sve slučajeve iste vrste koji se ponavljaju. Opšta pravna norma, prema broju slučajeva koje obuhvata, odnosno opsegu primene, može biti *univerzalno-opšta* i *delimično-opšta*, *partikularna* ili *posebna*. Univerzalno-opšta upućuje se svim građanima obuhvaćenim jednim državno-pravnim poretkom; delimično-opšta, partikularna i posebna upućuje svoj zahtev užoj grupi ljudi,

³⁹ O pitanju sankcije opširnije pogledati: Radomir Lukić, *Uvod u pravo*, Beograd, 1991. str. 215-220; Radmila Vasić, Kosta Čavoški, *Uvod u pravo II*, "Draganić", Beograd, 1996. str. 84-110.

⁴⁰ Uporedi: Radmila Vasić, Kosta Čavoški, *Uvod u pravo II*, "Draganić", Beograd, 1996. str. 112.

koja se određuje prema geografskom, starosnom, profesionalnom, polnom ili nekom drugom kriterijumu.⁴¹

Pojedinačna (individualna) pravna norma upućuje konkretan zahtev sasvim određenom subjektu, ili subjektima, koji se realno nalazi u jednoj individualnoj situaciji, po pravilu unapred zamišljenom opštom pravnom normom. Pojedinačna norma nastaje u procesu primene apstraktne pravne norme na konkretan, realno postojeći pojedinačni slučaj koji je opštom normom zamišljen i unapred predviđen kao primerak vrste označen zajedničkim karakteristikama. Pojedinačna pravna norma se, po pravilu, iscrpljuje primenom na taj slučaj, čime prestaje njeno važenje.⁴²

Važenje pravnih normi

Izraz važenje normi u pravnoj teoriji ima tri osnovna značenja. Prvo ukazuje pravnu zasnovanost norme u sistemu prava odnosno njeno pravno postojanje. Drugo značenje se odnosi na vremensko trajanje pravne norme, a treće na teritorijalnu ograničenost njenog pravnog dejstva.

a) **Sistemska važenje:** Osnov važenja svake pravne norme jeste druga pravna norma. Viša norma "daje" osnov važenja nižoj normi, kako bi to rekao Kelzen. Pravna norma važi ako pripada sistemu važećih normi čiji poredak zasniva ustav kao osnovni zakon (*lex superior*), što znači da ako je doneta na način koji, u krajnjoj instanci, ustav odobrava, i ako na propisan način nije ukinuta. Ovakvo shvatanje važenja pravnih normi označava se kao *formalističko*, za razliku od *vrednosnog*, koje zahteva saobraznost norme pravdi, bez obzira na legalitet ili efikasnost, i *realističnog*, koje kao kriterijum uvažava primenjivanje normi u većini društvenih odnosa, bez obzira na njihovu moralnu ispravnost i zakonitost.

b) **Vremensko važenje:** Kada je pravna norma doneta na propisan način kaže se da je obavezna za subjekte koji su u njoj označeni. Međutim vremenski trenutak obaveznosti nastupa u zavisnosti od vrsta pravnih normi. Tako na primer, opšta pravna norma počinje da obavezuje kada je akt kojim je doneta stupio na snagu. Zakoni, koji u sebi najčešće sadrže pravne norme, posle određenog vremena se zvanično objavljuju odnosno obnaroduju, a zatim posle izvesnog vremena (*vacatio legis*) i stupaju na snagu.⁴³ U parlamentarnoj državi, proces donošenja zakona (i opštih pravnih normi sadržanih u njima) praćen je njegovim usvajanjem u parlamentarnoj (skupštinskoj) proceduri i zatim objavljivanjem u odgovarajućem službenom glasilu, pri čemu se nakon objavljivanja u službenom glasilu ostavlja određeni vremenski period nakon čega takav akt stupa na snagu.

S druge strane, pravne norme prestaju da važe najpre njihovim izričitim ukidanjem, kada isčeznu društveni odnosi koji su uređivale, i prećutnim ukidanjem. Ovde

⁴¹ Uporedi: Radmila Vasić, Kosta Čavoški, *Uvod u pravo II*, "Draganić", Beograd, 1996. str. 114-115; Milan Skakun, *Poslovno pravo u turizmu*, "Beletra&Gotika", Beograd, 1997, str. 23.

⁴² Uporedi: Radmila Vasić, Kosta Čavoški, *Uvod u pravo II*, "Draganić", Beograd, 1996. str. 113-116; Milan Skakun, *Poslovno pravo u turizmu*, "Beletra&Gotika", Beograd, 1997, str. 23.

⁴³ Uporedi: Radmila Vasić, Kosta Čavoški, *Uvod u pravo II*, "Draganić", Beograd, 1996. str. 129-130.

treba razlikovati dve situacije. U prvoj važi pravilo *lex posterior derogat legi priori*, što znači da jedna norma prestaje da važi kada se donese pravna norma iste ili veće pravne snage sa suprotnom sadržinom. U drugoj, na odnos između opštije i posebije norme, primenjuje se pravilo *lex specialis derogat legi generali*, koje određuje da posebna norma ukida opštu čak i kad je vremenski starija od nje.⁴⁴

c) **Prostorno važenje** odnosi se na primenu načela teritorijalne primene prava, što znači da svaka pravna norma važi u određenom prostoru. Pri tom se uglavnom misli na teritoriju jedne države u kojima važe univerzalne opšte norme, a u složenim državama i teritorijalne opšte norme (na teritoriji uži teritorijalnih zajednica). Norme važe na određenoj teritoriji, ali i za određene subjekte prava, tačnije za fizička i pravna lica, tako da se teritorijalna i personalna sfera važenja pravnih normi prepliću.⁴⁵

* * * * *

Kako smo normu odredili kao idealnu, logičku pojavu, očigledno je da se ona ne može saznati, pa tako ni motivisati ljudsko ponašanje, neposrednim sagledavanjem sadržaja svesti njenog tvorca. Zato se norma mora izraziti materijalnim sredstvom podesnim da značenje norme što preciznije saopšti i tako izvede normu iz sveta unutrašnjeg u svet realnog prostorno-vremenskog bivstvovanja. Iz tog razloga, neophodno je napraviti razliku između pojma pravne norme i pojma pravnog akta, te utvrditi i definisati njegovo značenje.

PRAVNI AKT

U najširem značenju, pravnim aktima se označavaju sve pravno relevantne radnje. Da bi jedna radnja bila pravni akt, potrebno je da normom bude kvalifikovana kao takva.

*Pravni akt podrazumeva psihički proces, analogan materijalnoj radnji, racionalan po prirodi i voljan po poreklu, kojim se stvara pravna norma u celini, njeni pojedini delovi ili uslovi predviđeni za primenu pravnih normi, kao i materijalizovana objava proizvedenog sadržaja. Pravni akt prema tome, označava akt stvaranja norme, gotovu tvorevinu, to jest samu pravnu normu i njen materijalni iskaz.*⁴⁶

Dva osnovna elementa pravnog akta su *unutrašnji* (psihički) i *spoljni* (materijalni). Supstrat pravnog akta čini njegova unutrašnja sadržina – norma kojom se jedna, ili više pravnih normi stavlja u pokret. Tu dolazi do izražaja i drugi element pravnog akta, njegovo izražavanje odnosno materijalizacija putem materijalnih akata, jezikom (govornim i pisanim), ili drugim materijalnim znacima. Kako je pravo sredstvo društvene kontrole, neophodno je da norma bude iskazana autoritativnim tekstom ili objavljena od strane autoritativnih lica. Tek se pisanim oblikom pravna norma čini

⁴⁴ Uporedi: Radmila Vasić, Kosta Čavoški, *Uvod u pravo II*, "Draganić", Beograd, 1996. str. 131.

⁴⁵ Uporedi: Milan Skakun, *Poslovno pravo u turizmu*, "Beletra&Gotika", Beograd, 1997, str. 25.

⁴⁶ Uporedi: Radmila Vasić, Kosta Čavoški, *Uvod u pravo II*, "Draganić", Beograd, 1996. str. 138.

saznatljivom i trajnom, te tako, tekst pravne norme, uz navođenje još nekih sporednih momenata, predstavlja spoljašnji element pravnog akta.⁴⁷

U skladu sa utvrđenim elementima pravnog akta, razlikujemo njegovu *sadržinu* i njegovu *formu*.

Pravni akt kao duhovna tvorevna *sadrži u sebi pravnu normu* ili neki njen deo, iz čega proizilazi da je svaka pravna norma u vezi sa pravnim aktom, ali svaki pravni akt, mada u vezi sa normom, ne predstavlja akt stvaranja niti materijalne egzistencije norme (kao što je npr. slučaj sa izjavama stranaka, svedoka, veštaka, ili tužba i žalba, ili prijave za upis na fakultete, škole, kurseve i sl.). To jesu pravni akti, ali nisu pravne norme. Oni su, kao pravni akti suštinski vezani za akte-norme jer da bi njihov učinak bio pravno priznat, one moraju biti predviđene pravom, a zatim, jer njihovo dejstvo izaziva pravnu posledicu – primenu pravnih normi, odnosno nastanak ili prestanak pravnog odnosa.⁴⁸

Forma pravnog akta se definiše kao skup materijalnih sredstava i postupaka kojima se on stvara i izražava, ili što je u osnovi isto, kao oblik postajanja i postojanje pravne norme ili koje druge, pojmom akta obuhvaćene, sadržine.⁴⁹ Formu pravnog akta određuje nadležnost za donošenje, postupak za donošenje akta i materijalizacija. Poštovanje ovih formalnih elemenata doprinosi ispravnosti svakog pravnog akta ponaosob.

Svaki akt, prema tome, pripada izvesnoj vrsti pravnih akata, kako s obzirom na oblik (formu) akta, tako i s obzirom na sadržinu (odnosno materiju) pravnog akta, tj. njegov unutrašnji i spoljni element.

Prema glavnoj sadržini, pravni akti mogu biti *akti kojima se stvaraju pravne norme* i *akti kojima se stvaraju i ostvaruju uslovi za primenu dispozicije nekih normi*.

Akti kojima se stvaraju pravne norme mogu biti *opšti i pojedinačni*. *Opšti pravni akti* i norme koje oni sadrže predstavljaju *formalne izvore prava*. Glavni oblici postojanja opštih pravnih akata su: ustav, zakoni, podzakonski akti i, pod određenim, specijalnim režimom, običaji. Pod *ustavom u formalnom smislu*, podrazumeva se najviši pravni akt, koji donosi poseban, ustavotvorni organ po posebnom, ustavotvornom postupku, ili običan zakonodavni organ, ali po posebnom postupku. Ustav kao najviši pravni akt sadrži najopštije pravne norme. Pod pojmom *zakona u formalnom smislu*, podrazumeva se onaj pisani izvor koji ima, nakon ustava, najvišu pravnu snagu od svih pisanih pravnih izvora, tj. izvor koga usvajaju posebni, zakonodavni organi, po posebnom postupku. Njima se bliže razrađuju pravne norme sadržane u ustavu. Podzakonskim aktima se dalje konkretizuju norme sadržane u zakonima, i njima se regulišu pravni odnosi od manje važnosti za pravni i društveni poredak nego zakoni. Njih istovremeno karakteriše i lakša

⁴⁷ Uporedi: Radomir Lukić, *Uvod u pravo*, Beograd, 1991. str. 221-224; Radmila Vasić, Kosta Čavoški, *Uvod u pravo II*, "Draganić", Beograd, 1996. str. 138-141.

⁴⁸ Radmila Vasić, Kosta Čavoški, *Uvod u pravo II*, "Draganić", Beograd, 1996. str. 141.

⁴⁹ Uporedi: Radomir Lukić, *Uvod u pravo*, Beograd, 1991. str. 225.

procedura donošenja i nadležnost nižih organa u odnosu na parlament, odnosno skupštinu, koja kao zakonodavni organ donosi zakone.⁵⁰

Pojedinačni pravni akti stvaraju ili sadrže pojedinačnu normu. Oni mogu biti *potpuni i nepotpuni* u zavisnosti da li stvaraju pravnu normu u celosti ili samo njene pojedine delove (pojedinačna dispozicija stvara se npr. upravnim aktom, a pojedinačna sankcija sudskim aktom).

Ukoliko se pođe od formalnog tj. spoljnog elementa, podela pravnih akata se vrši s obzirom na subjekat koji je nadležan za njegovo donošenje. U tom smislu pravni akti se, po pravilu, dele na *državne i nedržavne, javnopravne i privatnopravne, više i niže* i sl.

PRAVNI ODNOS

Pravne norme, stvorene pravnim aktima, ostvaruju se u društvenim odnosima, tj. u ponašanju ljudi jednih prema drugima. Pravo je regulator tih društvenih odnosa a njihovo regulisanje na određen način upravo i jeste cilj prava. Međutim, nisu svi društveni odnosi regulisani pravom. *Zato se pod pojmom pravni odnos podrazumeva onaj društveni odnos koji je regulisan pravom, pravnim normama, tj. odnos u kome su ljudi dužni da se ponašaju po pravnim normama.*⁵¹

"Pravni odnosi su nužna stepenica u procesu ostvarivanja pravnih normi, nužni sastavni deo pravnog poretka. Preko njih se normativni deo poretka – pravne norme – povezuju sa njegovim faktičkim delom – ljudskim ponašanjem, telesnim radnjama".⁵² Ako pođemo od podele pravnih normi na opšte i pojedinačne, (...) pravni odnos može biti ili odnos regulisan jednom opštom normom (svi građani imaju pravo na slobodu kretanja – ova norma stvara pravni odnos u kome jedni drugima građani ne smeju ometati slobodu kretanja), ili i jednom opštom i jednom pojedinačnom normom (odnos plaćanja poreza), ili samo jednom pojedinačnom normom zato što opšte norme nema (slučaj pravne praznine".⁵³

Pravni odnos se od ostalih društvenih odnosa razlikuje po tome što će država prinudno intervenisati kako bi subjekt odnosa izvršio svoju dužnost, dok to neće učiniti u slučaju nepravno odnosa. Pravni odnosi su odnosi između lica (fizičkih i pravnih) i oni nisu element pravnog odnosa, iako bez njih ovih odnosa nema. Dva sastavna elementa pravnog odnosa su *ovlašćenje i obaveza (dužnost)*. Reč je o kolateralnim pojmovima što znači da svako ovlašćenje jednog subjekta uvek predstavlja izvesnu zapovest odnosno obavezu za drugog. *Pravno ovlašćenje* označava mogućnost određenog ponašanja subjekta koje on može vršiti a to vršenje obezbeđuje i štiti pravni poredak. *Pravna obaveza (dužnost)* znači da je subjekt prava u takvoj situaciji da njegovo ponašanje

⁵⁰ Uporedi: Radomir Lukić, *Uvod u pravo*, Beograd, 1991. str. 222-246; Milan Skakun, *Poslovno pravo u turizmu*, "Beletra&Gotika", Beograd, 1997, str. 29;

⁵¹ Uporedi: Radomir Lukić, *Uvod u pravo*, Beograd, 1991. str. 269.

⁵² Radomir Lukić, *Uvod u pravo*, Beograd, 1991. str. 269.

⁵³ Radomir Lukić, *Uvod u pravo*, Beograd, 1991. str. 2.

obavezno reguliše pravna norma, po kojoj treba da postupi, jer će inače na njega biti primenjena sankcija.⁵⁴

PRAVNI SISTEM

Za razliku od pravnog poretka, *pravni sistem* obuhvata uglavnom *izvore prava*, a samo se uzgredno obazire na ostale njegove elemente. Već smo videli da se pravni poredak sastoji iz ogromnog niza opštih i pojedinačnih normi i akata, kao i konkretnih pravnih odnosa. Stoga, osnovni zadatak pravne nauke jeste da stvori jednu jedinstvenu celinu, odnosno da postojeći pravni materijal sredi po izvesnim kriterijumima, pre svega tumačenjem opštih normi, jer zadatak tumačenja i jeste stvaranje pravnog sistema. Kako opšte norme odnosno akti služe kao osnov na kome nastaju pojedinačne norme, odnosno akti, i pojedinačni – konkretni pravni odnosi, *opšte pravne norme* odnosno akti nazivaju se još i *izvori prava*.⁵⁵ "(...) Sistematizacija prava se sastoji u prvom redu u raspoređivanju pravnih izvora po izvesnim kriterijumima kako bi sačinjavali logički neprotivrečnu celinu. (...) Sistem prava je, prema tome, po određenim merilima sređen skup svih opštih pravnih normi jednog pravnog poretka tako da predstavlja jedinstvenu i neprotivrečnu celinu".⁵⁶

Svaki pravni sistem sastoji se iz dva osnovna elementa:

pravnih instituta (odnosno pravnih ustanova) i
***pravnih grana*.**

Pravni institut je manji ili veći skup pravnih normi koje uređuju jedan kompleksan društveni odnos, na primer radni odnos, brak, disciplinsku odgovornost i dr. Tako na primer, sve pravne norme koje se odnose na brak jesu pravni institut braka itd. Pravni instituti, odnosno ustanove, dalje se dele na niže i više, uže i šire.

Pravna grana je skup više ustanova, odnosno instituta, koje regulišu istu oblast društvenih odnosa po istim načelima. Na taj način, instituti se grupišu i sistemske pravne celine – pravne grane. Sve grane prava, poput ustavnog, upravnog, ličnog i porodičnog, privrednog, radnog, krivičnog, međunarodnog i drugih grana prava, čine pravni sistem.

Ustavno pravo je osnovna grana pravnog sistema koja obuhvata norme koje određuju osnove ekonomskog i političko-državnog uređenja.

Upravno pravo je skup pravnih normi kojima je regulisana delatnost i organizacija javne uprave uključujući tu i odnos između uprave i drugih subjekata, npr. uprave i građana – pojedinaca.

Sudsko pravo je skup pravnih normi o delatnosti i organizaciji sudova.

Građansko pravo je jedna od najznačajnijih grana prava jer reguliše imovinske odnose, a time ustvari i osnovne ekonomske odnose, te se ono najčešće određuje kao skup pravnih normi kojima se određuju prava i dužnosti koje se mogu zasnivati i

⁵⁴ Uporedi: Radimir Lukić, *Uvod u pravo*, Beograd, 1991. str. 270-276.

⁵⁵ Uporedi: Radimir Lukić, *Uvod u pravo*, Beograd, 1991. str. 394-395.

⁵⁶ Radimir Lukić, *Uvod u pravo*, Beograd, 1991. str. 394-395.

prenositi pravnim poslovima. Ono se dalje deli na tri velike oblasti: *obligaciono, stvarno i nasledno pravo*.

Krivično pravo obuhvata skup pravnih normi kojima su određena krivična dela i sankcije za njihove učinioce. Krivična dela su društveno opasne, protivpravne ljudske radnje koje su zakonom izričito određene kao krivična dela. Krivična dela su uvek praćena krivičnom sankcijom koje se dalje dele na kazne i mere bezbednosti.

Međunarodno pravo se, po pravilu, definiše kao grana prava koja obuhvata skup propisa koji regulišu odnose sa elementom inostranosti. I ono se dalje može podeliti u zavisnosti od subjekta prava, tačnije u zavisnosti da li je reč o propisima koje uređuju odnose između država ili između pojedinaca. U tom smislu se razlikuje međunarodno javno i međunarodno privatno pravo i dr.⁵⁷

MEDIJSKO PRAVO KAO GRANA PRAVA

U savremenim uslovima, kao posebna grana prava sve više se izdvaja i **medijsko pravo**.

„Prof. Joackim Löffler smatra da pojam “medijsko pravo” (“Medienrecht”) postoji tek od 80-tih godina 20. stoljeća. Smatra da je to bio izravan rezultat pojave novih medija kao što su satelitska televizija i internet, dakako i toga što su “stari” mediji (novine, radio i TV) dobili na tehnološkoj snazi i masovnosti uporabe.”⁵⁸

Medijsko pravo mogli bi smo definisati kao skup opštih pravnih normi kojim se reguliše pravni status sredstava javnog informisanja (odnosno medija - štampanih i audiovizuelnih odnosno novina, radija i televizije) i pravni odnosi koji nastaju između medija i društva (građana) koji su u vezi sa medijima a koji podrazumevaju odnose koji nastaju u procesu primanja, širenje i traženje informacija.

U tom smislu, medijsko pravo možemo podeliti na: (1) opšti deo kao skup pravnih normi koji se odnose na status i položaj medija i (2) posebni, koji se odnosi na određene specifične manifestacije odnosa medija i građana. Medijsko pravo nema samo unutrašnje pravnu dimenziju, već i međunarodnu, jer su brojni standardi današnjeg medijskog prava nastali pod okriljem međunarodnih organizacija (OUN i Saveta Evrope, kao i Evropske unije).

To posebno proističe iz činjenice da medijsko pravo svoje „izvorište“ ima u slobodni izražavanja kao jednoj od fundamentalnih ljudskih prava prve generacije,

⁵⁷ O osnovnim granama prava opširnije: Radomir Lukić, *Uvod u pravo*, Beograd, 1991. str. 426-433; Milan Skakun, *Poslovno pravo u turizmu*, "Beletra&Gotika", Beograd, 1997, str. 36-37; Pavle Nikolić, *Ustavno pravo*, "Novinsko-izdavačka ustanova Službeni list", Beograd, 1993; S. Lilić, P. Kunić, P. Dimitrijević, M. Marković, *Upravno pravo*, "Savremena Administracija", Beograd, 2000; Mirko Vasiljević, *Trgovinsko pravo*, "ABC Glas", Beograd 1992; Vlajko Brajić, *Radno pravo*, Beograd, 2001. i dr.

⁵⁸ Navedeno prema: Aldo Radulović, „Odnos prava osobenosti i medijskog prava“, Zbornik Pravnog sveučilišta u Rjeci, br. 1/2007, str. 1-49. Dostupno na: <https://hrcak.srce.hr/file/40015> Pregledano. 21.1.2023

odnosno građanskih i političkih prava. Sloboda izražavanja kao takva nije apsolutno pravo, već je ono podložno i ograničenijima neopodnim u demokratskom društvu, što se odnosi i na medije. U tom smislu, u ovom rukopisu ćemo posebnu pažnju posvetiti slobodi izražavanja i pojedinim posebnim aspektima medijskog prava (posebnom delu medijskog prava).

PREDAVANJE PRVO
**SLOBODA IZRAŽAVANJA I PRAVO
MEDIJA**

1. SLOBODA IZRAŽAVANJA I PRAVO MEDIJA

1.1. SLOBODA IZRAŽAVANJA U MEĐUNARODNIM DOKUMENTIMA

Sloboda izražavanja predstavlja deo korpusa tradicionalnih političkih i građanskih prava posebno utvrđenih i uobličenih tokom građanskih revolucija krajem XVIII veka. Ona je danas potvrđena i najvažnijim dokumenata Ujedinjenih Nacija kao univerzalne – svetske organizacije i Saveta Evrope kao jedne od najznačajnijih evropskih regionalnih organizacija.

Aktivni i obavešteni građani životni su supstrat svakog demokratskog društva. Poslednjih decenija individualno ljudsko pravo na slobodu izražavanja prošireno je i tzv. društveno-kolektivnim pravom građana da »bude informisani« kao i »pravom javnosti da zna«. Ona je u međunarodnim dokumentima o ljudskim pravima i ustavima demokratskih zemalja kodifikovano ne samo kao pravo građana da šire različite ideje i informacije, nego i njihovo pravo da ih primaju.

Sloboda izražavanja danas predstavlja kompleksnu i veoma dinamičnu oblast koja ima dugu i burnu istoriju koju je izvojevana u između ostalog u velikim bitkama za slobodu štampe. Pravo da se traže primaju i koriste informacije i ideje je svakako jedinstvena među drugim slobodama. Ona je, kako je rečeno na prvoj sednici Generalne skupštine UN, kamen temeljac svih sloboda ka kojima su Ujedinjene nacije usmerene, ili kako je to formulisao sudija Vrhovnog suda SAD Kardoz, »osova i nezaobilazni uslov skoro svih ostalih oblika sloboda. Ona prema mišljenju Sloana, određuje sadržinu drugih sloboda, jer u zemlji u kojoj postoji sloboda izražavanja i u kojoj su mediji slobodni, veća je verovatnoća da će se druga prava i slobode poštovati. Samim tim, krajnja sankcija za povredu ljudskih prava je snaga edukovanog javnog mnjenja, a upravo su to štampa i drugi mediji, koje to javno mnjenje istovremeno i obaveštavaju i edukuju. Osim toga, slobodni mediji, tamo gde postoje, moćno su sredstvo za ostvarivanje ljudskih prava i na međunarodnom planu.

U članu 19 *Univerzalne deklaracije o pravima čoveka Ujedinjenih nacija* (1948) *sloboda mišljenja i izražavanja* utvrđena na sledeći način: "Svako ima pravo na slobodu mišljenja i izražavanja, što obuhvata i pravo da ne bude uzmeniravan zbog svog mišljenja, kao i pravo da traži, prima i širi obaveštenja i ideje bilo kojim sredstvima i bez obzira na granice".

Slična formulacija sadržana i u članu 19 *Međunarodnog pakta o građanskim i političkim pravima Ujedinjenih nacija*. Slična formulacija sadržana i u članu 19 *Međunarodnog pakta o građanskim i političkim pravima*: „Niko ne može biti uznemiravan zbog svojih mišljenja. Svako lice ima pravo na slobodu izražavanja. Ovo pravo bez obzira na granice, podrazumeva slobodu *iznalaženja, primanja i širenja* informacija i ideja svih vrsta, u usmenom, pismenom, štampanom ili umetničkom obliku, ili na bilo koji način po slobodnom izboru. Ostvarivanje ovih sloboda obuhvata posebne dužnosti i odgovornosti. Sledstveno tome, ono može biti podvrgnuto izvesnim ograničenjima koja moraju, međutim, biti izričito određena zakonom, a potrebna su iz

razloga: poštovanja prava ili ugleda drugih lica; zaštite državne bezbednosti, javnog reda, javnog zdravlja i morala.“

U članu 13. *Američke konvencije o ljudskim pravima* utvrđeno je: „Svako ima pravo na slobodu mišljenja i izražavanja. Ovo pravo uključuje slobodu **traženja, primanja i širenja informacija** i ideja svih vrsta, bez obzira na granice, kako usmeno tako i pismeno, u umetničkoj formi i bilo kojim sredstvom po vlastitom izboru. Primena ovog prava obezbeđena prethodnim stavom ne sme biti predmet prethodne cenzure ali će biti subjekt sledećih ograničenja, čiji će opseg biti ustanovljen zakonom kako bi osiguralo: poštovanje prava i ugleda drugih ili zaštite nacionalne bezbednosti, javnog reda, javnog zdravlja ili morala. Sloboda izražavanja ne sme biti ograničeno indirektnim metodama ili značenjima, kao na primer, zloupotrebom javne i privatne kontrole kroz štampu, radio frekvencije ili opreme koja se koristi za širenje informacija, ili bilo koji drugi način sa namerom da se spreči komunikacija i širenje ideja i mišljenja.“

I član 10 *Evropske konvencije o ljudskim pravima* (1950) garantuje **slobodnu izražavanja** na sledeći način: "Svako ima pravo na slobodu izražavanja. Ovo pravo uključuje slobodu posjedovanja sopstvenog mišljenja, **primanja i saopštavanja** informacija i ideja bez mešanja javne vlasti i bez obzira na granice. Ovaj član ne sprečava države da zahtevaju dozvole za rad televizijskih, radio i bioskopskih preduzeća.

Pošto korišćenje ovih sloboda povlači za sobom dužnosti i odgovornosti, **ono se može podvrgnuti formalnostima, uslovima, ograničenjima ili kaznama propisanim zakonom i neophodnim u demokratskom društvu** u interesu **nacionalne bezbednosti, teritorijalnog integriteta ili javne bezbednosti, radi sprečavanja nereda i kriminala, zaštite zdravlja ili morala, zaštite ugleda ili prava drugih, sprečavanja otkrivanja obaveštenja dobijenih u poverenju, ili radi očuvanja autoriteta i nepristrasnosti sudstva.**“

U drugoj polovini XX veka, iz slobode izražavanja postepeno dolazi do izdvajanja dve nove slobode: **sloboda javnog informisanja** i **sloboda pristupa informacijama**.

U savremenim uslovima, **sloboda javnog informisanja**, kao izvedeno ljudsko pravo, **obuhvata pravo na istinitu, blagovremnu i objektivnu informaciju, kao i pravo da se javno kritikuju i traže objašnjenja u odnosu na konkretne postupke i akte vlasti i drugih javnih subjekata**. U svojoj evoluciji od prava na slobodu misli, preko prava javnog iznošenja sopstvenog mišljenja do prava da se bude obavešten i slobode izražavanja, sloboda javnog informisanja postaje sastavni deo brojnih međunarodnih pravnih instrumenata, kao i odgovarajućih unutrašnjih pravnih režima pojedinih zemalja.

Druga sloboda, koje se tradicionalnog izvodi iz slobode izražavanja, nastaje krajem 60-tih godina XX veka, kada su SAD, 1966. godine prve zakonom uredile **slobodu pristupa informacijama**, nakon čega je, tokom poslednjih tridesetak godina, sledstveno konceptu socijalne države i uprave kao sistema za socijalnu regulaciju društvenih procesa, sloboda pristupa informacijama priznata u mnogim nacionalnim zakonodavstvima širom sveta na svim kontinentima (Kanada, Australija, Novi Zeland,

Finska, Portugal, Danska, Švedska, Norveška, Grčka, Irska, Francuska, Holandija, Poljska, Albanija, Češka, Slovačka, Bosna i Hercegovina, Bugarska, Rumunija, Indija, Kolumbija, Južna Afrika, Uzbekistan, Zimbabve...⁵⁹ U pojedinim zemljama, sloboda pristupa informacijama postala je vremenom ustavom zajamčeno pravo i sloboda čoveka i građana.⁶⁰ Tako je i sloboda pristupa informacijama u posedu javnih organa, danas široko prepoznata kao izvedeno ljudsko pravo.⁶¹

Sloboda pristupa informacijama najčešće se određuje kao *pravo svakoga da od nosioca vlasti, odnosno javnih ovlašćenja, traži i dobije relevantne informacije od javnog interesa kako bi se na delotvoran način omogućio uvid u rad i postupanje onih subjekata kojima su građani na slobodnim i demokratskim izborima poklonili poverenje da u njihovo ime i za njihov račun vrše funkciju vlasti, i, u vezi s tim, da upravljaju drugim javnim poslovima.*⁶² Prostije rečeno, reč je o pravu svakoga (i fizičkog i pravnog lica – domaćeg i stranog) da se obavesti o podacima kojima raspolažu javni organi kao i drugi subjekti kojima je povereno vršenje javnih ovlašćenja.

U poslednjih pedesetak godina, ustanovljena je bogata sudska praksa **Evropskog suda za ljudska prava** (a do 1998. godine i Evropske komisije), kao nadnacionalnog mehanizma zaštite ljudskih prava utvrđenih Konvencijom. Praksa Evropskog suda u vezi sa **članom 10 Evropske konvencije (slobode izražavanja)** u današnjim uslovima predstavlja dragocenu građu za unapređenje nacionalnih zakonodavstava i nacionalnih propisa kojim se ona obezbeđuje.⁶³ Isto se može reći i za konstatacije (odluke) **Komiteta za ljudska prava Ujedinjenih nacija**, kao nadnacionalnih mehanizama zaštite ljudskih prava utvrđenih Paktom o građanskim i političkim pravima Ujedinjenih nacija.

1.2. PRAKSA EVROPSKOG SUDA ZA LJUDSKA PRAVA KOJE SE ODOSE NA SLOBODU IZRAŽAVANJA

1.2.1. Opšti osvrt na praksu i presude Evropskog suda za ljudska prava

Prilikom tumačenja Evropske konvencije za zaštitu ljudska prava i osnovnih sloboda, Evropski sud pristupa sprovođenju trodelnog testa: nakon što na temelju činjeničnog stanja proglasi neku pritužbu zbog povrede prava utvrđenih Konvencijom **dopustivom**, tj. oceni da je odlukom nadležnog državnog organa došlo do mešanja u neko od prava i sloboda utvrđenih Konvencijom, Sud u daljem razmatranju pravnog merituma

⁵⁹ SAD (1966), Kanada, Australija (1982), Novi Zeland (1982), Portugal (1993), Danska (1970), Norveška (1970), Grčka (1999), Irska (1997), Francuska (1978), Holandija (1991), Poljska (2001), Albanija (1999), Češka (1999), Slovačka (2000), Bosna i Hercegovina (2000), Rumunija (2001)... Izvor: David Banisar, Privacy International, July 2002 + FOIA news.

⁶⁰ Albanija, Austrija, Belgija, Kanada, Filipini, Portugal, Slovačka, Južna Afrika, Srbija i Crna Gora... Izvor: David Banisar, Privacy International, July 2002 + FOIA news

⁶¹ Uporedi: Toby Mendel, *Freedom of information (a Comparative Legal Survey)*, United Nations Educational Scientific and Cultural Organisation (UNESCO), New Delhi, India, 2003, p. iii.

⁶² Uporedi: Zoran Jelić, *U susret zakonskom regulisanju slobodnog pristupa informacijama*, Ekonomika, Beograd, br. 3/2002.

⁶³ Uporedi: *Sudska praksa u vezi sa članom 10 Evropske konvencije o ljudskim pravima* (srpsko izdanje), Kancelarija Saveta Evrope u Beogradu, Beograd, 2001.

spora utvrđuje i donosi presudu o *(ne) opravdanosti toga mešanja*, tj. *utvrđuje da li je u konkretnom slučaju zaista došlo do povrede određenog prava* utvrđenog Konvencijom. Ovo pravilo, odnosi se, naravno, i za *slobodu izražavanja*.

Sloboda izražavanja formulisana Evropskom konvencijom, jasno ukazuje *ona nije apsolutno pravo*, kao što je to slučaj, na primer, sa *pravom na život, zabranom torture i zabranom robstva i prinudnog rada*. Ova sloboda zato može biti ograničeno ako su *kumulativno ispunjena tri uslova: kada je mešanje* (u značenju formalnosti, uslova, ograničenja ili kazni) *propisano zakonom*, zatim, *kada mešanje države ima za cilj zaštitu jednog ili više interesa i vrednosti utvrđenih Konvencijom* (nacionalna bezbednost, javna bezbednost, teritorijalni integritet, sprečavanje nereda i kriminala, zaštita zdravlja i morala, zaštita ugleda i prava drugih, sprečavanje otkrivanja informacija dobijenih u poverenju i očuvanje autoriteta i nepristrasnosti sudstva) i kada je to mešanje *neophodno u demokratskom društvu (princip proporcionalnosti)*.⁶⁴ Prilikom tumačenja osnovnih ljudskih prava i sloboda utvrđenog Evropskom konvencijom za zaštitu ljudska prava i osnovnih sloboda, Evropski sud pristupa sprovođenju testa *proporcionalnosti*. Nakon što na temelju činjeničnog stanja proglasi neku pritužbu zbog povrede prava utvrđenih Konvencijom *dopuštenom*, tj. oceni da je odlukom nadležnog državnog organa jedne države došlo do „legalnog“ mešanja u neko od prava i sloboda utvrđenih Konvencijom, Sud u daljem razmatranju pravnog merituma spora utvrđuje i donosi presudu o *(ne) opravdanosti toga mešanja*, tj. utvrđuje da li je u konkretnom slučaju zaista došlo do povrede određenog prava.

U poslednjih pedesetak godina, ustanovljena je bogata sudska praksa *Evropskog suda za ljudska prava* (a do 1998. godine i Evropske komisije), kao nadnacionalnog mehanizma zaštite ljudskih prava utvrđenih Konvencijom. Praksa Evropskog suda u vezi sa *članom 10 Evropske konvencije (slobode izražavanja)* u današnjim uslovima predstavlja dragocenu građu za unapređenje nacionalnih zakonodavstava i nacionalnih propisa kojim se ona obezbeđuje.⁶⁵

U dosadašnjoj praksi Evropskog suda za ljudska prava u vezi sa *slobodnom izražavanjem*, iskristalisala su, između ostalih sledeća načela:⁶⁶

1) Rasprava o pitanjima od *ozbiljnog javnog interesa*, naročito u kontekstu *političke debate*, uživa najviši stepen zaštite Evropskog suda.

2) Posebnu zaštitu prava na slobodnu izražavanja uživaju mediji i novinari zbog svoje naročito važne društvene uloge opskrbljivača javnosti svim informacijama od javnog interesa, odnosno uloge medija *kao »psa čuvara« demokratskog društva*. U tom smislu, svako kažnjavanje medija i novinara, zbog objavljivanja informacije ili iznošenja

⁶⁴ Uporedi: Monica Macovei, *Sloboda izražavanja – Vodič za primenu člana 10 Evropske konvencije o ljudskim pravima*, Savet Evrope, Beograd, 2006, str. 50-51; Vesna Aliburić, *Sloboda izražavanja u praksi Evropskog suda za ljudska prava*, Narodne novine, Zagreb, 2002, str. 31-39.

⁶⁵ Uporedi: *Sudska praksa u vezi sa članom 10 Evropske konvencije o ljudskim pravima* (srpsko izdanje), Kancelarija Saveta Evrope u Beogradu, Beograd, 2001.

⁶⁶ Uporedi: Vesna Aliburić, *Sloboda izražavanja u praksi Evropskog suda za ljudska prava*, Narodne novine, Zagreb, 2002, str. 60-62.

mišljenja o licima i pitanjima od legitimnog javnog interesa, mora biti opravdano samo »naročito važnim razlozima«.

3) Granice *dopuštene kritike znatno su šire* kada su u pitanju *političari odnosno javne ličnosti*, nego obična, privatna lica, jer se prvi »dobrovoljno i svesno« izlažu nadzoru, kako od strane novinara tako i od strane celokupne javnosti, te, shodno tome moraju pokazati i veći stepen tolerancije, naročito kada i sami daju provokativne izjave.

4) Vlada (vlast) *mora otpeti veći stepen kritičnosti jer njen »dominantni položaj« nalaže suzdržanost* pri posezanju za kaznenim merama, pogotovu ako postoje drugi načini odgovaranja na neopravdane napade i kritike protivnika ili medija sa manje štetnim posledicama po slobodu izražavanja.

5) Posebna pažnja mora se posvetiti razlikovanju između *činjenica i vrednosnih suda (klevete i uvrede)*. Dok se istinitost činjenica može dokazati, istinitost vrednosnog suda (mišljenja) nemoguće je dokazati, pa takvi zahtevi sami po sebi predstavljaju ograničenje slobode izražavanja. To ne znači da iznošenje baš svakog, pre svega, uvredivog vrednosnog suda uživa apsolutnu zaštitu, ali u tom slučaju, mora se voditi računa u srazmeri mešanja u slobodu izražavanja, kao i da li je do toga došlo na osnovu faktičke osnove za spornu tvrdnju.

1.2.2. Slučaj Lingens & Austrije (1986)

Novinar *Lingens* je 1975. godine, u austrijskom listu *Profil*, napisao je dva članka protiv *Bruna Krajskija* koji je u to vreme bio Austrijski kancelar (premijer). U svojim tekstovima, za Krajskija je upotrebio izraze »najniži oportunizam«, »nemoralan« i »nedostojan«. Članci su se bavili političkim pitanjima od javnog interesa za Austriju, koja su pobudila mnoge žučne rasprave o stanovištu Austrijanaca a naročito kancelara prema nacionalsocijalizmu i učešću bivših nacista u upravljanju zemljom. Usled upotrebe navedenih izraza, iako su članci bili relativno uravnoteženi, oni su mogli da nanesu štetu ugledu austrijskog Kancelara.

Novinar je kažnjen sa 15000 austrijskih šilinga na osnovu tadašnjeg austrijskog Krivičnog zakona zbog upotrebe navedenih izraza, od strane austrijskog Suda, jer je navodno povredio ugled austrijskog kancelara.

Naime, članci su se pojavili ubrzo nakon izbora koji su te godine. Mnogi Austrijanci su smatrali nakon izbora da će Krajski i njegova stranka izgubiti apsolutnu većinu u parlamentu, te da će napraviti koaliciju sa drugom strankom koji je vodio g. Peter. Simon Vizental je nakon izbora otkrio detalje o nacističkoj prošlosti g. Petera, nakon čega je Bruno Krajski stao u Peterovu odbranu, nazivajući metode Simona Vizentala mafijaškim metodima nakon čega je usledila oštra reakcija novinara Ligensa.

Slučaj je završio pred Evropskim sudom za ljudska prava kome se Lingens obradio predstavkom. Evropski sud (tada Komisija) je naročito posvetio pažnju

prethodno pomenutoj pozadini slučaja i došao do nekoliko važnih zaključaka koji su posle i postali neki od prethodno navedenih standarda.

Evropski sud je u svojoj presudi najpre utvrdilo da iako štampa ne sme prekoračiti određene granice, naročito u pogledu »zaštite ugleda drugih« ona ipak jeste obavezna da objavljuje informacije i ideje o pitanjima o kojima se raspravlja na političkoj sceni, kao i one koje se tiču drugih sektora od javnog interesa. Ne samo da štampa ima zadatak a objavljuje takve ideje i informacije, već i javnost ima pravo da ih prima.

Po mišljenju Suda, sloboda štampe obezbeđuje javnom mnjenju jedan od najboljih načina da upozna ideje i stavove političkih vođa i formira mišljenje o tim idejama i stavovima. U tom kontekstu: »granice dozvoljene kritike, šire su kada je reč o političaru kao takvom, nego kada je reč o privatnom licu. Za razliku od ovog drugog. Ovaj prvi neizbežno i svesno izaže svoje reči i postupke brižljivoj kontroli, kako novinara tako i šire javnosti. Samim tim, političar mora da pokaže i veći stepen tolerancije.

Novinar Lingens, branio se u svojoj predstavi upućenoj Evropskom sudu i da su sporni izrazi u njegovom tekstu »vrednosni sudovi« Sud kao i Komisija su saglasni sa tim. Podnositeljeva kritika bila je zapravo usmerena protiv ponašanja g. Krajskog, koji je u to vreme bio Savezni kancelar. Prema austrijskom Zakonu, u slučajevima poput ovog novinar može izbeći sudsku presudu samo ako dokaže istinitost svojih tvrdnji. Međutim, kada su u pitanju vrednosni sudovi ovaj zahtev je nemoguće ispuniti. Znači, dok postojanje činjenica može da se dokaže, dotle istinitost vrednosnih sudova ne može da se dokaže.

1.2.3. Thorgeirson & Islanda (1992)

Novinar Thorgeirson kažnjen je pravnosnažnom presudom od strane Islandsko suda na 10.000 islandskih kruna zbog klevete, zato što je u svoja dva članka, uglavnom na temelju priča i glasina, nazvao neimenovane pripadnike rejkjaviške policije »zverima u uniformama« i »pojedincima svedenim na novorođenčev mentalni nivo koji je posledica naučenih borilačkih veština koje policajci i izbacivači koriste sa brutalnom spontanošću, a za policijske snage upotrebljavao reči »siledžijstvo«, »falsifikovanje činjenica«, »nezakonite akcije« i slično.

Evropski sud je u svojoj presudi utvrdio da je presuda protiv novinara kršenje člana 10. Evropske konvencije. Evropski sud je najpre utvrdio da je prvi članak koji je novinar T. Napisao posledica tačno određenog slučaja – slučaja Skafti Jonssona, kada je jedan mladić brutalno i nepotrebno prebijen od strane jednog policajca koji je kasnije i bio suspendovan i osuđen.

Sud je zatim konstatovao, da se u konkretnom tekstu, novinar pozivao na priče i glasine drugih lica, odnosnon javnog mnjenja. Tako je na primer lice koje je delilo sobu sa jednim mladićem u bolnici ispričala novinaru, a bolničko osoblje je to i potvredilo da je mladić bio pretučen od strane policije. Evropski sud je utvredio da nikada nije bilo utvrđeno da je ova priča bila u potpunosti neistinita ili puka izmešljotina. U prvom

članku, novinar je otkrio da je mnogo ljudi znalo različite priče takve vrste, i da su one bile toliko slične i brojne da se teško mogu smatrati pukim lažima. Takođe, Evropski sud je uzeo u obzir činjenicu da je novinar pre svega izveštavao o onome o čemu su drugi pričali.

Krivični zakon na Islandu predvideo je da *novinar mora da dokaže istinitost* takvih tvrdnji, ali je Evropski sud u konketnom slučaju to smatrao nerazumnim zahtevom i nemogućim zadatkom, navodeći da štampa ne bi mogla skoro ništa da objavi ako bi se od nje zahtevalo da objavljuje samo u potpunosti proverene činjenice. Takođe cilj ovih članaka je bio da islandska Vlada obrazuje posebnu nezavisnu komisiju koja će ove tvrdnje opovrgnuti ili dokazati.

Evropski sud je utvredio da je i pokrenuti postupak i osuda mogla obeshrabriti otvorenu raspravu o pitanjima od javnog interesa, i na kraju došao do zaključka da je došlo do kršenja člana 10 Evropske konvencije.

1.2.4. Prager and Oberschlick & Austrija (1995)

Austrijski sud je osudio novinara i glavnog urednika zbog povrede ugleda jednog sudije, jer su objavili neutemeljene kritičke primedbe (uvredu) na račun nekolicine sudija o njihovom navodnom »tretiranju optuženika kao da su unapred osuđeni« te pripisujući sudiji J. o »*drsko*« i »*tiransko ponašanje*« u obavljanju sudijske funkcije. Na ovaj način, novinar je optužio sudije da su kao sudije kršile zakon, ili barem da su kršili svoje profesionalne obaveze. Time je ne samo naškođeno njihovom ugledu, nego je i potkopano poverenje javnosti u poštenje sudstva u celini. Slučaje je završio pred Evropskim sudom za ljudska prava.

Evropski sud je utvredio da Prager nije uspeo dokazati istinitost svojih tvrdnji, niti da su njegovi **vrednosti sudovi** bili pravičan komentar, zbog preterane širine optužbi bez odgovarajuće činjenične osnove, usled čega su one bile pristrasne. Sam Prager, po vlastitom priznanju, nije prisustvovao ni jednom postupku koji se vodio pred sudijom J. Osim toga, nije dao ni jednu mogućnost sudiji da prokomentariše optužbe iznete na njegov račun. Vrlo **oštre kritike** na račun dotičnog sudije, koje je izneo podnosilac predstavke, nisu bile dobronamerne i nisu poštovala pravila novinarske etike, iako je Sud imao na umu i činjenicu da novinarska sloboda obuhvata i mogućnost pribegavanja upotrebi šokantnih i uvredljivih termina (ali samo ako ti vrednosni sudovi imaju i faktičku osnovu koja ih potkrepljuje).

1.2.5. Mc Vicar & UK (2002)

Mc Vicar, je poznati britanski novinar. On je sredinom 1995. godine u časopisu „Spiked“ objavio članak u kojem je insinuirao da je svetski poznat britanski atletičar Linford Kristi koristio zadržana stimulativna sredstva (doping) da bi poboljšao svoje takmičarske mogućnosti. U tom članku, novinar je tvrdio da „na temelju indicija“ mnogi veruju, iako to ne mogu dokazati, da je Kristi koristio zadržana stimulativna sredstva radi postizanja boljih rezultata. Ako je godinama uspevao nadmudriti doping kontrole,

krajnje je nevereovatno da će Kristi biti uhvaćen u nekoliko meseci koji su mu preostali do njegovog verovatnog povlačenja. ...Kristi pokazuje većinu fizičkih i psiholoških karakterističara atletičara koji redovno koriste steroide.

Kristi je ubrzo protiv novinara, glavnog urednika i izdavača pokrenu sudski postupak zbog povrede ugleda (defamation). Sudska porota pred britanskim sudom je utvrdila da je značenje zpornog članka bilo da je poznati atletičar prevarant koji redovno koristi zabrtanjene supstance radi postizanja boljih rezultata na atletskim takmičenjima. Porota je naložila plaćanje tužitelju Kristiju troškove postupka dok sam Kristi nije tražio nikakvu naknadu štete.

Evropski sud je utvrdio da su potrebni posebni razlozi da bi se neki list oslobodio obaveze da proveri činjenice kojim se kleveće neko privatno lice. U konkretnom slučaju izvor inkrimisanih tvrdnji nije bio jasan i ove su mogle da imaju ozbiljne posledice po budućnost sportiste. Štaviše, novinar se pobrinuo da ozbiljnije proverni njihovu istinitost i pouzdanost tek pošto je podneta tužba za klevetu. Imajući u vidu te elemente, Sud je ocenio da je obaveza dokazivanja opravdano ograničenje prava podnosioca predstavke da ta presudom britanskog suda nije došlo do povrede člana 10 Evropske konvencije.

Da iz slobode izražavanja dolazi do postepenog izdvajanja novih ljudskih prava govori i praksa Evropskog suda za ljudska prava čije su odluke segmentirane u nekoliko odeljaka. Presude su u tom smislu podeljene na one koje se odnose na: **štampu; radiodifuziju; pristup informacijama; zaštiti javnog interesa; izjave komercijalne prirode, zaštitu drugih individualnih prava i zaštitu autoriteta i nepristrasnosti sudstva.**⁶⁷

1.3. DOKUMENTI SAVETA EVROPE KOJI SE ODNOSE NA SLOBODU IZRAŽAVANJA

1.3.1. *Opšti osvrt na dokumente Saveta Evrope*

Takođe treba napomenuti, da je Savet Evrope (njegovi organi, a pre svega Komitet ministara Saveta Evrope), od svog osnivanja 1949. godine do danas, doneo veliki broj **konvencija, rezolucija i preporuka** koje se odnose na slobodu izražavanja, a u kojima su sadržani osnovni principi i standardi koje države-članice Saveta Evrope treba da unesu i implementiraju kroz donošenje zakona i drugih propisa, i time obezbede slobodu izražavanja i iz nje izvedenih prava i sloboda.

Po svojoj prirodi, dokumenti Saveta Evrope kao međunarodne organizacije, **osim konvencija**, jesu neobavezujući pravni dokumenti za države-članice ove organizacije. One, u izvesnoj meri imaju i političku dimenziju, sa ciljem da države članice Saveta Evrope koje to još uvek nisu učinile, u svoja zakonodavstva unesu pravne standarde koji su, kao takvi principijelno utvrđeni i razrađeni rezolucijama i preporukama. Preopruke i rezolucije, pre svega Komiteta ministara Saveta Evrope, donose se i kao posledica

⁶⁷ Uporedi: *Sudska praksa u vezi sa članom 10 Evropske konvencije o ljudskim pravima* (srpsko izdanje), Kancelarija Saveta Evrope u Beogradu, Beograd, 2002.

presuda odnosno stavova do kojih je Evropski sud za ljudska prava došao u svojim presudama.

Na ovom mestu pomenućemo samo neke od značajnijih preporuka. Pomenućemo samo neke: *Rezolucija (74) 26 o pravu na odgovor – položaj pojedinca u odnosu na štampu; Preporuka br. R (10) 96 o garantovanju nezavisnosti javnog radio-difuznog servisa; Preporuka br. R (97) o zabrani govora mržnje; Preporuka br. R (97) 21 o medijima i promovisanju kulture tolerancije; Preporuka R (2000) 23 o nezavisnosti i funkcijama regulatornog tela u oblasti radio-difuzije; Preporuka br. R (2002) 2 o uvidu u službene dokumente i druge.*⁶⁸ U nastavku, dajemo delimičan pregled nekih od prethodno navedenih preporuka. Jedan deo preporuka biće posebno analiziran u okviru kasnijih delova.

1.3.2. Rezolucija (74) 26 o pravu na odgovor – položaj pojedinca u odnosu na štampu

Ova Rezolucija je jedan od prvih dokumenata Komiteta ministara Saveta Evrope koja se direktno odnosi na medije. Komitet ministara je u preambuli ove Rezolucije, naročito ukazao da je imao u vidu da je poželjno da se pojedincu stave na raspolaganje odgovarajuća sredstva da se zaštite od informacija koje sadrže netačne činjenice koje se na njega odnose i da mu obezbedi pravno sredstvo protiv objavljivanja informacija koje predstavljaju uplitanje u njegov privatan živog ili napad na njegovo dostojanstvo čast i ugled.

Rezolucijom je preporučine državama članica Saveta Evrope da u svoje pravne sisteme unesu pravo na *ispravku* i *odgovor*.

Ispravka se odnosi na pravo pojedinca o kojem je neki medij objavio netačnu informaciju, da od medija zahteva ispravku netačnih informacija koje se na njega odnose, a za koje je on opradano zainteresovan da budu ispravljene, s tim da te ispraveke dobiju, u meri u kojoj je to moguće, isti značaj koji je imala i prvobitno objavljena informacija.

Pravo na *odgovor*, sa druge strane, jeste pravo svakog fizičkog i pravnog lica, kao i svakog drugog tela, bez obzira na državljanstvo i prebivalište, koje je pomenuto u nekim novinama, periodičnoj štampi u radio ili televizijskoj emisiji da kada smatra i tvrdi da je o njemu objavljena netačna informacija, da putem odgovora ispravi netačne činjenice koje se na njega odnose i koje su o njemu objavljene.

1.3.3. Preporuka br. R (94) 13 o merama za promovisanje transparentnosti medija

Medijski pluralizam, to jest postojanje mnoštva nezavisnih i samostalnih medija koji odražavaju najširu mogućnost raznovrsnosti mišljenja i ideja neophodni su za praktično ostvarivanje te slobode. Zato je transparentnost medija jedan od glavnih uslova

⁶⁸ Uporedi: *Zbornik pravnih instrumenata Saveta Evrope u vezi sa medijima* (srpsko izdanje), Kancelarija Saveta Evrope u Beogradu, Beograd, 2001.

za očuvanje i jačanje pluralizma. Međutim, Komitet ministara Saveta Evrope, konstatovao je kroz ovu preporuku, da je medijski pluralizam ozbiljnu ogrožen kroz medijsku koncentraciju. Rastuća internacionalizacija kapitala i aktivnosti preduzeća u oblasti medija ima dvostruki uticaj na transparentnost medija. Prvi je da vlasnička struktura medija otvara put situacijama u kojima mediji postaju zavisni od tela koja mogu da vrše značajan i dugotrajan uticaj na njihove aktivnosti, pa samim tim i na sadržaje i informacije koje one emituju ili šire, jer obezbeđuju materijala sredstva za njihov rad. To sa druge strane, otežava prepoznavanje ko su pravi vlasnici medija i komplikuje delatnost državnih organa odgovornih za primenu zakona u oblasti medija, posebno zakona koji se odnose na kontrolu koncentracije medija.

Zato ovom Preporukom, Komitet ministara preporučuje državama-članicama, da kroz uvođenje adekvatnog zakonskog okvira, omoguće javnosti da ima mogućnost pristupa osnovnim informacijama o medijima kako bi formirali mišljenje o vrednosti koju treba dati informacijama, idejama i mišljenjima koje šire mediji.

Prema ovoj Preporuci, informacije o medijima koje mogu da budu podložne obavezi otkrivanja mogu se podeliti u nekoliko kategorija: o identitetu lica koje učestvuje u izdavačkoj strukturi i obimom učešća u toj strukturi; o interesima izdavačkih struktura ili lica koje učestvuju u njoj imaju u drugim medijima; o licima koje nisu direktno uključena u izdavačku strukturu a koje bi mogla da vrše uticaj na uređivačku koncepciju; o finansijskim rezultatima izdavačke strukture i dr...

1.3.4. Preporuka br. 7 (2000) o pravu novinara da ne otkriju svoje izvore informacija

Akcent u ovoj Preporuci stavljen je na zahteve za adekvatnu zaštitu prava novinara da ne otkriju izvore informacija da bi se sačuvala sloboda novinarstva i pravo javnosti da bude informisana putem medija. Zaštita profesionalnog odnosa novinara i njihovih izvora u tom pogledu ima veći značaj od stvarne vrednosti tih informacija za javnost. Međutim i ova preporuka, daje mogućnost, ali samo izuzetno, da organi javne vlasti zahtevaju od novinara da otkrije izvor informacije. To će biti slučaj kada postoji očigledni viši javni interes i kada da su okolnosti ključnog i ozbiljnog karaktera, te se otkrivanje može smatrati neophodnim u demokratskom društvu. Preporukom su utvrđeni i **kritetijumi** koji mogu da budu od značaja za procenu te neophodnosti.

1.3.5. Preporuka br. R (2000) 23 o nezavisnosti i funkcijama regulatornih tela u oblasti radiodifuzije

Da bi se obezbedilo efikasno regulisanje radio-difuzije, uz istovremno očuvanje stvarne nezavisnosti radio-difuzne organizacije u vezi sa određivanjem programa, sami regulatorni organi moraju biti zaštićeni od svih oblika političkog i ekonomskog uplitanja.

Zato je Komitet ministara Saveta Evrope stao na stanovište da zakonski okvir koji jasno definiše status regulatornih organa i obim njihovog funkcionisanja i ovlašćenja jeste preduslov njihove nezavisnosti u odnosu na organe vlasti, političke snage i ekonomske

interese. Pošto se takav okvir uspostavi, zakonski okvir treba da štiti regulatorne organe od spoljnih pritisaka (pre svega političkih i ekonomskih).

Ova Preporuka podeljenja je u četiri osnovne grupe pravila.

Prva se odnosi na opšti zakonski okvir kojim se preporučuje državama članicama da obezbede osnivanje i neometano funkcionisanje regulatornih organa u oblasti radiodifuzije stvaranjem odgovarajućeg zakonskog okvira za te svrhe.

Druga se odnosi na **imenovanje, sastav i funkcionisanje** takvog nezavisnog tela. Sastav regulatornih organa u oblasti radiodifuzije treba da bude takav da ona budu zaštićena od bilo kakvog uplitanja pre svega političkih snaga i ekonomskih uticaja. Zato se u preporuci ističe potreba za utvrđivanjem posebnih pravila u pogledu izbora članova nezavisnih tela i nespojivosti funkcija kako bi se izbeglo da regulatorni organi budu pod uticajem političke vlasti te da članovi regulatornog tela imaju interesa u preduzećima ili drugim organizacijama u medijskim ili srodnim sektorima, što bi moglo da dovede do sukoba interesa u vezi sa njihovim članstvom u regulatornom telu. Takođe, treba utvrditi precizna pravila u pogledu mogućnosti razrešenja članova regulatornih tela da bi se izbeglo da se razrešenje koristi kao sredstvo političkog pritiska.

Treća se odnosi na finansiranje regulatornih tela – još jedan ključni element njihove nezavisnosti. Ona treba da bude utvredena zakonom u skladu sa jasno definisanim planom, na osnovu procenjenih troškova aktivnosti regulatornih organa, „a, o bi im se omogućilo da svoje funkcije izvršavaju potpuno i nezavisno.

Četvrta se odnosi na ovlašćenja i nadležnosti regulatornih tela. Regulatorni organi treba da imaju ovlašćenja za usvajanje pravila i smernica koji se odnose na oblast radiodifuzije. U okvirima utvrdnim zakonom, oni takođe treba da imaju ovlašćenja za usvajanje interenih pravila. Jedno od osnovnih nadležnosti regulatornog tela treba da bude izdavanje dozvola, a postupak izdavanja dozvola treba detaljno da bude regulisan zakonom. Dodeljivanje dozvole mora da bude oglašeno javnim konkursom. Prilikom podnošenja prijava za učešće na konkursu, potencijalni vlasnici dozvola treba da naznače strukturu, vlasnike i kapital njihove kompanije, kao i sadržinu i trajanje programa koje predlažu.

1.3.6. Preporuka br. R (96) 10 o garantovanju nezavisnosti javnog radiodifuznog servisa

Kroz ovu Preporuku, prepoznaje se politika Saveta Evrope sredinom devedesetih godina da se državne televizije koje su do tada u većini zemalja bile pre svega medij vladajuće većine u jednoj državi postane javni servis neopoterećen političkim uticajima. Prema obrazloženju ove preporuke, radiodifuzne organizacije javnog servisa razlikuju se od onih kojima upravlja država i po tome što svoje zadatke ostvaruje nezavisno i bez uplitanja bilo kakvih spoljnih organa, posebno organa vlasti, što je osobina koja ih odvaja od državnih radiodifuznih organizacija. Osnovni princip je da su radiodifuzne

organizacije javnog servisa nezavisne, i shodno tome, odgovorne javnosti za potpuno ostvarivanja zadataka u sferi javnog informisanja.

Principima sadržanim u ovoj preporuci, najpre je utvrđeno da pravni okvir javnog radiodifuznog servisa treba jasno da odredi njihovu uređivačku nezavisnost i institucionalnu autonomiju u oblastima kao što su programska šema, koncepcija i proizvodnja programa, uređivanje i prezentacija vesti i programa o aktuelnim događajima, izbor, zapošljavanje i rukovođenje osobljem unutar servisa, upravljanje finansijskim sredstvima, priprema i izvršenje budžeta i dr.

Pravni okvir koji reguliše status javnog radiodifuznog servisa treba da utvrdi da su njihovi organi upravljanja jedini odgovorni za svakodnevnu delatnost njihove organizacije. Pravila koja regulišu status organa JRDS treba da budu definisana tako da se izbegne da ti organi budu izloženi opasnosti od političkog i drugog uplitanja.

Uz izuzetak sudske odgovornosti za vršenje sopstvenih nadležnosti javni servis treba da odgovora pre svega svom nadzornom telu. Pravila koja regulišu status nadzornih tela takođe treba da budu definisana tako da se izbegne opasnost od političkog ili bilo kakvog drugog uplitanja.

Pravila koja regulišu **finansiranje javnog radiodifuznog servisa** treba da se zasnivaju na načelu po kome države članice preduzimaju mere da održe, i tamo gde je to potrebno, stvore primeren, siguran i transparentan finansijski okvir javnom radiodifuznom servisu koji garanduje sredstva neophodna za ostvarivanje njihovih zadataka.

Pravni okvir javnog radiodifuznog servisa jasno treba da propiše da će one obezbediti da **programi vesti pravično prikazuju činjenice i događaje** koje podstiču slobodno formiranje mišljenja.

Izbor, unapređenje i premeštanje, kao i prava i obaveze lica zaposlenih u javnim radiodifuznim servisima **ne treba da zavisi** od porekla, pola, mišljenja ili političkih, filozofskih ili verskih uverenja ili članstva u sindikatu.

1.4. ПРИМАРНИ И СЕКУНДАРНИ ИЗВОРИ ПРАВА ЕУ КОЈИ СЕ ОДНОСЕ НА ЕЛЕКТРОНСКЕ МЕДИЈЕ

1.4.1. ПРИМАРНИ ИЗВОРИ ПРАВА ЕУ И МЕДИЈИ

1.4.1.1. УГОВОР О ФУНКЦИОНИСАЊУ ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ (ЛИСАБОНСКИ УГОВОР)

Свакако да најзначајнији примарни извор права ЕУ данас јесте Уговор о функционисању Европске уније, који је код нас познатији као Лисабонски уговор из 2007. године,⁶⁹ а који је накнадно коригован (пречишћен) 2016. године.⁷⁰ На овом месту указаћемо најпре на неколико правила садржаних у Лисабонском уговору, а које посредно, јесу од значаја и за аудио-визуелну (медијску) политику Европске уније.

Најпре, у глави *IV Слобода кретања људи, услуга и капитала*, поглављу 3. Лисабонски уговор дефинише појам „услуга”. Услуге, у смислу овог уговора, су „...услуге које се, по правилу, пружају уз накнаду и уколико нису уређене одредбама о слободи кретања роба, капитала и људи. Услуге обухватају нарочито: (а) делатности индустријског карактера; (б) делатност комерцијалног карактера; (в) занатске делатности; (г) делатности слободних занимања.”⁷¹

У наредној глави *V Простор слободе безбедности и правде*, поглављу 1, Опште одредбе, утврђено је да „...Унија успоставља простор слободе, безбедности и правде поштујући основна права и различите правне системе и традиције држава чланица”.⁷² Према томе, ЕУ као заједница заснована на демократским вредностима почива на основним правима, а једно од основних права је слобода изражавања, из које данас, као изведено право проистиче и право медија.

Значајни су још и глава VII Лисабонског споразума под називом *Заједничка правила о конкуренцији, опорезивању и приближавању закона*, која се односе на правила конкуренције, У другом делу овог поглавља садржана су и правила државне помоћи (која се односе на медије).

У глави XIV Уговора (која се односи на *Јавно здравље*), Уговор предвиђа увођење мера чији је непосредан циљ заштита јавног здравља од дувана и злоупотребе алкохола, што је изузетно значајно у области оглашавања у медијима таквих производа.⁷³

⁶⁹ The Treaty on European Union and the Treaty on the Functioning of the European Union (consolidated version), Official Journal of the European Union, C 202, 7 June 2016. Доступна на: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=OJ:C:2016:202:TOC>

⁷⁰ Напомена: Овај део Извештаја заснива се на коригованој верзији која је објављена 2016. године, те је у претходној фусноти коришћен број службеног гласила ЕУ у коме је она објављена. У даљем тексту за овај акт ЕУ користимо назив Лисабонски уговор.

⁷¹ Уговор о функционисању Европске уније – Лисабонски споразум, чл. 57.

⁷² Лисабонски споразум, чл. 67.

⁷³ *Ibid.* чл. 168.

1.4.1.2. ПОВЕЉА ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ О ЉУДСКИМ ПРАВИМА И ВЕЗА СА САВЕТОМ ЕВРОПЕ⁷⁴

Претходно смо већ поменули да је слобода изражавања из које произилази и право медија, основно (фундаментално) људско право. Као такво, она је гарантовано и Повељом Европске уније о људским правима, коју ћемо на овом месту обухватити као примарни извор права ЕУ.

Већ у преамбули Повеље наглашава се да је „...Унија утемељена на недељивим, универзалним вредностима људског достојанства, слободе, једнакости и солидарности те да се она заснива на начелима демократије и владавине права. Повеља реafirмише права која проистичу, пре свега, из уставне традиције и међународних обавеза које су заједничке за све државе чланице, из *Европске конвенције за заштиту људских права и основних слобода* и *Социјалне повеље* које су усвојиле ЕУ и Савет Европе, као и судске праксе Суда правде Европске уније и Европског суда за људска права”.⁷⁵

Повеља се односи на органе, тела, канцеларије и агенције Уније, уз поштовање начела супсидијарности а на државе чланице само онда када спроводе право Уније.

Слобода изражавања информисања, којом је обухваћена и слобода и плурализам медија, одређена је у члану 11. Повеље:

„Свако има право на слободу изражавања. Ово право укључује слободу да се поседује сопствено мишљење, примају и саопштавају информације и идеје без мешања државних органа и без обзира на границе.

Поштује се слобода и плурализам медија”⁷⁶

„Свако ограничење примене права и слобода признатих овом Повељом мора бити *предвиђено законом* и поштовати *суштину* тих права и слобода. Таква ограничења, под условом поштовања начела сразмерности, могу бити допуштена само уколико су неопходна и уколико истински задовољавају циљеве од опште интереса које признаје Унија или потребе заштите права и слобода других”.⁷⁷ Битно је и навести „везу” Повеље, и једног другог, такође значајног документа, који је настао, не под окриљем ЕУ већ Савета Европе – Европске конвенције за заштиту људских права и основних слобода (1950). Према Повељи, „...у мери у којој ова повеља садржи права која одговарају правима зајамченом Европском конвенцијом за заштиту људских права и основних слобода”, значење и обим тих права су истоветни правима утврђеним наведеном Конвенцијом.⁷⁸

Сходно овим одредбама Повеље, јасно је да је за све државе чланице ЕУ релевантна и Европска конвенција за заштиту људских права и основних слобода Савета Европе (у даљем тексту: ЕКЗЉП). Њен значај је у томе што она (за разлику

⁷⁴ Повеља Европске уније о људским правима, (2007/С 303/01), у незваничном преводу на српски језик текст Повеље преузет је са веб-странице: http://ravnopravnost.gov.rs/wp-content/uploads/2012/11/images_files_Povelja%20Evropske%20unije%20o%20osnovnim%20pravima.pdf

⁷⁵ Повеља Европске уније о људским правима (преамбула), (2007/С 303/01)

⁷⁶ *Ibid.* чл. 11.

⁷⁷ *Ibid.* чл. чл. 52. ст. 1.

⁷⁸ *Ibid.* чл. 52. ст. 3.

од Повеље), јасно указује да слобода изражавања (из које проистиче и слобода медија), није апсолутно право, већ да она указује и на потенцијална ограничења која су као таква гарантована у члану 10. Конвенције, тачније, утврђује и претежне интересе услед којих слобода изражавања може да буде и ограничена, под условом да је такво ограничење предвиђено законом и неопходно (сразмерно) у демократском друштву. Та ограничења могу се односити и на медије.

1.4.2. СЕКУНДАРНИ ИЗВОРИ ПРАВА ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ ОД ЗНАЧАЈА ЗА ОБЛАСТ МЕДИЈА АВМСД ДИРЕКТИВА

На овом месту, поменућемо само један, можда и најзначајнији секундарни извор праве ЕУ који се односи на медије и то само на електронске медије, а то је Директива о аудио-визелбим медијским услугама (2010 са изменама 2018).

ДИРЕКТИВА О АУДИО-ВИЗУЕЛНИМ МЕДИЈСКИМ УСЛУГАМА (2010)

Као што је у уводном делу већ било представљено, основни документ ЕУ у области медија је *Директива (2010/13/EU) о усклађивању одредби донетих Законом, уредбама или административним мерама држава чланица у вези са активностима телевизијског емитовања* (Директива о аудио-визуелним медијским услугама, у даљем тексту: АВМСД)⁷⁹ из 2010 године, која је касније допуњена 2018. године.⁸⁰

АВМСД и каснија њена допуна заменила је ранију Директиву, познатију као *Директива о телевизији без граница* из 1989. године, која је била измењена и допуњена 1997. и 2007. године.⁸¹

Треба поменути, као што је то уобичајено у стабилним нормативним системима, па и у нормативном систему ЕУ, да је АВМСД из 2010. године заправо логично унапређење претходно донете *Директиве* из 1989. године са њеним изменама и допунама, односно да је и нова Директива, грађена на темељима претходне, уз уважавање значајног технолошког напретка до кога долазе нарочито у првој декади 21. века.

АВМСД се састоји из следећих поглавља: Дефиниције, Основне одредбе, Одредбе које се односе на све аудио-визуелне услуге, Одредбе које се односе на аудио-визуелне услуге на захтев, Одредбе у вези са искључивим правима и кратким вестима у телевизијском емитовању, Дистрибуција и производња телевизијског програма, Телевизијско оглашавање и телетрговина, Заштита малолетника у телевизијском емитовању, Право на одговор у

⁷⁹ *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)*, доступно на: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=celex%3A32010L0013>

⁸⁰ *Directive (EU) 2018/1808 of the European Parliament and of the Council of 14 November 2018 amending Directive 2010/13/EU [...] in view of changing market realities*, доступно на: <https://eur-lex.europa.eu/eli/dir/2018/1808/oj>

⁸¹ *Директива Савета 89/552/ЕЕС од 3. октобра 1989. о усаглашавању одредби донетих Законом, прописима или административним мерама држава чланица у вези са активностима телевизијског емитовања. (Council Directive 89/552/EEC of 3 October 1989 on the coordination of certain provisions laid down by Law, Regulation or Administrative Action in Member States concerning the pursuit of television broadcasting activities)*, доступно на: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A31989L0552>

телевизијском емитовању, Одбор за контакт, Сарадња између регулаторних тела и држава чланица и Завршних одредби.

Управо тај технолошки напредак у првом поглављу АВМСД-а, огледао се у потреби увођења читавог низа нових дефиниција и појмова у односу на ранију Директиву, где су појмови као на пример телевизијско емитовање и телевизијско оглашавање, управо услед технолошког напретка постали крајње застарели. У том смислу, у првом поглављу, као нове дефиниције, појављује се дефиниција аудио-визуелне медијске услуге, у склопу које се налазе и дефиниције пружалаца аудио-визуелних медијских услуга, програма, телевизијског емитовања, аудио-визуелне медијске услуге на захтев, аудио-визуелну комерцијалну комуникацију и др. Покушаћемо у наредним редовима, да кроз основни појам „аудио-визуелна медијска услуга” обухватимо и друге дефиниције из овог поглавља.

„Аудио-визуелна медијска услуга” је услуга која је у *уредничкој одговорности* (под којом се подразумева адекватна контрола над избором програма и његовом организацијом према хронолошком распореду, при чему она не подразумева нужно било какву правну одговорност у националном законодавству за садржај или пружену услугу) *пружаоца медијске услуге* (које означава физичка или правна лица која имају уредничку одговорност за одабир аудио-визуелног садржаја аудио-визуелне медијске услуге и одређује начин на који се исти организује) са циљем осигурања *програма* (низа покретних слика са или без звука која чини појединачну емисију по распореду пружаоца медијске услуге и чији је облик и садржај упоредив за телевизијским емитовањем) како би се извештавала, забављала или образовала јавност путем електронских комуникационих мрежа, што подразумева, *телевизијско емитовање* (тј. линеарну аудио-визуелну медијску услугу коју пружа давалац медијске услуге за истовремено гледање програма на основу распореда програма) или *аудио-визуелна медијска услуга на захтев* (тј. нелинеарна аудио-визуелна медијска услуга која подразумева гледање програма у тренутку који бира корисник и на његов појединачни захтев на основу каталога програма који бира давалац медијске услуге), као и *аудио-визуелну комерцијалну комуникацију* односно слику или звук који је израђен за рекламирање, непосредно или посредно, робе услуга или слика физичког или правног лица који се бави привредном делатношћу (телевизијско оглашавање, покровитељство, телетрговина или пласман производа, који су такође посебно дефинисани у Директиви).⁸²

У другом поглављу, „Основне одредбе”, прописују се најпре правила о надлежности државе чланице ЕУ, тачније, ближе се утврђује када ће се и под којим условима одређени пружалац медијске услуге наћи под јурисдикцијом одређене државе чланице. У наставку, Директива утврђује обавезу сваке државе чланице да слободно осигура пријем и реемитовање аудио-визуелних услуга из друге државе чланице али истовремено дозвољава и ограничење те слободе, као и поступак пред Комисијом у таквом случају. Директива дозвољава држави чланици да уз одређене услове уведе и строжа правила пружаоцима аудио-визуелних медијских услуга у односу на ову Директиву, али само под условом да су та правила у складу са правом Уније. За све аудио-визуелне услуге предвиђена је обавеза држава чланица да обезбеде да пружалац обезбеди и учини доступним минимум информација о себи као пружаоцу услуга (импресум, прим. аутора), примаоцу такве услуге. Ово поглавље завршава се одредбама које се тичу *забране говора мржње* (државе чланице морају на одговарајући начин да осигурају да аудио-визуелне медијске услуге које пружа пружалац, не садрже било какво подстицање на мржњу на основу расе, пола, религије или националности), *обезбеђивања доступности* ових услуга *лицима са*

⁸² 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), чл. 1, , доступно на: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=celex%3A32010L0013>

потешкоћама са видом и слухом, а остале одредбе се односе првенствено на *оглашавање и рекламирање кроз аудио-визуелну комерцијалну комуникацију* уз навођење посебних забране и/или ограничења које се односе на дуванске производе, алкохолна пића, лекове, као и комерцијалне комуникације које изазивају физичку или моралну штету малолетницима, посебно директно препоручивање малолетницима куповину или изнајмљивање производа и услуга користећи њихово неискуство или лаковерност.⁸³

Наредно поглавље носи назив „Одредбе које се односе на све аудио-визуелне медијске услуге”. Обавеза државе чланице јесте најпре да обезбеди да примаоцима медијске услуге обезбеди бар следеће податке које се односе на пружаоца истих на подручју њихове јурисдикције, и то: назив пружаоца медијске услуге, адресу и државу у којој пружалац медијске услуге има пословно седиште, друге податке, као на пример, адресу електронске поште, интернет страницу и сл. која примаоцу медијске услуге омогућава брз контакт на непосредан и делотворан начин, а где је то могуће и надлежна управна и надзорна тела. Затим следе одредбе које се односе на: забрану говора мржње, доступност аудио-визуелних садржаја лицима са аудио-визуелним потешкоћама, поштовање временских ограничења код емитовања филмских дела, у оквиру времена договорених са носиоцем права. Државе чланице, у оквиру своје јурисдикције такође морају да обезбеде да аудио-визуелне комерцијалне комуникације које пружају пружаоци медијске услуге буду јасно препознатљиве, те да је прикривена аудио-визуелна комерцијална комуникација забрањена, као и да се не могу користи подсвесне технике. Ови стандарди су постојали и у ранијој Директиви о телевизији без граница, али се сада, уместо термина „телевизијско оглашавање”, користи термин „аудио-визуелне комерцијалне комуникације”.⁸⁴

За разлику од раније Директиве о телевизији без граница, ова Директива први пут уводи једно ново поглавље, под насловом: „Одредбе применљиве само на аудио-визуелне медијске услуге на захтев”. Код овог вида аудио-визуелних услуга посебна пажња стављена је на заштиту малолетних лица од стране државе, која треба да спречи да такве услуге и садржаји наруше физички, ментални или морални развој малолетника, те да је на држави да осигура да малолетници такве садржаје не могу да прате. Такође у овом поглављу, садржана је и одредба о обезбеђивању производње и пријема европског садржаја.⁸⁵

Следеће поглавље носи назив „Одредбе о искључивим правима и кратким извештајима у телевизијском емитовању” и у њему су утврђена одређена права у овој области. Свака држава, у складу са правом Уније, може, да би се обезбедило да телевизијске куће у њеној надлежности не емитују искључиво догађаје које та држава сматра од велике важности за јавност и друштво у целини, посебно онда када значајан део јавности у тој држави чланици нема могућност да прати такве догађаје уживо или у одложеном извештавању на слободној телевизији. У том смислу, држава може саставити попис таквих догађаја са националним или наднационалним значењем, за које сматра да су од велике важности за друштво, на јасан и транспарентан начин. Држава може да сагледа и да ли ти догађаји треба да буду доступни путем делимичног или целокупног преноса уживо, или према потреби због објективног разлога од јавног интереса, као целокупног или делимичног одложеног извештавања, при чему су државе чланице дужне да о таквим мерама обавесте Европску комисију, а Комисија проверава да ли су такве мере у складу са правилима Заједнице. Такође, државе чланице су дужне да осигурају да за потребе кратких новинских извештаја, свака телевизијска кућа основана у Заједници има приступ на праведној, разумној и

⁸³ *Ibid.* чл. 2–4.

⁸⁴ *Ibid.* чл. 5–11.

⁸⁵ *Ibid.* чл. 12–13.

недискриминаторној основи догађајима од великог интереса за јавност које на искључивој основи преноси телевизијска кућа у њеној надлежности. Држава такође мора да обезбеди да такав приступ буде зајамчен тако да телевизијске куће слободно могу да бирају кратке исечке с преносног сигнала телевизијских кућа. Такви кратки извештаји користе се искључиво за опште информативне програме.⁸⁶

Шесто поглавље ове Директиве, под називом „Дистрибуција и производња телевизијског програма”, предвиђа да се пружаоци медијских услуга, преко својих матичних држава обавезу да већи део њиховог емитовања буде резервисан за дела европске продукције и да најмање 10% укупног програма емитера буде резервисано за дела независних европских продуцената. Међутим, ово поглавље се не примењује на телевизијске емисије које су намењене локалној публици које не чине део националне мреже, односно на локалне телевизије.⁸⁷

У седмом поглављу, под називом „Телевизијско оглашавање и телетрговина” (код нас се под телетрговином употребљава израз ТВ продаја) садржана су правила у вези са оглашавањем на телевизијама. Поједина правила су већ постојала и у ранијој Директиви о прекограничној телевизији. Прво телевизијско оглашавање и ТВ продаја морају јасно да буду одвојени од уређивачког садржаја. Када је реч о телевизијском оглашавању или ТВ трговини, државе чланице морају да осигурају да када се при њиховом убацивању у току програма не доведе у питање целовитост програма, узимајући у обзир природне прекиде, трајање и природу програма. Код емитовања филмова (искључујући серије, серијале и документарне филмове), и информативних програма, до оглашавања или ТВ продаје може доћи по истеку најмање 30 минута, као и дечијих програма које трају дуже од 30 минута. ТВ трговина и оглашавање не може да се убацује током верских обреда. ТВ продаја за медицинске производе који подлежу маркетиншком одобрењу у смислу Директиве 2001/83/ЕЗ, као и ТВ продаја за медицинске третмане је забрањена. Телевизијско оглашавање и ТВ продаја алкохолних пића је дозвољена само под условима утврђеним овом Директивом. У току једног сата програма не може да буде више од 20% времена за оглашавање и ТВ продају. Прозори за ТВ продају морају бити видљиво препознатљиви и у непрекидном трајању од најмање 15 минута. Предвиђени су и изузеци од овог последњег у зависности од намене самог програма.⁸⁸

Посебно поглавље директиве односи се и на заштиту малолетника. Обавеза државе је да пружаоци медијских услуга под њиховом надлежношћу не емитују програм који може нашкодити физичком, менталном или моралном здрављу малолетника, осим ако држава чланица пропише време или одређену техничку меру да прате емисије са таквим садржајем. У том случају, неопходно је емитовати и звучно упозорење на такав садржај, или да у програму буде таква ознака током целог трајања садржаја.⁸⁹

Право на одговор у телевизијском емитовању је назив следећег поглавља. Великим делом, ово поглавље преузето је из раније Директиве о прекограничној телевизији. Директива значи, гарантује право оштећеног на одговор због изношења неистинитих чињеница против њега или слични правни лекови које држава чланица мора да обезбеди независно од осталих правних норми те државе. У односу на претходну Директиву, у овој се инсистира од државе чланице да обезбеди да остваривање овог права не буде условљено неразумним

⁸⁶ *Ibid.* чл. 14–15.

⁸⁷ *Ibid.* чл. 16–18.

⁸⁸ *Ibid.* чл. 19–26.

⁸⁹ *Ibid.* чл. 27.

условима, као и да би одговор требало послати у разумном временском року и на одговарајући начин.⁹⁰

Директиву у наредном поглављу под називом „Одбор за контакт” установљава тело под окриљем Европске комисије чији је основни задатак да се стара о примени Директиве. Одбор то чини редовним саветовањем о проблемима и свим битним питањима из ове области, изношењем мишљења о примени Директиве на сопствену иницијативу или иницијативу Комисије, и представљањем форума за размену мишљења о овим питањима.⁹¹

Претпоследње поглавље носи назив „Сарадња између регулаторних тела држава чланица”. Државе чланице у том смислу дужне су да предузму одговарајуће мере како би међу собом и Комисији пружили неопходне податке који су потребни за примену ово директиве преко својих националних независних и надлежних регулаторних тела.⁹²

У прелазним и завршним одредбама, као последњем поглављу Директиве, указује на њен однос према другим документима из ове области. Прописана је и обавеза Комисије да на сваке три године доставља извештаје и предлоге о свом раду у области аудио-визуелних медијских услуга с обзиром на спецификуме држава чланица, а претходна Директива је стављена ван снаге.⁹³

ИЗМЕНЕ И ДОПУНЕ ДИРЕКТИВА О АУДИО-ВИЗУЕЛНИМ МЕДИЈСКИМ УСЛУГАМА (2018)

Убрзан технолошки развој након 2010. године довео је до појаве нових форми аудио-визуелних/видео садржаја које стварају сами корисници, који почињу неслућеном брзином да се размењују преко платформи, при чему не постоји никаква *уређивачка одговорност* нити корисника нити пружаоца услуге видео-платформи. У том смислу, постојала је потреба да АВМСД обухвати и ово подручје што је јасно истакнуто још у преамбули Измене Директиве из 2018. године.

„Услугама платформи за размену видео-записа пружа се аудио-визуелни садржај којем све више приступа шира јавност, а посебно млади. То се уједно односи и на услуге друштвених медија које су постале важно средство за дељење информација као и за забаву и образовање, између осталог, осигуравањем приступа програмима и видео-записима које генеришу корисници. Те услуге друштвених медија потребно је укључити у подручје примене Директиве 2010/13/ЕУ јер се оне такмиче за исту публику и приходе као и аудио-визуелне медијске услуге. Надаље, оне имају значајан учинак и у смислу олакшавања могућности корисника да обликују и утичу на мишљења других корисника. Зато, како би се малолетници заштитили од штетног садржаја, а сви грађани од подстицања на мржњу, насиље и тероризам, те би услуге требало обухватити Директивом 2010/13/ЕУ у мери у којој задовољавају дефиницију услуга платформи за размену видео-записа. ...Када одвојиви део услуге чини услугу платформи за размену видео-записа за потребе Директиве 2010/13/ЕУ, само тај део би требало бити обухваћен овом директивом, и то само у погледу програма и видео-записа који су генерисали корисници. Видео

⁹⁰ *Ibid.* чл. 28.

⁹¹ *Ibid.* чл. 29.

⁹² *Ibid.* чл. 30.

⁹³ *Ibid.* чл. 31–36.

исечци који су укључени у уреднички садржај електронских верзија новина и часописа као и анимиране слике као што су GIF-ови, не би требало да буду обухваћени овом директивом”.⁹⁴

У том смислу, долази и до измене претходног првог поглавља АВМСД-а, у погледу дефиниције „Аудио-визуелна медијска услуга” у коју је додата и дефиниција која се односи на *услугу платформе за размену видео-садржаја* (Youtube и друге) и аудио-визуелни садржај који се дели преко друштвених мрежа (*Facebook, Instagram*) која је обухваћена у делу дефиниције који се односи на аудио-визуелну комерцијалну комуникацију.

„Услуга платформи за размену видео-записа” значи услугу ... чија је главна сврха... посвећена томе да се широј јавности пружи програми, видео-записи које су генерисали корисници или и једни и други, за које пружалац платформе не сноси уређивачку одговорност, у сврху извештавања, забаве или образовања уз помоћ електронске комуникационе мреже... и чију организацију утврђује пружалац платформе за размену видео-записа, међу осталим аутоматским средствима или алгоритмима, посебно приказивањем, означавањем и одређивањем редоследа.”

У том смислу и други појмови обухваћени ранијом дефиницијом „аудио-визуелна медијска услуга” проширују се и на видео-записе, али се уводе и нови појмови, као на пример појам видео-запис створен од стране корисника, пружалац платформе за размену видео-садржаја и др.

„Видео-запис који је генерисао корисник” означава низ покретних слика са или без звука који ствара појединачан запис, независно од његове дужине, коју је израдио корисник те који је тај корисник или било који други корисник учитао на платформу за размену видео-записа”.⁹⁵ „Пужалац платформе за размену видео-записа” означава физичка и правна лица која пружају услугу платформе за размену видео-записа.

Група европских регулатора за аудио-визуелне медије (ЕРГА), установљена је одлуком Европске комисије 2014. године као саветодавно тело Комисије, које је задужено за спровођење аудио-визуелних медијских услуга од стране држава чланица. То је за последицу имало и измене у другом поглављу раније Директиве под називом „Опште одредбе о аудио-визуелним услугама”, које се првенствено односе на однос Комисије, држава чланица и ЕРГА. Најпре, у односу на основну верзију Директиве из 2010. године, на нови начин се уређује питање надлежности држава у вези са седиштем пружаоца медијске услуге, а затим и обавези да пружаоци медијских услуга обавештавају надлежне националне регулаторне власти/тела, о својим променама које могу да буду од утицаја за одређивање надлежности држава. Комисија осигурава да су такви пописи доступни у централизираној бази података, при чему она и осигурава да национална регулаторна тела имају приступ таквој бази. У наставку, нова Директива обавезује државе чланице да осигурају слободу пријема аудио-визуелних медијских услуга и на својој територији, и наводи разлоге услед којих државе могу да одступе од ове обавезе. У наставку овог измењеног поглавља додатно се уређује улога ЕРГА: у случају сукоба око надлежности,

⁹⁴ Директива о аудио-визуелним услугама ЕУ, преамбула 2018/1808 (Directive (EU) 2018/1808 of the European Parliament and of the Council amending Directive 2010/13/EU (Audiovisual Media Services Directive) in view of changing market realities, 2018-

⁹⁵ *Ibid.* чл. 1.

разлога услед кога државе чланице одступају од обавезе да обезбеде пријем аудио-визуелних услуга на својој територији и сл. Посебно треба нагласити да Директива у посебном члану подстиче саморегулацију путем доношења Кодекса, а обавеза Комисије је да олакша развој кодекса понашања пружалаца аудио-визуелних медијских услуга Уније.⁹⁶

Директива је посебно измењена у односу да 2010. годину у трећем поглављу: „Одредбе које се односе на све аудио-визуелне медијске услуге”. Промене су доживели и чланови који се односе на транспарентност власничке структуре пружалаца медијске услуге, већу заштиту малолетника од садржаја који могу штетно утицати на њих, ближе су одређена и правила која се односе на доступност медијских услуга лицима са инвалидитетом. За разлику од раније Директиве која је забрањивала пласирање производа у програмима, иновирана верзија одустаје од ове забране, те је сада она начелно дозвољена, при чему су установљена и одређена ограничења када је реч о информативним програмима и програмима о догађајима у току, програмима о потрошачким питањима, верским програмима и дечијим програмима.⁹⁷

Следећа велика промена у иновираној Директиви, тиче се потпуно новог поглавља IX а под називом „Одредбе применљиве на услуге платформи за размену видео-записа”. Овде су најпре регулисана правила која се односе на платформе и њихов правни положај, посебно када постоје матично друштво и друштва кћери, и када оне имају свој пословни настанак у различитим државама чланицама, те разрешења дилема у погледу надлежности држава над њима. Директива такође решава и питање надлежности ЕРГА за решавање сукоба надлежности када се државе чланице не сложе о томе која од њих има надлежност над таквом платформом. У таквом случају ЕРГА може доставити мишљење Комисији о том питању, а Комисија на одговарајући начин о томе извештава и Одбор за контакт.⁹⁸

Још једна значајна промена односила се на раније поглавље XI – „Сарадња између регулаторних тела држава чланица” које се у иновираној верзији Директиве мења најпре у називу – „Регулативне власти и тела држава чланица”. Разлоге за то можемо видети у преамбули исте.

„Државе чланице требало би да осигурају да су њихове националне регулаторне власти или тела правно одвојени од владе. Међутим, то не би требало да спречи државе чланице да извршавају надзор у складу са својим националним уставним правом. Требало би сматрати да су националне регулаторне власти или тела остварили тражени степен независности ако су те власти или та тела, укључујући оне основане као јавне власти или тела, функционално или стварно независна од својих влада и других јавних и приватних тела. То се сматра кључним за осигурање непристраности одлука које доносе националне регулаторне власти или тела“. Националне регулаторне власти или тела требало би да имају надзорна овлашћења и ресурсе потребне за испуњавање својих задатака, у погледу запослених, стручног знања и финансијских средстава. Директивом 2010/13/ЕУ требало би осигурати остваривање циљева медијског плурализма, културне разноликости, заштите потрошача, правилног функционисања унутрашњег тржишта и подстицања поштене тржишне утакмице. Такође, она дају свој допринос у раду ЕРГА. Државе чланице у својем националном праву утврђују услове и поступке за именовање и разрешење чланова националних регулаторних власти и тела, укључујући трајање мандата. Поступци таквих тела морају бити транспарентни, недискриминаторски и њима се јамчи тражени степен независности. Директори таквих тела или чланови колегијалног тела које испуњавају ту

⁹⁶ *Ibid.* чл. 2–4а.

⁹⁷ *Ibid.* чл. 5–13.

⁹⁸ *Ibid.* чл. 28.а и чл. 28.б

функцију унутар националне регулаторне власти или тела могу бити разрешени ако више не испуњавају услове потребне за извршавање својих дужности, како је унапред прописано на националном нивоу. Државе чланице осигуравају да националне регулаторне власти или тела предузимају одговарајуће мере како би једна другој као и Комисији, пружиле информације за примену одредаба ове Директиве. Директива затим потврђује раније оснивање Групе европских регулатора за аудио-визуелне медијске услуге (ЕРГА), у чији састав улазе представник националне регулаторне власти односно тела из области аудио-визуелних медијских услуга. У наставку, Директива детаљно одређује функционисање ЕРГА и делокруг њених послова: пружање услуга техничке стручности Комисији; размена искустава и најбољих пракси у погледу примене регулаторног оквира за аудио-визуелне медијске услуге, сарадња и пружање другим члановима информација које су потребне за примену ове Директиве, даје мишљење Комисији о одређеним техничким аспектима у вези са појединим другим члановима ове директиве и др.⁹⁹

1.5. ODNOS MEDIJSKOG PRAVA I ETIČKIH STANDARDA NOVINARSKЕ PROFESIJE

1.5.1. *Samoregulacija medija*

I proces samoregulacije medija, ima veliki značaj i za pravnu regulaciju medija. Proces samoregulacije podrazumeva dobrovoljno podvrgavanje novinara etičkim pravilima novinarske profesije. Samoregulacija u bilo kojoj profesiji ili društvenoj oblasti pretpostavlja da društvenu (etičku) normu razvijaju i sprovode oni čija se ponašanja tim normama i uređuju, a radi poboljšanja pružanja usluga potraživačima, potraživačima ili, kao u slučaju medija, celokupnom društvu. Ona zahteva postavljanje standarda i saglasnosti sa standardima pojedinaca i institucija na koje će se oni odnositi, kao i razvijanje postupaka i mehanizama kojima će se ta pravila sprovoditi.

Znači etičke norme jesu oblik društvene norme koje **nisu pravne norme**. Jer, pravna norma jeste obavezno pravilo o ponašanju ljudi u društvu garantovane državnim autoritetom, što nije slučaj sa etičkom normom, koja je garantovana pre svega snagom društva, određene društvene grupe, ili snagom određene društvene profesije. To znači, da država, a pre svega sudovi nisu ti koji igraju ulogu arbitra niti sprovode proklamovana pravila odnosno etičku normu, niti su oni, na primer, novinari, koji se obavežu takvim pravilom, to čine pod pretnjom sankcije, već pre svega zbog želje za daljim razvojem i jačanjem ugleda i poverenja profesije. Samoregulacija zavisi najviše od uzajamnog razumevanja i saglasnosti aktera, o etičkim načelima ponašanja i sistemima vrednosti svoje profesije. Bitne stvari koje treba razmotriti u stvaranju koncepta i razvoju sistema samoregulacije su: ko se smatra odgovornim, kome se smatra odgovornim, koja je svhra te odgovornosti i kako i sa kakvim ishodom se to želi izvesti.

Pitanje ishoda samoregulacije zadire u samu suštinu pitanja svrhe i uloge koju bi novinarstvo u demokratskom društvu trebalo da ima. Prva dužnost novinara je da pruža tačne, nezavisne i pravovremene informacije na osnovu kojih se mogu praviti izbori i

⁹⁹ *Ibid.* чл. 30–33.

donositi odluke. Da bi ispunili ulogu »javnog čuvara« mediji moraju održavati poverenje javnosti. To zahteva najviše etičke standarde. Stvaranje delotvornog sistema samoregulacije koji bi pomogao razvoju ovih standarda i ocena njihove implemantacije jačanju vezu između medija i javnog mnjenja.

U svim prilikama, Savet Evrope snažno podržava stvaranje samoregulacionih tela u oblasti novinarstva. Savet priznaje da zakonodavni rad može biti potreban ako samoregulacija ne uspe, ali da prvo treba isprobati samoregulacioni proces. Na primer, u Rezoluciji usvojenoj na 4. ministarskoj konferenciji o pitanjima masovnih medija održanoj 1994. godine, Savet je podsticao javne vlasti da se uzdrže i daju šansu novinarskoj profesiji da razradi načela samoregulacije. Na primer, u obliku kodeksa ponašanja koji opisuje kako njihova prava i slobode moraju da budu u skladu sa pravima, slobodama i interesima drugih sa kojima bi mogli doći u sukob, kao i sa sopstvenom odgovornošću.¹⁰⁰

Kao čuvari etičkih snadarda zato se u mnogim zemljama pojavljuju medijski ombudsmeni (Švedska), Saveti za štampu ili medije (Nemačka) i dr. Njega čine pripadnici same profesije odnosno ugledni novinari ali često i druga lica koja su posredno povezana sa medijima (izdavači, urednici, predstavnici organizacija koje se bave zaštitom ljudskih prava.

Bitno je napomenuti, da je etički standard/norma po pravilu daleko »šire« postavljen nego što je to slučaj sa pravnom normom. Često se dešava da etički standardi novinarske profesije utvrđeni Novinarskim kodeksom, istovremeno, posredno ili neposredno jesu i pravni standardi koji su kao takvi utvrđeni i pravnom normom. Ali širina etičke norme i njena »fleksibilnost«, svakako značajno utiče i na pitanje »odgovornosti«. Jer, ono što u jednom slučaju može da bude označeno kao povreda pravne norme od strane Suda u oblasti javnog informisanja, ne mora nužno da znači i povredu na sličan način formulisanog etičkog standarda.

S druge strane, po pravilu, kršenje etičke norme istovremeno predstavlja i kršenje pravne norme, pa i pravne odgovonosti novinara. Zato je poštovanje pravila samoregulacije odnosno etičkih standarda veoma važno. U zemljama u kojima se poštuju etički standardi novinarske profesije, po pravilu je broj različitih sudskih postupaka koji se vode protiv novinara, urednika i medija daleko manji.

1.4.2. Standardi profesionalnog postupanja Međunarodne federacije novinara

U skoro svakoj zemlji, usvojeni su Etički kodeksi novinarske profesije. Na međunarodnom planu, svakako je najznačajnija je Deklaracija o principima postupanja

¹⁰⁰ Rezolucija Saveta Evrope br. 2 o novinarskim pravima i slobodama, usvojena na 4. ministarskoj konferenciji o pitanjima masovnih medija.
[http://www.coe.int/t/e/human_rights/media/5_Documentary_Resources/1_Basic_Texts/4_Ministerial_Conferences/DH-MM\(2000\)004%20E%20European%20Conference.asp#P975_65057](http://www.coe.int/t/e/human_rights/media/5_Documentary_Resources/1_Basic_Texts/4_Ministerial_Conferences/DH-MM(2000)004%20E%20European%20Conference.asp#P975_65057)

novinara *Međunarodne federacije novinara* usvojene na *Drugom zasjedanju Svedskog konresa međunarodne federacije novinara*, u aprilu 1954. godine, sa amandmanima usvojenim na Osamnestom zasjedanju Međunarodne federacije novinara u junu 1986. godine.

Ova međunarodna deklaracija se objavljuje kao standard profesionalnog postupanja novinara, čiji je posao da prikupljaju, prenose, šire i komentarišu vesti i informacije i opisuju događaje.

Prva i najvažnija obaveza novinara jeste da *poštuje istinu i pravo javnosti da zna istinu*. Ispunjavajući tu obavezu, novinar će uvek braniti principe slobodne poštenog prikupljanja i objavljivanja vesti i pravo na konkretan komentar i kritiku.

Novinar će izveštavati *samo u skladu sa činjenicama* čiji je izvog njemu poznat. Novinar neće skrivati bitne informacije niti falsifikovati dokumente.

U pribavljanju informacija, fotografija i dokumenta novinar će se koristiti *samo časnim sredstvima*.

Novinar će učiniti sve što je moguće da bi se *ispravila objavljena informacija* za koju se utvrdi da zbog netačnosti može da povredi nekoga ili da mu nanese štetu.

Novinar će učiniti sve što je moguće *da bi se ispravila objavljena informacija* za koju se utvrdi da zbog netačnosti može da povredi nekoga ili da mu nanese štetu.

Novinar će *poštovati profesionalnu tajnu* i neće otkriti izvor informacije koji je zahtevao da *ostane anoniman*.

Novinar mora da bude *svestan opasnosti od diskriminacije koju mogu da šire mediji i učiniće sve da izbegne diskriminaciju* zasnovanu, između ostalog, na rasi, polu, seksualnom opredeljenju, jeziku, veri, političkom i drugom mišljenju, nacionalnom i društvenom poreklu.

Novinar će *ozbiljnim prekršajem* profesionalnih pravila smatrati sledeće:

- plagijat;
- *vredanje, kaljanje ugleda, klevetu, neosnovane optužbe,*
- primanje mita u bilo kom obliku da bi se nešto objavilo ili da bi se sprečilo objavljivanje.

Novinari dostojni tog imena smatraće svojom obavezom da se *verno pridržavaju navedenih principa*. Poštujući važeće zakone, novinari će u onome što se tiče njihove profesije priznavati samo sud svojih kolega, isključujući svako mešanje vlasti ili ma koga drugoga.

PREDAVANJE DRUGO
**OSNOVI MEDIJSKOG PRAVA
U SRBIJI I**

Део трећи

РАЗВОЈ МЕДИЈА И МЕДИЈСКОГ ЗАКОНОДАВСТВА У БИВШОЈ ЈУГОСЛАВИЈИ И РЕПУБЛИЦИ СРБИЈИ

ОПШТИ ОСВРТ

Од Берлинског конгреса 1876. године када је Србија постала независна Краљевина, до настанка Краљевине Срба, Хрвата и Словенаца 1918. године, па Краљевине Југославије 1929. године, преко ДФЈ па од 1946. године ФНРЈ, све до Социјалистичке Федеративне Републике Југославије – СФРЈ 1963. године и њеног распада почетком 90-их година 20. века, па настанка Савезне Републике Југославије 1992. године, а затим Државне заједнице Србије и Црне Горе 2003. године, Република Србија се поново враћа изворној независности и територијалности 2006. године. Србија је у последњих сто година своје историје доживљавала значајне и турбулентне промене, што се одражава и на њен данашњи степен економског, друштвеног и демократског развоја.

Пошто је у основи преговарачког поглавља 10 у делу који се односи на медије аудио-визуелна политика ЕУ, чији је правни оквир одређен *Директивом о аудио-визуелним медијским услугама (АВМСД)* из 2010. године, са *изменама и допунама* из 2018. године, претходно је потребно дати кратак пресек развоја пре свега радиодифузних односно данас електронских медија у периоду од пре Другог светског рата па до данас, између осталог, и како би могли да представимо „слику” развоја локалних електронских медија (радија и телевизије) као и настанак медијског плурализма уопште у Републици Србији. Овај развој у извесној мери има своје импликације и на данашњи положај и статус електронских медија у Републици Србији.

3.1. ХРОНОЛОГИЈА РАЗВОЈА И УЛОГЕ ЕЛЕКТРОНСКИХ МЕДИЈА У ПЕРИОДУ ДО 1990. ГОДИНЕ У СРБИЈИ И БИВШИМ ЈУГОСЛОВЕНСКИМ ДРЖАВАМА: ПРВА ФАЗА

Прва радио-станица на овим просторима настала је још у време Краљевине СХС. Био је то Радио Београд. У моменту настанка, Радио Београд је била 9. радио-станица на тлу Европе.¹⁰¹ Касније, у Краљевини Југославији од 1936. године деловала је краткоталасна радио-станица Централног пресбироа Краљевине која је ширила информације широм Европе, па све до Јужне Америке и Аустралије, а које су биле креиране од стране државних служби са циљем ширења пропаганде и креирања имица тадашње земље.¹⁰² За време Другог светског рата станица је

¹⁰¹ Цвејић Б., *Радио Београд: Прва у Југославији, девета станица у Европи*, Данас, 2016, [доступно на: https://www.danas.rs/vesti/beograd/radio-beograd-prva-u-jugoslaviji-i-deveta-stanica-u-evropi/](https://www.danas.rs/vesti/beograd/radio-beograd-prva-u-jugoslaviji-i-deveta-stanica-u-evropi/)

¹⁰² Николић, М., *Радио у новим технолошким условима – инфлација продукције и дефлација квалитета*, у: Раде Вељановски (ур.). *Програмски аспекти електронских медија у новом технолошком добу*, Факултет политичких наука, Чигоја штампа, Београд, 2012, стр. 13, доступно на:

функционисала као Радио слободна Југославија, емитујући програм с циљем супротстављања фашистичкој пропаганди. Након Другог светског рата она постаје Радио Југославија. Од 1978. године ова станица ради као посебна институција. И поред бројних протеста запослених, Радио Југославија престаје са радом 31. јула 2015. године. Станица је угашена према ставу из Медијске стратегије из 2011. године а на основу одредаба нових медијских закона из 2014. године, којима је предвиђено повлачење државе из власништва над медијима и њиховог директног финансирања.¹⁰³

У периоду социјализма, од 1945. до 1990. године, некадашња ФНРЈ а од 1963. године СФРЈ, „слобода медија” била је у функцији тадашњег друштвеног поретка и социјалистичког режима и под чврстом контролом некадашње Комунистичке партије Југославије у условима једнопартијског система.

У области радија и телевизије (данас електронских медија) 1952. године било је основано најпре Удружење радио-станица ФНРЈ, да би касније, са појавом и развојем телевизије ово удружење прерасло у Удружење радиодифузних установа ФНРЈ и на крају у Југословенску радио-телевизију (у даљем тексту: ЈРТ) 1958. године. То је било удружење републичких радио и телевизијских центара који су се налазили у свакој од југословенских република и чинили су их: [РТВ Београд](#), [Београд](#), [СР Србија](#); [РТВ Љубљана](#), [Љубљана](#), [СР Словенија](#); [РТВ Загреб](#), [Загреб](#), [СР Хрватска](#); [РТВ Сарајево](#), [Сарајево](#), [СР Босна и Херцеговина](#); [РТВ Скопље](#), [Скопље](#), [СР Македонија](#); [РТВ Титоград](#), [Титоград](#), [СР Црна Гора](#), да би са каснијим уставним променама ЈРТ обухватила и емитере аутономних покрајина, тачније [РТВ Нови Сад](#), [Нови Сад](#), [САП Војводина](#) и [РТВ Приштина](#), [Приштина](#), [САП Косово и Метохија](#).¹⁰⁴

ЈРТ је била једна од оснивача Европске радиодифузне уније и то као једина из неке социјалистичке или комунистичке државе. Почетком 90-их, током распада СФРЈ, федералне јединице некадашње СФРЈ (осим Републике Србије и Републике Црне Горе у том моменту), прогласиле су се за независне државе, а некадашњи републички центри ЈРТ су се прогласили за националне мреже новонасталих држава, што је праћено и променама њихових назива у току последње декаде 20. века. У Републици Србији и Републици Црној Гори у оквиру СРЈ некадашњи центри су постале засебне републичке мреже, тачније републичке радио и телевизије у Републици Србији и Републици Црној Гори.

3.2. РАЗВОЈ ЕЛЕКТРОНСКИХ МЕДИЈА У СРБИЈИ ТОКОМ 90-ИХ ГОДИНА 20. ВЕКА: ДРУГА ФАЗА

Сам почетак 90-их година обележио је и оснивање првих ТВ станица ван система РТВ-РТС. Године 1990. почињу емитовати програм Телевизије Политика и Независна

<https://www.fpn.bg.ac.rs/wp-content/uploads/2017/01/Radio-difuzija-u-Srbiji-sadasnjost-i-buducnost.pdf#page=11>

¹⁰³ <https://www.masina.rs/na-danasnji-dan-pocela-je-s-radom-radio-jugoslavija/>

¹⁰⁴ Савићевић, М., *Телевизија*, Пројекат РАСТКО – Историја српске културе, доступно на: https://www.rastko.rs/isk/isk_29.html

телевизија Студио Б (који је претходно, од свог настанка 1970. године, био најпре популарна градска радио-станица).¹⁰⁵ За њима следе „Арт-канал” 1992, и „ТВ Палма” 1993. године, а затим и бројне друге. Само уопштена регулација радио-дифузије на прагу новог миленијума, и колизија коју је пратио тадашњи савезни и републички законодавни оквир,¹⁰⁶ изазивала је бројне контроверзе у овом периоду.

Како се истиче, у то време, „...највеће тешкоће са слободом информисања у СР Југославији и Републици Србији јављале су се у области оснивања и рада електронских медија. Прописи о оснивању, почетку рада и самог рада електронских медија у СР Југославији налазе се расути у већем броју савезних и републичких закона и подзаконских аката. Они су често неусклађени или противречни и створили су ситуацију у којој је практично немогуће основати и водити приватну радио-телевизијску станицу на законит начин. Правне препреке с којима се сусрећу приватне радио-телевизијске станице су готово у потпуности везане за примену прописа из области телекомуникационог права. Прописи који регулишу рад електронских медија у СРЈ, а посебно у Србији, дају (у то време) велика овлашћења државној радио-телевизији (јавном радиодифузном предузећу РТС), која практично има одређене руке у коришћењу радио-фреквенција.”¹⁰⁷

Правни оквир рада медија, почетком 90-их година, чинило је савезно и републичко законодавство и један број подзаконских аката у новонасталој Савезној Републици Југославији (1992).

На савезном нивоу, законодавни оквир чинили су савезни *Закон и системима веза* СФРЈ из 1988. године¹⁰⁸, а затим и *Закон о основама система јавног информисања* који је усвојен од стране некадашње Скупштине СФРЈ 1990. године. Ови закони су производили правно дејство током скоро целе последње декаде 20. века.¹⁰⁹

Паралелно са овом законодавном структуром настаје и постојала је и законодавна структура медијских закона и на нивоу Републике Србије, коју су чинили: *Закон о јавном информисању*,¹¹⁰ *Закон о системима веза*¹¹¹ и *Закон о радио-телевизији*.¹¹² Сва три закона Република Србија усвојила је 1991. године. Ови закони су, међутим, били између себе неусклађени, а колизија ових републичких закона постојала је и у односу на претходно поменуте савезне прописе. Поред ових републичких закона, у овом периоду треба поменути још два закона која су имала утицај на медијску сферу: *Закон о јавном предузећу*

¹⁰⁵ Милутинов, Б., *Више од медија*, Политика, 23.03.2021. године. Чланак доступан на: <https://www.politika.rs/scc/clanak/475562/Mozaik/Vise-od-medija>; Зоран М. Марковић, *Успон и пад Студија Б*, Република, бр. 147, 1996, доступно на: <http://www.yuope.com/zines/republika/arhiva/96/147/147-18.html#f12>

¹⁰⁶ Водинелић, В., Ђерић, В., Гајин, С. Стојковић, Д. Живковић, М. *Право медија – с моделом Закона о јавном информисању*, Београдски центар за људска права, Београд, 1998, стр. 9.

¹⁰⁷ Димитријевић, В. (ур.), *Људска права у Југославији 2000*, Београдски центар за људска права, Београд, 2001, стр. 102.

⁷⁸ *Закон о системима веза*, „Службени лист СФРЈ”, бр. 41/88, 80/89 и 29/90, „Сл. лист СРЈ”, бр. 34/92, 24/94 и 28/96.

¹⁰⁹ *Закон о основама система јавног информисања*, „Службени лист СФРЈ”, бр. 84/90, и „Сл. лист СРЈ”, бр. 11/93 – Одлука СУС, 24/94 и 28/96.

¹¹⁰ *Закон о јавном информисању*, „Службени гласник РС”, бр. 19/91.

¹¹¹ *Закон о системима веза*, „Службени гласник РС”, бр. 38/91.

¹¹² *Закон о радио-телевизији*, „Службени гласник РС”, бр. 48/91, 49/91 – испр., 53/93, 55/93, 67/93 и 48/94 и 11/2001..

за новинско-издавачку делатност „Панорама” (1992)¹¹³ и Закон о Јавном предузећу Новинска агенција Танјуг¹¹⁴ из 1995. године.

Нови Закон о јавном информисању¹¹⁵ у овом периоду, донет је 1998. године. Сам Закон је појачао контроверзе о његовом односу са вредностима демократског друштва. „Посебно су биле спорне одредбе закона које су уносиле хитност поступака судова услед повреде слободе јавног информисања.”¹¹⁶ И бројне друге одредбе овог закона биле су у супротности са темељима демократије.¹¹⁷

Поводом овог Закона, у то време, неколико невладиних организација и појединаца, непосредно након његовог доношења поднеле су тадашњем Савезном Уставном суду Предлог за покретање поступка за оцену његове уставности и законитости.¹¹⁸ Међутим, Савезни Уставни суд узео је ове предлоге у разматрање тек након октобарских промена 2000. године. Одлуком Савезног Уставног суда из децембра 2000. године,¹¹⁹ утврђено је да велики број одредаба Закона о јавном информисању из 1998. године, нису биле сагласне са Уставом и међународним правом и оне су престале да важе 5. јануара 2001. године. Убрзо је и Народна скупштина Републике Србије донела Закон о престанку важења Закона о јавном информисању који је ступио на снагу 16. фебруара 2001. године.¹²⁰ На снази су остале само одредбе које се односе на упис у регистар јавних гласила и објављивање одговора и исправки.

Последица недостатка јасних регулатива током последње деценије 20. века манифестовала се кроз настанак медијског хаоса у етру (радио-дифузији/електронским медијима), тако да је Србија у моменту након демократских промена 5. октобра 2000. године остала са више од 1200 радио и телевизијских станица (највећим делом локалних), које су настајале од почетка 1990. година. Како се истиче: „...познати хаос у етру, који је настао деведесетих година, када су нерегулисано оснивани електронски медији блиски режиму и они који су подржавали опозицију и политичке промене, а од власти мање или више толерисани, створио је околности које је требало санирати што пре. У етру је било три пута више радио и телевизијских станица него што природно-техничке могућности допуштају, па је број

¹¹³ Закон о Јавном предузећу за новинско-издавачку делатност „Панорама”, „Службени гласник РС”, бр. 80/92.

¹¹⁴ Закон о Јавном предузећу Новинска агенција „Танјуг”, „Сл. лист СРЈ”, бр. 11/95 и „Сл. гласник РС”, бр. 83/2014 – др. закон..

¹¹⁵ Закон о јавном информисању, „Службени гласник РС” бр. 36/98.

¹¹⁶ Сурчулија Милојевић, Ј., *Правни аспекти улоге медија у изборном процесу Републике Србије у периоду од 1990. до 2019. године*, у: Милан Јовановић (ур.), *Како, кога и зашто смо бирали – Избори у Србији 1990–2020. године*, Институт за политичке студије, Службени гласник, Београд, 2020, стр. 54.

¹¹⁷ Војин Димтријевић (ур.), стр. 101–102.

¹¹⁸ *Слобода штампе и Закон о јавном информисању*, Југословенски комитет правника за људска права, Америчко удружење правника Правна иницијатива за Средњу и источну Европу – АВВА/CELLI, Београд, 1998. стр. 211–236.

¹¹⁹ Одлукама СУС ИУ бр. 143/98, 151/98, 152/98, 169/98 и 173/98 – („Сл. лист СРЈ”, бр. 1/2001) утврђено је да одредбе члана 17, члана 26. става 1, члана 27, члана 38. става 3, члана 41. става 3, члана 42. ставова 2 и 3, члана 43, члана 44. става 1. у делу који се односи на речи: „у року од три дана од дана пријема предлога” и става 2, члана 45, члана 46, члана 47. става 2, чланова 48, 52, 54, 61. до 64, 67, 68, 69. и члана 70. става 1. тачке 3) у делу који гласи: „Ако започну са издавањем, односно емитовањем јавног гласила пре уписа у регистар (члан 17) или”, члана 71. става 1. тачке 1), члана 72. до 74. и члана 76. нису сагласне са Уставом СРЈ, међународним правом и савезним законима.

¹²⁰ Закон о престанку важења Закона о јавном информисању, „Сл. гласник РС”, бр. 11/2001.

електронских медија било нужно свести на праву меру, јер су једни друге ометали и отежавали пријем.”¹²¹

Тако је област јавног информисања и електронских медија, остала крајње нерегулисана све до доношења медијских закона, тачније *Закона о радио-дифузији* (2002) и *Закона о јавном информисању* (2003).

3.3. РАЗВОЈ ЕЛЕКТРОНСКИХ МЕДИЈА У СРБИЈИ НАКОН ДЕМОКРАТСКИХ ПРОМЕНА 2000. ГОДИНЕ И НАСТАНАК И РАЗВОЈ САВРЕМЕНОГ МЕДИЈСКОГ ЗАКОНОДАВСТВА НА ПОЧЕТКУ НОВОГ МИЛЕНИЈУМА: ТРЕЋА ФАЗА

Основи данашњег медијског права у Републици Србији утврђени су *Законом о јавном информисању* (2003)¹²², и *Законом о радио-дифузији* (2002),¹²³ који су били у значајној мери усклађени са тадашњим европским регулативима садржаним у документима како ЕУ тако и Савета Европе.

Закон о радио-дифузији (у даљем тексту: ЗРД) из 2002. године први пут је у складу са европским стандардима регулисао област радио-дифузије, односно електронских медија. ЗРД је предвиђао стандарде који су се односили на програмски садржај, избор органа, рад и финансирање јавних медијских сервиса, тачније јавних радиодифузних установа Србије и Војводине (РТС и РТВ), затим, стандарде који су се односили на оснивање, избор органа и рад Републичке радиодифузне агенције (у даљем тексту: РРА), као независног регулаторног и контролног тела у овој области (према европским стандардима – независног тела за област електронских медија), као и поступак и начин издавања дозволе за емитовање програма. Такође, овим Законом је неко време било регулисано и оглашавање у електронским медијима. Касније, 2005. године, први пут је донет целовити Закон о оглашавању, чиме су одредбе ЗРД о оглашавању престале да важе, те је ТВ оглашавање у електронским медијима у наредном периоду било регулисано *Законом о оглашавању*.¹²⁴ Према ЗРД-у, у поступку добијања дозволе за емитовање програма коју је требало да издаје РРА, било је потребно претходно прибавити и дозволу за радиодифузну станицу, која је била саставни део дозволе за емитовање. Дозволу за радиодифузну станицу требало је да издаје друго регулаторно тело, у складу са посебним законом у области телекомуникација. *Закон о телекомуникацијама* донет је 2003. године и њиме је установљена Републичка агенција за електронске комуникације – РАТЕЛ, која је затим и започела са радом 2005. године. Контроверзе у вези са избором

¹²¹ Вељановски, Р., *Измене Закона о радио-дифузији – прилагођавање европском регулаторном оквиру*, у: Раде Вељановски (ур.), *Програмски аспекти електронских медија у новом технолошком добу*, Факултет политичких наука, Чигоја штампа, Београд, 2012, стр. 128.

¹²² *Закон о јавном информисању*, „Сл. гласник РС”, бр. 43/2003, 61/2005, 71/2009, 89/2010 – одлука УС и 41/2011 – одлука УС.

¹²³ *Закон о радио-дифузији*, „Сл. гласник РС”, бр. 42/2002, 97/2004, 76/2005, 79/2005 – др. закон, 62/2006, 85/2006 и 86/2006 – испр. и 41/2009.

¹²⁴ *Закон о оглашавању*, „Сл. гласник РС”, бр. 79/2005.

чланова Савета РРА и почетак рада РАТЕЛ-а тек 2005. године, значајно су одложиле процес доделе дозволе за емитовање програма.¹²⁵

Закон о јавном информисању (у даљем тексту: ЗЈИ) из 2003. године имао је своје импликације на сва средстава јавног информисања (јавна гласила – медије, укључујући и радио и телевизију). ЗЈИ је дефинисао појам јавног гласила, али тако да оснивач јавног гласила није могла ни посредно ни непосредно бити држава, територијална аутономија, као ни установа, предузеће нити друго правно лице које је у претежном делу било у државној својини или које се у целини или претежним делом финансира из јавних прихода, осим равних радиодифузних сервиса РТС и РТВ. То је истовремено и значило промену власништва односно приватизацију не само електронских већ и штампаних и других јавних гласила чији је оснивач држава, територијална аутономија и јединица локалне самоуправе, што је коначно требало да доведе до изласка државе из власништва у медијима и то у року од три године од доношења закона,¹²⁶ осим када је реч о власничкој трансформацији електронских медија, која је, према ЗРД-у требало да буде окончана најпре до краја 2005, а затим, до краја 2007. године. Међутим, проблем приватизације остао је један од главних проблема до краја ове фазе развоја медија, у чему су значајну улогу имали и закони који су регулисали област локалне самоуправе.

Скоро истовремено са доношењем ЗРД-а 2002. године, у Републици Србији је усвојен и *Закон о локалној самоуправи*. Овим Законом предвиђена је, као изворна надлежност јединица локалне самоуправе (ЈЛС), и „...обезбеђивање јавног информисања од локалног значаја”. Ова надлежност није била у колизији са најављеном приватизацијом локалних јавних предузећа које обављају делатност јавног информисања на локалном нивоу. ЈЛС су могле на различите начине обезбедити јавно информисање грађана, што не подразумева (нужно) и постојање ЈП-а која обављају послове јавног информисања у име и за рачун општине.¹²⁷ Према томе, приватизација предвиђена ЗРД-ом и ЗЈС-ом није била спречена кроз овако формулисану одредбу о надлежности ЈЛС, али је било очигледно да се са процесом приватизације медија у то време одуговлачило. Према подацима из Стратегије развоја система јавног информисања из 2011. године, у 2005. години, било је око 1200 електронских медија од којих је још увек око 300 било у јавном власништву.¹²⁸

Процес приватизације је касније заустављен доношењем новог *Закона о локалној самоуправи* из 2007. године (у даљем тексту ЗЛС) и *Закона о главном граду* (у даљем тексту ЗОГ) исте године. ЗЛС из 2007. године предвиђао је да се „...општина преко својих органа... стара о јавном информисању од локалног значаја и обезбеђује услове за јавно информисање на српском језику и језику националних мањина који се користи на територији општине, оснива телевизијске и радио-станице ради извештавања на језику националних мањина који су у општини у службеној употреби, као и ради извештавања на језику националних

¹²⁵ *Закон о телекомуникацијама*, „Сл. гласник РС”, бр. 44/2003, 36/2006, 50/2009 и 44/2010 – др закон.

¹²⁶ *Ibid.* 14, чл. 101.

¹²⁷ *Закон о локалној самоуправи*, „Сл. гласник РС”, бр. 129/07, чл. 20. ст. 1. тач. 34.

¹²⁸ *Стратегија развоја система јавног информисања до 2016. године*, „Сл. гласник РС”, бр. 75/2011.

мањина који није у службеној употреби, када такво извештавање представља достигнути ниво мањинских права”. Два дана пре доношења овог Закона Влада је донела Закључак 05 бр. 023-8988/2007. при чему је усвојена и информација о прекиду поступка приватизације осам електронских медија које су емитовале програме на језицима националних мањина, уз оправдање Владе да се на овај начин штити достигнути ниво права мањина које је гарантовано Уставом.¹²⁹ Закон о главном граду ишао је и корак даље, те је предвиђао да „Град Београд на својој територији у складу са законом... може да оснује телевизијске и радио-станице, новине и друга средства јавног обавештавања”.¹³⁰

Не треба заборавити да су и у овом периоду још увек важили и ранији закони из 90-их година 20. века: *Закон о јавном предузећу за новинско-издавачку делатност „Панорама”* из 1992. године и *Закон о Јавном предузећу „Новинска агенција Танјуг”* из 1995. године, те су они још увек били у државном власништву, као уосталом и неки значајни штампани медији попут „Политике” и „Вечерњих новости”.

У другој половини 2009. године дошло до измена и допуна Закона о јавном информисању¹³¹, које су биле корак уназад у односу на текст закона из 2003. године. Већина чланова Закона о изменама и допунама Закона о јавном информисању касније су (2010. године) оспорене одлуком Уставног суда.¹³²

На крају треба споменути и *Закон о потврђивању споразума о стабилизацији и придруживању између европских заједница и њихових држава чланица, са једне, и Републике Србије, са друге стране* ” *ЗоПСосП* (2008)¹³³ као и *Закон о контроли државне помоћи – ЗКДП* (2009).¹³⁴ У ранијим поглављима смо навели велики број извора права Европске уније и могли смо да уочимо да Лисабонски споразум и други извори показују колико велику пажњу ЕУ, посебно ЕК и Европски суд правде поклања слободи тржишта и заштити конкуренције. ЗКДП је ступио на снагу 2010. године, а први сет уредби о контроли државне помоћи усвојен је у марту месецу исте године. До ступања на снагу ЗКДП-а нису постојали прописи који су се односили на контролу државне помоћи те је доношење ЗКДП-а последица потребе за усаглашавањем и хармонизацијом прописа Републике Србије са правом ЕУ и потписаним ССП. Међутим, ЗоПСосП је предвидео да се правила о државној помоћи, неће примењивати у Републици Србији на јавна предузећа и предузећа којима су додељена посебна правна начела која су утврђена у Уговору о ЕЗ (са посебним упућивањем на члан 86. односно садашњи члан 106. Лисабонског споразума) у периоду од три године од његовог ступања на снагу. Према томе, у овом прелазном периоду који је трајао до 2012. године, посебна правила за јавна предузећа искључивала су могућност наметања истим квантитативних ограничења

¹²⁹ Самарџић, Н., *Приватизација медија у Србији*, Српска правна ревија, бр. 7/2008, стр. 152–155.

¹³⁰ *Закон о главном граду*, „Сл. гласник РС”, бр. 129/07, чл. 8. ст. 1. и ст. 2. тач. 5.

¹³¹ *Закон о изменама и допунама Закона о јавном информисању*, „Сл. гласник РС”, бр. 71/09.

¹³² Одлука Уставног суда Републике Србије, 22.07.2010, Предмет IУз-231/2009. „Сл. гласник РС”, бр. 89/2010.

¹³³ *Закон о потврђивању споразума о стабилизацији и придруживању између европских заједница и њихових држава чланица, са једне, и Републике Србије, са друге стране – ЗоПСосП*, „Сл. гласник РС – Међународни уговори”, бр. 83/2008.

¹³⁴ *Закон о контроли државне помоћи*, „Сл. гласник РС”, бр. 51/09.

или мера. Због наведеног правила из ЗоПСоСП-а, све до 2012. године, правила о контроли државне помоћи за јавна предузећа, што се односило и на јавна предузећа основана у области медија била су изузета од правила садржаних у ЗКПД-у.

Република Србија је 2011. године први пут усвојила Медијску стратегију, тачније *Стратегију развоја јавног информисања за период до 2016. године*.¹³⁵ Ова Стратегија као инструмент јавне политике покушала је да у задатом временском оквиру отклони више проблема који су настали у имплементацији и спровођењу медијских закона са почетка овог периода (завршетак приватизације медија, излазак државе из власништва над медијима, пројектно уместо државног финансирања, спровођење и завршетак процеса дигитализације, даље усаглашавање са аудио-визуелним политикама ЕУ, унапређење и трансформација РРА-а у РЕМ – Регулаторно тело у области електронских медија и др.). Стратегија је у циљу даљег усаглашавања са стандардима ЕУ у овој области предвидела и даљу иновацију медијских закона, односно доношење нових у овој области, а један од кључних разлога за то је и доношење *Директиве о аудио-визуелним медијским услугама (АВМСД)* 2010. године.

Циљ Стратегије је био да утврди најважније правце развоја система јавног информисања у Републици Србији и делова тог система да би развој слободе медија и медијског тржишта допринео даљем јачању демократских односа у друштву. Унапређење система јавног информисања подразумева и усаглашавање домаћег правног оквира и праксе с међународним и европским регулаторним оквиром и искуством, обавезу државе да их поштује и примени, као и јачање капацитета и обавезу свих учесника у процесу јавног информисања да раде у јавном интересу, за добробит грађана и свих друштвених група.

Република Србија је овом стратегијом дефинисала јавни интерес, улогу државе у систему јавног информисања, положај и улогу јавних гласила у демократском друштву, власништво у јавним гласилима, а посебну пажњу посветила је јавности власништва и спречавању медијске концентрације. Стратегија је дефинисала и улогу штампаних јавних гласила и новинских агенција, услове за даљи развој електронских медија и медија на новим технолошким платформама, као и посебан положај јавног сервиса у систему јавног информисања у Републици Србији.

У наредном периоду, неки од циљева су испуњени у потпуности (на пример, окончан је поступак дигитализације у Републици Србији, законски је дефинисан јавни интерес у области јавног информисања што утиче и данас на пројектно финансирање), неки су испуњени али делимично, у већој или мањој мери (на пример, није дошло до потпуног изласка државе из власништва над медијима), а од неких се и одустало (на пример, од формирања 6 регионалних јавних сервиса уз два већ постојећа – РТС и РТВ).

На крају овог дела можемо констатовати да су тадашњи медијски закони у значајној мери били усаглашени са стандардима Савета Европе и Европске уније који су у то време постојали (ако изузмемо Закон о изменама и допунама Закона о јавном информисању 2009. године и чланова закона који се односе на локалну

¹³⁵ *Стратегија развоја система јавног информисања до 2016. године*, „Сл. гласник РС”, бр. 75/2011.

самоуправу и јавно информисање који су довели до проблема у процесу приватизације). Међутим, степен њиховог ефективног спровођења односно имплементације, од избора чланова РРА-а до трансформације РТС-а и РТВ-а у јавни сервис, као и спровођења бројних других правила која су из ових закона произилазила био је низак, између осталог и зато што су медијски закони често били селективно тумачени.

Део четврти

ПРИМЕНА ЗАКОНА И ПОЛИТИКА ЕУ У ОБЛАСТИ МЕДИЈА У РЕПУБЛИЦИ СРБИЈИ - 2014-2020: ЧЕТВРТА ФАЗА

4.1 . ПОЗИТИВНО ПРАВНИ ОКВИР МЕДИЈСКОГ ПРАВА У РЕПУБЛИЦИ СРБИЈИ

4.1.1. УСТАВ РЕПУБЛИКЕ СРБИЈЕ И ПРАВО МЕДИЈА

Након распада Државне заједнице Србија и Црна Гора, Република Србија је 2006. године постала самостална држава, што је праћено и доношењем новог Устава.¹³⁶ Иако је Устав Републике Србије донесен у претходно поменутој фази развоја медијског правног оквира, у овом делу ћемо се посебно осврнути на њега, јер је он и данас највиши правни акт у Републици Србији део позитивног права, па и садашњег медијског правног оквира, с обзиром на уставне гаранције које се односе на слободу мишљења и изражавања (па и ограничења истих), слободу медија и право на обавештеност.

Устав Републике Србије, у делу који се односи на људска и мањинска права, јемчи: слободу мишљења и изражавања, слободу медија и право на обавештеност.

Слобода мишљења и изражавања гарантована је на следећи начин: „Јемчи се слобода мишљења и изражавања, као и слобода да се говором, писањем, сликом или на други начин траже, примају и шире обавештења и идеје”. Слобода изражавања може се законом ограничити, ако је то неопходно ради заштите права и угледа других, чувања ауторитета и непристрасности суда и заштите јавног здравља, морала демократског друштва и националне безбедности Републике Србије.¹³⁷

Ова уставна одредба делимично је шира али и ужа од оне која је садржана у Европској конвенцији за заштиту људских права и основних слобода Савета Европе. За разлику од члана 10. Европске конвенције која под слободом изражавања подразумева право примања и ширења (које је тумачењем и пресудама Европског суда за људска права од 2008. године до данас обухвата и право тражења информација), Устав Републике Србије познаје у поменутој одредби и право примања и право ширења и право тражења информација, што је значајно са становишта слободе приступа информацијама (Закон о слободном приступу информацијама од јавног значаја донет је у Републици Србији такође у претходној фази – 2004. године и данас је такође, као и Устав, још увек део позитивног права).

С друге стране, уставна формулација слободе изражавања, када је реч о ограничењима слободе изражавања, у извесној мери сужава слободу изражавања. Може се запазити да прво ограничење које је утврђено Уставом јесте заштита права и угледа других, а да Устав не познаје ограничење садржано у Европској

¹³⁶ Устав Републике Србије, „Службени гласник РС”, бр. 98/06.

¹³⁷ Устав Републике Србије, „Службени гласник РС”, бр. 98/06, чл. 46.

конвенцији које се односи на спречавање нереда и криминала. И речи „демократског друштва” садржано у Уставној формулацији ограничења, могу се сматрати полемичном, јер у тексту Европске конвенције она означава потребу да се спроведе „тест пропорционалности” чак и онда када на први поглед постоји потреба за слободом изражавања, али само онда када је то неопходно у „демократском друштву”, али се чини да из семантичког значења уставне одредбе то не произилази.

Као слобода која се изводи из слободе изражавања, Устав РС као посебну слободу утврђује слободу медија.¹³⁸ „Свако је слободан да без одобрења, на начин предвиђен законом, оснива новине и друга средства јавног обавештавања. Телевизијске и радио-станице оснивају се у складу са законом. У Републици Србији нема цензуре. Надлежни суд може спречити ширење информација и идеја путем средстава јавног обавештавања само ако је то у демократском друштву неопходно ради спречавања позивања на насилно рушење Уставом утврђеног поретка или нарушавање територијалног интегритета Републике Србије, спречавања пропагирања рата или подстрекавања на непосредно насиље или ради спречавања заговарања расне, националне или верске мржње, којим се подстиче на дискриминацију, непријатељство или насиље. Остваривање права на исправку неистините, непотпуне или нетачно пренете информације којом је повређено нечије право или интерес и права на одговор на објављену информацију уређује се законом.”

Као посебно Уставом зајамчено право „препознато” је и право на обавештеност.¹³⁹ У другој половини 20. века из слободе изражавања издвојиле су се постепено и две посебне слободе (права): слобода јавног информисања и слобода приступа информацијама.

Право на обавештеност које је утврђено Уставом управо обухвата претходно наведене две слободе. Остаје, међутим, непознато зашто је ово право употребљен назив: „право на обавештеност” а не на пример слобода јавног информисања и слобода приступа информацијама.

Формулација првог става члана 51. Устава практично је дефиниција права на јавно информисање: „Свако има право да истинито, потпуно и благовремено буде обавештаван о питањима од јавног значаја и средства јавног обавештавања су дужна да то право поштују”.

Кроз други став члана 51. Устава утврђена је слобода приступа информацијама (иако се, у Уставу, она тако не зове већ је саставни део права на обавештеност): „Свако има право на приступ подацима који су у поседу државних органа и организација којима су поверена јавна овлашћења, у складу са законом”.

Потреба за доношењем нових медијских закона произашла је из потребе за даљом хармонизацијом ове области са прописима ЕУ, посебно Директиве у аудио-визуелним медијским услугама која је донета 2010. године, о чему је претходно већ било речи, а што је констатовано и претходно поменутом Медијском стратегијом

¹³⁸ Устав Републике Србије, „Службени гласник РС”, бр. 98/06, чл. 49.

¹³⁹ Устав Републике Србије, „Службени гласник РС”, бр. 98/06, чл. 51.

из 2011. године. Три медијска закона – Закон о јавном информисању и медијима, Закон о електронским медијима и Закон о јавним медијским сервисима из 2014. године, на неки начин, представљају логичан развој и надоградњу медијског законодавства из претходног периода. И поред уочених недостатака у медијским законима из 2002. и 2003. године, тачније претходно поменутих Закона о радио-дифузији и Закона о јавном информисању, законодавство са почетка овог века прихватило је све међународне стандарде које су у то време постојали. Без обзира на проблеме до којих је дошло у њиховој примени, о чему је било више речи у претходном делу, то су били добри закони, те је и медијско позитивно законодавство из 2014. године само логичан след даље „надоградње” законодавства из претходног периода. Наставак развоја медијског права кроз доношење сета медијских закона, између осталог, у значајној мери је била последица даљег развоја нормативног оквира ЕУ у овој области.

4.1.2. ЗАКОН О ЈАВНОМ ИНФОРМИСАЊУ И МЕДИЈИМА (2014)

4.1.2.1. *Циљеви од којих се пошло при конципирању предложених решења*

Нови *Закон о јавном информисању и медијима* (у даљем тексту: ЗЈИМ) усвојен је 2014. године.

При конципирању предложених решења у предложеном Закону се пошло од следећих циљева:

- 1) неопходност нормативног регулисања и одређивања јавног интереса у области јавног информисања ради остваривања права јавности да буде обавештена;
- 2) стварање услова за слободан развој независних, професионалних медија и медијског система који треба да омогући најшире задовољавање потреба грађана Републике Србије без дискриминације са информацијама и садржајима из свих области друштвеног живота (политике, привреде, културе, уметности, образовања, спорта итд.);
- 3) дефинисање конзистентног и транспарентног система финансирања у области јавног информисања из јавних прихода (буџет) са различитих нивоа јавних власти, кроз прелазак на систем пројектног финансирања медија и других субјеката у овој области и успостављање контроле трошења на тај начин добијених средстава;
- 4) успостављање оквира који гарантује слободан проток идеја, информација и мишљења, без мешања државе на начин који би представљао неоправдано ограничавање слободе изражавања и јавног информисања;
- 5) повлачење државе из оснивачких права над медијима осим у за то посебно утврђеним случајевима;
- 6) регулисање положаја уредника, заштита права новинара и подстицање новинарског удруживања;
- 7) стварање услова за остваривање транспарентности медија и медијског плурализма;

- 8) успостављање Регистра медија;
- 9) спречавање недозвољеног обједињавања у области јавног информисања;
- 10) регулисање статуса и положаја представника иностраних медија (страног дописништва, дописника иностраних медија);
- 11) стварање услова за остваривање слободе дистрибуције медија;
- 12) обезбеђење остваривања посебних права и обавеза у јавном информисању;
- 13) спречавање злоупотреба у вези са објављивањем информација о личности и стварање и унапређивање „меких” механизма за отклањање повреде права (опозив, одговор, исправка);
- 14) обезбеђивање услова за адекватну судску заштиту у случају повреде личних права.

Неки од ових циљева већ су били утврђени и у ранијем ЗЈИ из 2003. године, али развој права, уочени недостаци у примени и потреба за даљом хармонизацијом са прописима ЕУ захтевали су њихову делимично нову разраду. То се посебно односи на потребу јасног одређивања јавног интереса у области медија, реформу система финансирања медија и прелазак на пројектно финансирање укључујући и поштовање правила о државној помоћи, успостављање посебног регистра медија, јасно повлачење државе из оснивачких права над медијима и транспарентан наставак процеса приватизације медија и регулисање статуса и положаја представника иностраних медија. Ови циљеви довели до значајних промена у ЗЈИМ из 2014. године, у односу на ЗЈИ из 2003. године, када је реч о њиховој нормативној разради у новом Закону.

4.1.2.2. Предмет, циљ и основна начела јавног информисања

Уводне одредбе у Закону одређују начин остваривања јавног информисања, као и циљ и предмет законског регулисања ове области која има нарочити значај за успостављање и развој демократских процеса у сваком друштву, а посебно у земљама у транзицији. Сходно Закону, јавно информисање остварује се путем медија. То нам већ на први поглед намеће и питање уређивања медијског садржаја. Пошто су друштвене мреже мреже без „уређивачког садржаја”, питање које намеће будућност јесте и питање да ли и у којој мери поједини аспекти медијске регулативе могу да се односе на платформе и друштвене мреже, о чему се све више дискутује у Европској унији, а своје импликације има и у Изменама и допунама АВМСД из 2018. године. У ЗЈИМ су затим набројани посебни циљеви правне регулативе у области јавног информисања. Овим чланом је утврђено да се законским правилима на првом месту жели обезбедити и заштити слободно изношење, примање и размена информација, ставова и мишљења путем медија у циљу унапређивања вредности демократског друштва, спречавања сукоба и очувања друштвеног мира, достизања истине и омогућавања слободног развоја личности како новинара и других медијских посленика, тако и примаоца информација. Затим је законом ближе одређен предмет. У том смислу се каже да се законским одредбама уређује слобода јавног информисања као централни правни

институт овог правног режима, али и ближе одређују саставни делови, односно аспекти ове слободе, и то:

- (1) слобода прикупљања, објављивања и примања информација,
- (2) слобода формирања и изражавања ставова и мишљења,
- (3) слобода штампања и дистрибуције новина и слобода производње, пружања и емитовања аудио и аудио-визуелних медијских услуга,
- (4) слобода ширења информација путем интернета и на другим платформама, и
- (5) слобода оснивања медија и обављања делатности јавног информисања.

На овај начин законским одредбама покривају се сви појединачно одређени аспекти слободе јавног информисања, од слободе стварања и дистрибуције медијских садржаја, до обезбеђивања услова за слободно оснивање јавних гласила и обављање делатности у оквиру система јавног информисања.¹⁴⁰

У даљем тексту ЗЈИМ уређује начела јавног информисања, јавни интерес у јавном информисању, обезбеђивање и расподелу средстава за остваривање јавног интереса у области јавног информисања, импресум, скраћени импресум и идентификацију, јавност података о медијима и Регистар, заштиту медијског плурализма, положај уредника, новинара и представника страних медија, дистрибуцију медија, привремено чување и увид у медијски запис, посебна права и обавезе у јавном информисању, информације о личности, средства и поступке правне заштите, надзор над применом одредаба закона, као и казнене одредбе.

ЗЈИМ затим посебно утврђује начела јавног информисања а то су: (1) слобода јавног информисања, (2) информисање о питањима од интереса за јавност, (3) заштита медијског плурализма и забрана монопола у области јавног информисања, (4) јавност података о медијима, (5) положај носилаца јавних и политичких функција, (6) обавеза новинарске пажње, (7) установе јавних медијских сервиса, (8) права издавача, (9) остваривање права на информисање особа са инвалидитетом и (10) остваривање права на информисање припадника националних мањина. Њима се на принципијелан начин успостављају темељни правни стандарди у овој области. Начелне одредбе истовремено представљају и рефлексiju највиших принципа слободе штампе (медија) који су изграђени у току развоја модерних демократских друштава, а посебно међународног права.¹⁴¹

Прво начело јесте оно које се односи на гаранције слободе јавног информисања, на првом месту забране цензуре, јер се цензура као институт у данашње време сматра потпуно неприхватљивом у демократском друштву. Даље, и компатибилно са забраном цензуре, ово начелно правило обухвата такође и забрану дискриминације медија, новинара и других медијских посленика, као и других лица, међу којима су и они којима су информације намењене, и то према њиховим политичким уверењима или другом личном својству. Осим дискриминације, у оквиру одредби о слободи јавног информисања посебно се забрањују акти који су усмерени на угрожавање слободног протока информација у медијима, као што је вршење притиска, претња или уцењивање уредника, новинара и извора информације.

¹⁴⁰ Закон о јавном информисању и медијима, „Сл. гласник РС”, бр. 83/2014, 58/2015, 12/2016 – аутентично тумачење, чл. 1–3.

¹⁴¹ Упореди: ЗЈИМ, чл. 4–15.

Посебна пажња се такође посвећује кажњавању за акте насиља над новинарима, а затим се каже да се слобода јавног информисања правно штити од злоупотребе службеног положаја и јавних овлашћења, својинских или других права, као и фактичког утицаја и контроле над средствима за штампање и дистрибуцију новина или над платформама за производњу и пружање аудио и аудио-визуелних услуга, утицајем и контролом над средствима за штампање и дистрибуцију или над уређајима за производњу и емитовање аудио и аудио-визуелних медијских услуга односно уређајима за ширење информација путем интернета или на друге начине.

Друго начело везује се за информисање о питањима од интереса за јавност. Принципијелно одређено и историјски уобличено постоји претпоставка о томе да се у медијима објављују информације о оним стварима о којима људи имају интерес да их знају. Због тога се овим начелом утврђује да се у медијима слободно објављују информације и изражавају ставови и мишљења о појавама, догађајима и личностима о којима јавност има оправдани интерес да зна, без обзира на начин прибављања информација, а да са друге стране свако има право да истинито, потпуно и благовремено буде обавештен о питањима од јавног значаја и средства јавног информисања су дужна да то право поштују.

Следеће начело – заштита медијског плурализма и забрана монопола у области јавног информисања – односи се на обезбеђивање несметаног функционисања тржишта у области медија, те се у њима наводи да се забрањује сваки вид монопола у медију као и да нико не може имати монопол на објављивање информација, идеја и мишљења у медију. Такође, ради омогућавања грађанима да формирају сопствено мишљење о појавама, догађајима и личностима, обезбеђује се разноврсност извора информација и медијских садржаја.

Начело јавности података о медијима треба да допринесе да јавност, односно грађани, ради формирања сопственог мишљења о веродостојности и поузданости информација, идеја и мишљења објављених у медијима, могу да се упознају са подацима о медијима. То је неопходно и са становишта медијског плурализма а непосредна разрада овог начела ближе је утврђена у делу Закона који се односи на Регистар.

Пето начело говори о положају носиоца јавних, односно политичких функција. Да би се осигурала несметана комуникација између грађана и политичара, као и оних који се налазе на државним функцијама, односно функцијама власти, и то у циљу јавне контроле њиховог рада, предвиђене су одредбе о томе да је изабран, постављен, односно именован носилац јавне и политичке функције дужан да трпи изношење критичких мишљења која се односе на резултате његовог рада, односно политику коју спроводи, а у вези је са обављањем његове јавне функције без обзира на то да ли се осећа лично повређеним изношењем тих мишљења.

Осим гаранција слободе прикупљања, објављивања и примања информација, следеће начело садржи и правила којима се намећу и одређене обавезе медијским посленицима. Реч је о познатој обавези новинарске пажње, која се односи на све медијске посленике. Уредник и новинар су дужни да са пажњом примереном околностима, а пре објављивања информације о некој појави, догађају или личности, провере њено порекло, истинитост и потпуност. Такође, обавеза

новинарске пажње подразумева и посебне обавезе уредника и новинара у процесу преношења информација, односно дужност да преузете информације, ставове и мишљења пренесу веродостојно и потпуно, као и дужност да наведу назив другог медија из кога преузимају информације које објављују.

Посебна пак обавеза утврђена законом као једно од начела је и она која се односи на установе јавних медијских сервиса али и друге медије који пружају услуге по начелима и стандардима јавних медијских сервиса. Овим медијима, у којима доминира јавни интерес обезбеђивања доступности информација, намеће се обавеза да о појавама, догађајима и личностима извештавају правовремено и непристрасно, да омогуће изражавање свих ставова и мишљења која су заступљена у заједници, да у духу толеранције, подстичу расправу о свим темама од интереса за јавност, да производе разноврсне програмске садржаје и теже највишем нивоу квалитета услуга.

Још једно начело садржано у Закону је и право издавача. Оно се састоји у обавези свих да поштују права издавача медија и пружалаца аудио-визуелних медијских услуга, као и једнакост физичких и правних лица, домаћих и страних, на издавање и друга права у области јавног информисања у складу са законом и потврђеним међународним уговором.

Начелним одредбама Закона се такође гарантују и посебна права појединих категорија лица у области јавног информисања. Тако се у Закону изричито каже да припадници националних мањина и етничких заједница, као и особе са инвалидитетом, остварују своје интересе у овој области ангажовањем средстава које стоје на располагању Републици, аутономној покрајини и јединици локалне самоуправе, и то у циљу информисања на матерњем језику и неговања сопствене културе и идентитета, кад се ради о националним мањинама и етничким заједницама, односно у циљу објављивања информација на знаковном језику или Брајевом писму кад се ради о особама са оштећењем слуха и слепим и слабовидим особама.

Најзад, у овом делу, Закон прописује и правила тумачења и примене законских норми. На првом месту, принципијелно се забрањује тумачење и примена законских норми на начин који би довео до укидања слободе јавног информисања или до њеног ограничења у мери која је већа од прописане. На другом месту, примена и тумачење Закона непосредно се доводи у везу са општеприхваћеним правилима међународног права, важећим међународним стандардима људских и мањинских права, као и праксом међународних институција које надзиру њихово спровођење, попут, на пример Европског суда за људска права.

4.1.2.3. Јавни интерес у јавном информисању и обезбеђење и расподела средстава за остваривање јавног интереса

Један од кључних циљева Стратегије развоја система јавног информисања у Републици Србији из 2011. године било је утврђивање јавног интереса у области јавног информисања. Јавни интерес у овој области представља остваривање права јавности да буде информисана, и он се остварује путем медија. Слободан развој

независних, професионалних медија и медијског система треба да омогући најшире задовољавање потребе грађана Републике Србије, без дискриминације, за информацијама и садржајима из свих области живота: политике, привреде, културе, уметности, образовања, екологије, спорта, разоноде и др. У јавном интересу је да се обезбеде разноврсни и квалитетни медијски садржаји за све појединце и друштвене групе: професионалне, старосне, образовне, као и све мањинске групе: етничке, религијске, језичке, односно групе са посебним потребама и др. У одредбама овог поглавља Закона таксативно су набројане активности, које се сматрају активностима од јавног интереса у области јавног информисања за Републику Србију, аутономну покрајину и јединицу локалне самоуправе, а које захтевају активну (буџетску) помоћ из републичког, покрајинског и буџета јединица локалне самоуправе. Неке од тих активности су: (1) истинито, непристрасно, правовремено и потпуно информисање свих грађана Републике Србије, (2) истинито, непристрасно и потпуно информисање на матерњем језику грађана Републике Србије припадника националних мањина, (3) очување културног идентитета српског народа и националних мањина које живе на територији Републике Србије, (4) информисање особа са инвалидитетом и других мањинских група, (5) унапређење медијског и новинарског професионализма и др. Ова помоћ се обезбеђује кроз реализацију пројеката производње медијских садржаја и пројеката помоћи у организовању и учешћу на стручним, научним и пригодним скуповима. Законом су утврђене и таксативно набројане мере за унапређивање система јавног информисања које предузимају Република Србија, аутономна покрајина, односно јединице локалне самоуправе, у циљу остваривања јавног интереса у области јавног информисања.¹⁴²

На овај део Закона надовезује се и део који се односи на обезбеђивање и расподелу средстава за остваривање јавног интереса. У складу са захтевима Медијске стратегије из 2011. године, утврђен је законски оквир о додели државне помоћи којом је обухваћена област јавног информисања. Она укључује и прелазак са директног буџетског финансирања појединих медија на систем пројектног, конкурсног финансирања, за све медије, односно осниваче медија који су уписани у регистар медија, затим правна лица, односно предузетнике који су регистровани за производњу медијских садржаја, као и друга правних лица односно предузетника. Значи, пројектно финансирање којим се обезбеђује остваривање јавног интереса у области јавног информисања „отворено” је не само за осниваче регистрованих медија, већ и за све друге поменуте субјекте, што је логично решење с обзиром на то да остваривању јавног интереса у области јавног информисања, у нпр. производњи медијског садржаја, значајно могу да допринесу и независне продукције, удружења грађана као и други субјекти који нису оснивачи медија. Законом је утврђена и веома ограничена могућност директног финансирања, јер су средства намењена за непосредно додељивање ограничена на 5% од укупно обезбеђених и расподељених средстава за остваривање јавног интереса у области јавног информисања у једној календарској години. У наставку овог поглавља, детаљно је утврђена процедура односно поступак доделе средстава државне помоћи. Поступак започиње расписивањем конкурса од стране министарства надлежног за послове јавног информисања, односно органа јавне власти надлежног

¹⁴² Упореди: ЗЈИМ, чл. 15–16.

за послове јавног информисања аутономне покрајине и јединица локалне самоуправе. Конкурс мора бити расписан најмање једном годишње. Затим је утврђена садржина конкурса, услови за учешће на конкурс (укључујући и посебна правила у вези са суфинансирањем пројеката), критеријуми за оцену пријаве на конкурс, конкурсној комисији, одлуци о расподели средстава, обавези извештавања о спроведеним активностима и др. Непосредно додељивање средстава ван јавног конкурса у области јавног информисања могуће је само изузетно и то само ако се ради о пројекту од посебног значаја за заједницу и ако се потреба спровођења пројектних активности није могла предвидети пре расписивања конкурса.¹⁴³

И индиректно и директно финансирање, о чему је претходно било речи, са становишта прописа и кластера која обухватају преговарачка поглавља, подлежу правилима које је ЕУ утврдила а које се односе на буџетску помоћ.

4.1.2.4. Медији и законско регулисање појма „медиј”

Први пут, у овом поглављу, у Закону о јавном информисању и медијима, дефинисан је појам „медиј”, чиме је напуштен досадашњи традиционални али и превазиђени и архаични појам „јавно гласило”. Израз „медиј” у савременом свету постао је временом глобални појам, препознатљив у свим деловима света без обзира на говорно подручје, а већ више деценија је одомаћен и фактички и правно прихваћен (нпр. Устав Републике Србије у члану 50 – Слобода медија) у свакодневној, па и службеној употреби у Републици Србији. У смислу овог закона, „медиј је средство јавног обавештавања које речима, сликом и звуком преноси уреднички обликоване информације, идеје и мишљења и друге садржаје намењене јавној дистрибуцији и неодређеном броју корисника”. Под медијем се у смислу овог закона нарочито подразумевају новине (дневне и периодичне), сервис новинске агенције, радио-програм и телевизијски програм и електронска издања тих медија, као и самостална електронска издања (уређивачки обликоване интернет странице или интернет портали) а који су регистровани у Регистру медија, у складу са овим Законом. Законским текстом је такође ближе појашњено да се сваке новине са посебним називом сматрају посебним штампаним медијем, сваки појединачни радио или телевизијски програм – једним медијем без обзира на начин дистрибуције, те да сваки сервис новинске агенције који се посебно дистрибуира сматра посебним агенцијским медијем. Посебним медијем сматрају се и електронска издања претходно наведених медија. Медиј нема својство правног лица. У овом поглављу, извршена је и негативна енумерација, тачније, утврђен је детаљан списак шта није „медиј” (књига, филм, носач аудио и аудио-визуелног садржаја, научни и стручни часопис, интернет претраживачи и агрегатори и др.). На овај начин, прецизним дефинисањем појма „медиј” као и шта овај појам не обухвата, спречава се потенцијална могућност да се у пракси појаве његова различита тумачења.¹⁴⁴

4.1.2.5. Јавност података и регистар

Законом је, као једна од битних обавеза у односу на сваки медиј, прописана обавеза обавезног објављивања импресума и скраћеног импресума медија, односно

¹⁴³ Упореди: ЗЈИМ, чл. 17–28.

¹⁴⁴ Упореди: ЗЈИМ, чл. 29–33.

основних података на основу којих се медиј идентификује. За радио и телевизијске програме, утврђена је и обавеза идентификације. У овом одељку, посебно је разрађен и садржај импресума новина, давалаца аудио-визуелних медијских услуга и новинских агенција, затим садржај скраћеног импресума и идентификације и начин објављивања импресума, скраћеног импресума и идентификације у новинама, телевизијском и радио програму као и импресума новинске агенције. Закон такође установљава регистар медија. Упис у регистар, у складу са овим законом, односи се на новине и сервисе новинских агенција. Подаци о радио и телевизијским програмима воде се у складу са одредбама закона којим се уређују електронски медији и не уписују се у регистар медија. Регистар медија води Агенција за привредне регистре. Регистрација се врши без накнаде. Регистар медија је јавна, јединствена, електронска база података који су предмет регистрације у складу са овим законом. Свако има право увида у податке који се воде у регистру медија о оснивачима медија, оснивачима медијских организација, као и другим лицима одређеним овим законом, која могу, на основу свог положаја у медијској организацији, непосредно или посредно да утичу на уређивачку политику медија. Сврха регистра је обезбеђивање јавности у погледу оснивача јавних гласила, чиме се обезбеђује још један од циљева прокламованих у Стратегији развоја јавног информисања – транспарентност, као и спречавање недозвољеног обједињавања оснивачких права на медију, што значајно утиче и на остваривање медијског плурализма. Кроз овај регистар омогућава се: читаоцима и корисницима информација сервиса новинских агенција да изграде сопствено мишљење о веродостојности и поузданости информација, ставова и мишљења објављених у њима; сагледавање могућег утицаја медија на јавно мњење; спречавање недозвољеног обједињавања и истраживања научних, стручних и истраживачких организација. У овом поглављу су такође прецизно прописани подаци који су предмет регистрације, поступак, надлежност и рок за регистрацију, објављивање и достављање података, као и последице неуписивања и брисања из регистра.¹⁴⁵

4.1.2.6. *Заштита медијског плурализма*

У овом поглављу Закона садржане су одредбе о медијској концентрацији. Обједињавање у области јавног информисања, односно медијска концентracија није *a priori* недозвољена, али подлеже одређеним ограничењима.

Недозвољено обједињавање ће постојати у случају: (1) обједињавања оснивачких права на две или више дневних новина различитих медијских организација које објављују информације из свих области друштвеног живота, чији тираж прелази 50% од укупно продатог или на други начин реализованог тиража дневних новина на подручју Републике Србије у периоду од једне календарске године; (2) обједињавања оснивачких, односно управљачких права у две или више медијских организација које пружају аудио, односно аудио-визуелне медијске услуге, чији удео у слушаности, односно гледаности прелази 35% од укупне слушаности, односно гледаности у зони покривања у периоду од једне календарске године.

Такође, није дозвољено ни стицање учешћа преко 50% у оснивачком капиталу између издавача дневних новина, које објављују информације из свих области

¹⁴⁵ Упореди: ЗЈИМ, чл. 34–44.

друштвеног живота, с просечним дневним реализованим тиражом већим од 50.000 примерака годишње, и издавача који пружа аудио и аудио-визуелне медијске услуге.

Обједињавање оснивачких, односно управљачких права подразумева могућност одлучујућег утицаја на вођење послова у два или више издавача, а нарочито у својству контролног (матичног) друштва, односно контролног члана или акционара, на основу својине или других имовинских права на имовину или делу имовине, на основу права из уговора, споразума или из хартија од вредности, по основу потраживања или средстава за обезбеђење потраживања или на основу услова пословне праксе.

Постојање угрожавања медијског плурализма за штампане медије утврђује министарство надлежно за послове јавног информисања, а у случајевима обједињавања или унакрсног стицања учешћа чији је учесник најмање један електронски медиј, независно регулаторно тело надлежно за електронске медије (Регулатор), у складу са законом којим се уређује област електронских медија. Министарство покреће поступак по пријави заинтересованог лица. Ако Министарство утврди да је угрожен медијски плурализам, са том чињеницом упознаје издавача, и одређује му, да у року од шест месеци од пријема упозорења, поднесе доказе о томе да је својим радњама отклонио узроке угрожавања медијског плурализма.

4.1.2.7. Уредници, новинари и професионална удружења новинара, представници иностраних медија и дописништва иностраних медија

У овом поглављу ЗЈИМ¹⁴⁶ најпре је утврђено да медиј мора имати одговорног уредника и да је он истовремено и главни уредник медија, као и да одговорни уредник може бити само лице које има пребивалиште на подручју Републике Србије и које не ужива имунитет од одговорности. Ово је учињено како би се избегла могућност избегавања одговорности од стране одговорног уредника медија.

У погледу заштите новинара утврђено је да новинару не може престати радни однос, умањити се уговорена зарада или уговорена накнада за рад и др., зато што је у јавном гласилу објавио истиниту тврдњу или изнео мишљење, као ни због тога што је своје мишљење изнео ван медија као лични став. Такође, новинар има право да одбије извршење налога којим би се кршила правна правила и етика новинарске професије, као и право на аутентичност прилога које подразумева да се новинарев прилог чији је смисао измењен у уређивачком поступку не сме објавити под именом новинара без његовог пристанка.

Закон такође садржи и одредбу о новинарској тајни којом се гарантује новинару да не мора открити податке који се односе на извор информације, осим ако се ти подаци односе на кривично дело односно учиниоца кривичног дела за које је законом запређена казна затвора од најмање пет година, и ако се подаци не могу прибавити на други начин.

¹⁴⁶ Упореди: ЗЈИМ, чл. 48–55.

На крају, оставља се и слобода организовања новинара у професионална удружења, која у новим условима треба да имају посебну улогу и одговорност, пре свега када се ради о доношењу и примени професионалних кодекса, којима законске норме треба да буду прецизиране и разрађене тако да утичу на подизање укупног професионалног нивоа новинарства. Такође, новинарска удружења сходно предложеној одредби, имају и правни интерес за мешање у радном спору у коме учествује члан тог удружења, ако се он томе не противи.

Што се тиче представника иностраних медија и дописништава иностраних медија, најпре треба нагласити да је положај ових субјеката све до доношења овог Закона регулисао Закон о уношењу и растурању иностраних средстава јавног информисања и о иностраној информативној делатности у Југославији из 1974. године, који је последњи пут измењен и допуњен 1996. године.¹⁴⁷ Дописништва страног медија стичу својство правног лица уписом у евиденцију. Ради лакшег обављања новинарског посла, представник иностраног медија и дописништво могу да се упишу у евиденцију иностраних представника и дописништава. Ову евиденцију води министарство надлежно за послове јавног информисања. На основу евидентирања, дописницима се издаје и одговарајућа легитимација. Посебно треба поменути да је упис у ову евиденцију – факултативан.

4.1.2.8. Дистрибуција медија и медијских садржаја и обавеза привременог чувања записа

У овом поглављу, садржане су одредбе које се односе на дистрибуцију медија и медијских садржаја. Ово поглавље представља разраду одредбе Устава Републике Србије који се односи на слободу медија, којим је предвиђено да у Републици Србији нема цензуре, те да надлежни суд може спречити ширење информација и идеја путем средстава јавног обавештавања у јасно Уставом утврђеним случајевима, и само ако је то неопходно у демократском друштву.

Ради поштовања законске обавезе обавезног објављивања импресума од стране медија, најпре је, кроз посебну законску одредбу, прелажено да дистрибутер има право да одбије да дистрибуира медиј без импресума, те да у случају да дође до спора поводом информације објављене у медију који је дистрибутер прихватио да дистрибуира без импресума, одговорност сноси и дистрибутер. Затим, да би се спречила могућност злоупотребе дистрибуције медија од стране лица које се бави дистрибуцијом медија, предложено је да дистрибутер не сме да одбије да дистрибуира медиј без оправданог комерцијалног разлога, као ни да за дистрибуцију медија поставља услове који су супротни тржишним принципима, сходно одредбама закона којима се регулише заштита конкуренције.

Једно од кључних питања у савременом демократском друштву је да ли се у ери високих технологија и брзине примања и ширења идеја и информација може говорити о забрани дистрибуције информација или другог медијског садржаја путем медија, односно да ли се забрана дистрибуције информација уопште може

¹⁴⁷ Закон о уношењу и растурању иностраних средстава јавног информисања и о иностраној информативној делатности у Југославији, „Сл. лист СФРЈ”, бр. 39/74, 74/87 и „Сл. лист СРЈ”, 24/94 и 28/96 и „Сл. гласник РС”, бр. 43/03,

сматрати неопходном мером у демократском друштву, и колико ова забрана уопште, у претходно поменутом контексту, може бити ефикасна.

Пракса Европског суда за људска права показује да забрана дистрибуција информација и спречавање објављивање информације (превентивна, претходна ограничења – *prior restraints*) нису недопуштена већ саме по себи као такве, али изискују највећу могућу пажњу при одлучивању. Оне су допуштене само ако испуњавају услове троделног теста, познатог у пракси тумачења чланова Европске конвенције о заштити људских права и основних слобода. Због посебне осетљивости оваквих мера и инхерентне им опасности, суд мора да покаже највећу пажњу при провери да ли испуњавају услове за допуштеност по чл. 10. ст. 2. Европске конвенције. Полазећи одредби Устава Републике Србије и од ставова Европског суда за људска права, у овом делу детаљно је разрађено када и под којим условима може доћи до забране дистрибуције информација или другог медијског садржаја. На предлог вишег јавног тужиоца, надлежни виши суд може забранити дистрибуцију информације или другог медијског садржаја (у даљем тексту: информација) ако је то неопходно у демократском друштву и ако се у информацији позива на: (1) акт непосредног насилног рушења уставног поретка; (2) акт непосредног насиља према лицу или групи на основу расе, националног или етничког порекла, вероисповести, сексуалне опредељености, инвалидитета или другог личног својства, а од објављивања информације непосредно прети озбиљна и непоправљива последица чије се наступање не може спречити на други начин.

Предлог за забрану дистрибуције информације (даље: предлог за забрану) подноси надлежни виши јавни тужилац. Предлогом за забрану може се захтевати да се забрани дистрибуција претходно поменутих информација, одузму примерци новина који садрже те информације ако се сврха забране може постићи само на тај начин, односно да се забрани ширење такве информације путем другог медија. На предлог вишег јавног тужиоца, надлежни виши суд може донети решење о привременој забрани дистрибуције информације до правноснажне одлуке о забрани. По овом предлогу суд одлучује у року од 6 сати од његовог подношења. Надлежни виши суд дужан је да решење о привременој забрани одмах достави медијској организацији, одговорном уреднику, као и дистрибутеру или штампарији. Надлежни виши суд налаже надлежном органу Министарства унутрашњих послова да онемогући дистрибуцију информације на основу поменутог решења. Претрес по предлогу за забрану мора се одржати у року од 24 часа од тренутка пријема предлога, а претрес се може одржати и без присуства уредно позваних странака, на шта се странке у позиву на претрес изричито упозоравају. Решење по предлогу за забрану суд доноси одмах по завршеном претресу, а председник већа објављује га без одлагања. Ако се предлог за забрану одбија, у одлуци којом се одбија предлог за забрану ставља се ван снаге мера онемогућавања привремене дистрибуције информација. Ако суд одбије предлог за забрану, оснивач медија има право на накнаду штете која је проузрокована неоснованом привременом забраном. Предложеним одредбама прецизно су утврђена и друга питања у вези са вођењем овог поступка укључујући и право на жалбу против решења првостепеног суда. Поменута решења кореспондирају са чланом 10. Европске Конвенције и поменутом праксом Европског суда за људска права.

Такође, утврђена је и обавеза привременог чувања записа медија, као и рокови чувања различитих врста медија, који су усклађени са роковима за евентуално обраћање суду ради заштите права онога на кога се објављена информација односи.

Утврђена је и обавеза стављања на увид и достављања чуваног записа медија на захтев суда, органа унутрашњих послова или другог заинтересованог лица. Одређени су и рок, процедура стављања на увид и достављања, трошкови израде копије записа, као и забрана злоупотребе права на увид у запис медија.¹⁴⁸

4.1.2.9. Посебна права и обавезе у јавном информисању и информације о личности

У овом поглављу уређују се посебна питања из области јавног информисања и то: *претпоставка невиности; објављивање информација у вези са кривичним поступком; забрана говора мржње, заштита малолетника и забрана јавног излагања порнографији*. Углавном, реч је о посебним питањима која су била уређена и ранијим ЗЈИ, али су у односу на њега у новом ЗЈИМ ове законске одредбе додатно унапређене.¹⁴⁹

Одредба која се тиче претпоставке невиности односи се на забрану да се у медију неко означи учиниоцем кажњивог дела, односно огласи кривим или одговорним пре правноснажности одлуке суда или другог надлежног органа.

Одредба којом се регулише објављивање информација у вези са кривичним поступком, представља новину у оквиру ове главе. Република Србија овим одредбама усаглашава свој Закон о јавном информисању са међународним стандардима, Европском конвенцијом о људским правима и праксом Европског суда за људска права. Имајући у виду да досадашњим Законом о јавном информисању нису била предвиђена никаква ограничења за објављивање информација из претходних фаза кривичног поступка, што је имало негативне последице на несметано вођење кривичног поступка и независан и непристрасан рад правосудних органа, посебно је истакнуто да се информације у вези са кривичним поступком који је у току могу објавити тек након што су изнете на главном претресу, осим ако су те информације добијене од суда или другог државног органа, као и да је забрањено објављивање података прикупљених током истраге без овлашћења надлежног органа. Предложене одредбе обезбеђују поштовање претпоставке невиности и право окривљеног на фер суђење.

Одредбом којом се регулише забрана „говора мржње” прецизно је дефинисано шта се сматра „говором мржње” (односно у ком случају не постоји одговорност за објављену информацију).

Одредба о заштити деце односно малолетника, за циљ има заштиту слободног развоја личности малолетника, те се у медију мора посебно водити рачуна да његов садржај и начин дистрибуције не нашкоде моралном, интелектуалном, емотивном или социјалном развоју малолетника.

Одредбом о забрани излагања порнографије спречава се могућност да штампана ствар са порнографским садржајем буде доступна малолетницима. Истом

¹⁴⁸ Упореди: ЗЈИМ, чл. 56–67.

¹⁴⁹ Упореди: ЗЈИМ, чл. 73–82.

предложеном законском одредбом, детаљно је уређено да порнографска штампана ствар на насловној и последњој страни не сме да садржи порнографију, те да мора имати видно упозорење да садржи порнографију, као и упозорење да није намењена малолетницима. На порнографске аудио и аудио-визуелне медијске садржаје, као и на садржаје који се дистрибуирају путем интернета, предвиђено је да се примењују одредбе посебног закона којим се уређују електронски медији.

На претходно поглавље надовезује се и посебно поглавље које се односи на информације о личности. У оквиру ове групе, уређена је заштита права личности зајемчена уставним одредбама и то на начин који обезбеђује равнотежу са интересима слободе јавног информисања. То значи да је слобода информисања овим одредбама ограничена само у мери у којој је то неопходно да би се остварила заштита личних права појединаца.

Полазећи од наведених опредељења, пре свега, одређује се да је заштићено достојанство личности лица на које се односи информација. Законом се први пут дефинише и институт аутентичности који прописује да се у јавном гласилу не сме приказивати појединац у лажном светлу.

Законом је уређено објављивање информација из приватног живота и личних записа. У оквиру ових одредби одређена су правила која се односе на услове када је допуштено објављивање информација из приватног живота и личних писаних записа. Значајна новина предвиђена је у одредби која прописује када није потребан пристанак за објављивање информације из приватног живота, у којој је унета генерална клаузула ...„ако у конкретном случају интерес јавности да се упозна са информацијом, односно записом, претеже у односу на интерес да се спречи објављивање”. На тај начин наше законодавство је усклађено са стандардима Европске Уније који то предвиђају.

4.1.2.10. Одговор и исправка, други облици судске заштите и надзор

О овом поглављу предложеног Закона утврђена су правила која се односе на право на одговор и право на исправку. Реч је о тзв. „меким” механизмима за отклањање последица објављивања неистинитих, непотпуних или нетачно пренетих информација према лицу чије је право односно правни интерес објављивањем информације повређен.

Право на одговор и право на исправку су тзв. „софт” механизми ограничења слободе изражавања. Они проистичу из саме новинарске етике, а право на одговор и право на исправку лица на које се информација односи, може бити обезбеђена и у судском поступку. Закон, значи, ближе разрађује шта је то одговор а шта исправка, и утврђује судску процедуру заштите ових института. Док, са једне стране, одговор представља правни механизам који гарантује право лицу које је погођено објављивањем информације да на ту информацију јавно реагује тако што ће изнети своје чињеничне тврдње, право на исправку гарантује појединцу да може да захтева од суда мериторно утврђивање да је објављена информација неистинита, непотпуна или нетачно пренета, као и да може да захтева да суд одговорном уреднику нареди да без накнаде објави исправку те информације као неистините, непотпуне или нетачно пренете. У складу са овом основном разликом између три правна механизма заштите, у законском тексту су за њих одређени и посебни правни

режимима који се односе на услове, као и поступак и рокове за објављивање опозива, одговора односно исправке. Посебно треба напоменути да је у овом поглављу детаљно разрађено и начело једнаке делотворности информације и одговора и исправке, утврђена је забрана преиначења и коментарисања одговора и исправке а такође су и таксативно набројани разлози за необјављивање одговора.¹⁵⁰

У наредном поглављу Закона, утврђени су и други облици судске заштите. У случају повреде претпоставке невиности, забране говора мржње, права и интереса детета, односно малолетника, забране излагања порнографије, права на достојанство личности, права на аутентичност, односно права на приватност, лице чије је право повређено може тужбом против одговорног уредника јавног гласила захтевати: (1) утврђивање да је објављивањем информације, односно записа повређено право, односно правни интерес, (2) пропуштање и забрану поновног објављивања информације односно записа и (3) предају записа, уклањање или уништење објављеног записа (брисање видео-записа, брисање аудио-записа, уништење негатива, одстрањење из публикације и слично). Активна легитимација за подношење ове тужбе припада и правном лицу чији је циљ заштита људских права у случају повреде забрана говора мржње и права и интереса детета, односно малолетника.¹⁵¹

Законом је затим утврђено и право на објављивање информације о исходу кривичног поступка, односно могућност правне заштите интереса лица о коме је раније била објављена информација да је против њега покренут кривични поступак, да након окончања поступка захтева од одговорног уредника јавног гласила у коме је информација била првобитно објављена да објави информацију о правноснажном обустављању поступка, одбијању оптужбе или ослобађању од оптужбе. Захтев се подноси одговорном уреднику најкасније 30 дана од дана правноснажног окончања кривичног поступка, а информација чије се објављивање тражи може да садржи само чињенице које се односе на правноснажно окончање поступка, а не и мишљење и коментаре поводом првобитне информације. У наставку овог поглавља утврђен је и рок за објављивање информације и таксативно су набројани разлози услед којих одговорни уредник није дужан да објави информацију (односно део информације).¹⁵²

Најзад, последње поглавље које се такође односи на судску заштиту у области медија и јавног информисања односи се на накнаду штете. У њему су утврђена правила која се односе на накнаду материјалне и нематеријалне штете лицу на које се односи информација, у случају објављивања информације које је у складу са овим Законом забрањено, независно од других средстава правне заштите која му стоје на располагању у складу са одредбама овог закона. Право на накнаду штете има и лице којем није објављен одговор, исправка или друга информација чије је објављивање наложено одлуком надлежног суда, а које због необјављивања трпи штету. Новинар, односно одговорни уредник одговара за штету, ако се докаже да је штета настала његовом кривицом, а оснивач медија одговара без обзира на кривицу. Новинар, одговорни уредник и оснивач медија солидарно одговарају за

¹⁵⁰ Упореди: ЗЈИМ, чл. 83–100

¹⁵¹ Упореди: ЗЈИМ, чл. 101–106.

¹⁵² Упореди: ЗЈИМ, чл. 107–111.

штету која је наступила објављивањем наведених информација. Законом су такође утврђени и случајеви када новинар, одговорни уредник и правно лице које је оснивач медија не одговарају за штету (нпр. у случају да је информација објављена у емисији која се емитује уживо, а новинар је поступао са дужном новинарском пажњом). У складу са упоредним искуством као и праксом Европском суда за људска права, у Предлогу су утврђени и критеријуми које суд посебно цени приликом одлучивања о висини накнади штете: (1) да ли је тужилац покушао да умањи штету коришћењем других средстава правне заштите у складу са одредбама овог закона, (2) да ли је тужени онемогућио тужиоцу да умањи штету објављивање одговора, исправке или друге информације на основу одлуке надлежног суда.

Последње право које може да оствари лице које је „погођено” објављеном информацијом је право на деобу добити. Законом је утврђено право лица коме је објављеном информацијом повређено лично достојанство, аутентичност, односно приватност. То је право повређеног лица да од оснивача јавног гласила тужбом захтева део добити остварене објављивањем информације, односно записа, сразмерно томе колико је објављивање допринело остварењу добити, независно од других средстава правне заштите која том лицу стоје на располагању у складу са одредбама овог закона.

У парницама по тужби због повреде претпоставке невиности, забране говора мржње и права и интереса детета, односно малолетника, забране јавног излагања порнографији и права на достојанство личности, права на аутентичност, односно права на приватност, по тужби за накнаду штете и тужби за деобу добити, јесте право тужиоца да захтева од суда да наложи одговорном уреднику да објави правноснажну пресуду без коментара и без одлагања, о свом трошку, а најкасније у другом наредном броју новина, односно, у другој наредној радио или телевизијској емисији од дана када је пресуда постала правноснажна.

Такође, Законом су предвиђене и заједничке одредбе које се односе на судски поступак правне заштите по тужби за: објављивање одговора, исправке и опозива, повреду претпоставке невиности, забрану говора мржње, права и интереса детета, односно малолетника, забрану јавног излагања порнографије, права на достојанство личности, права на аутентичност, односно права на приватност, као и накнаду штете и права на деобу добити. Њиме је утврђена хитност поступка, детаљно су уређена правила која се односе на јавну расправу, доношење пресуде, пресуду, праву на жалбу, ревизију и др.

Надзор над спровођењем овог закона врши републички орган управе надлежан за послове јавног информисања, а на територији аутономне покрајине, покрајински орган управе надлежан за послове јавног информисања.¹⁵³

4.1.2.11. Казнене и прелазне и завршне одредбе са посебним правилима у вези са приватизацијом јавних медија

У овом поглављу Закона утврђени су привредни преступи и прекршаји (казне) за случај повреда одређених обавеза утврђених у претходним поглављима од стране

¹⁵³ Упореди: ЗЈИМ, чл. 112–132.

дистрибутера медија и правног лица које је оснивач медија и медијске организације као и одговорног лица у њима, одговорног уредника, затим физичког лица које је издавач штампаног медија или пружалац услуга радио и/или телевизијског програма, као и одговорног лица у органу јавне власти. Казнене одредбе имају најпре превентиван карактер (обезбеђују поштовање обавеза поменутих субјеката утврђених овим законом) али и репресивни (јер се у случају непоштовања законом утврђених обавеза, активира примена санкције – новчана казна). Новчана казна за привредне преступе и прекршаје, креће се у распону који не доводи у питање ограничење слободе јавног информисања.

У прелазним и завршним одредбама Закона детаљно је утврђен процес приватизације медија. Најпре утврђен је рок до 1. јула 2015. године у коме је неопходно да медијске организације чији је оснивач непосредно или посредно Република, аутономна покрајина и јединица локалне самоуправе, као и установа, предузеће и друго правно лице које је у претежном делу у државној својини или које се у целини или претежним делом финансира из јавних прихода (осим оних које су наведене Законом), буду приватизоване. Законодавац је предвидео да „издавач кога је непосредно или посредно основала Република Србија, аутономна покрајина, односно јединица локалне самоуправе, као и издавач кога је непосредно или посредно основала установа, предузеће и друго правно лице које је у целини или претежним делом у јавној својини или које се у целини или претежним делом финансира из јавних прихода, приватизује се у складу са прописима којима се уређују услови и поступак промене власништва друштвеног и јавног капитала и имовине.” Купац медија према ЗЈМ, обавезује се да обезбеди континуитет у производњи медијских садржаја од јавног интереса, у периоду од 5 година од дана закључења уговора о продаји капитала. Континуитет у производњи медијског садржаја за електронске медије подразумева обавезу одржавања удела програмског времена у складу са програмском шемом која је важила у периоду од 12 месеци пре ступања на снагу Закона, односно одржавању удела информативних, образовних, научних, културно-уметничких, дечијих, забавних, спортских и других програмских садржаја од јавног интереса на појединим језицима националних мањина, а која је важила у том медију у периоду од 12 месеци пре ступања на снагу.

Закон предвиђа да Агенција за приватизацију контролише испуњење уговорних обавеза купца, на основу извештаја Регулаторног тела за електронске медије, најмање једном годишње за време трајања уговора о продаји капитала. Одлуку о методу приватизације доноси Агенција за приватизацију. У случају да јавни позив за продају капитала не буде објављен до 1. јула 2015. године, поступак продаје капитала се обуставља, а капитал издавача се приватизује преносом акција запосленима без накнаде. Продаја је морала да буде завршена до 31. октобра 2021. године. У противном, он се обуставља, а капитал издавача медија се приватизује преношењем акција запосленима без накнаде, при чему Влада треба да донесе акт којим се ближе уређује пренос акција запосленима без накнаде. Ако запослени не прихвате пренос бесплатних акција, медиј престаје да постоји и брише се из Регистра медија. Од 1. јула 2015. године забрањено је финансирање издавача медија из јавних прихода за које није објављен јавни позив за продају капитала, односно до 31. октобра 2015. године, ако капитал и поред благовремено упућеног

јавног позива није продат. Финансирање медија чији су оснивачи национални савети националних мањина регулишу се посебним законом којим се регулише положај националних савета.

Ради „коначног изласка” државе и јавно-правних ентитета из власништва медија, закон на крају предвиђа и рокове у којима престаје да важи Закон о јавном предузећу Новинска агенција „Танјуг” и Закон о јавном предузећу за новинско издавачку делатност „Панорама” као и Уредба о савезној јавној установи Радио Југославија. Рок у коме је требало извршити приватизацију ових јавних предузећа/установа био је 31. октобар 2015. а правне последице престанка њиховог рада по Закону уређује Влада својим актом. На крају, прелазним и завршним одредбама престале су да важе одредбе Закона о локалној самоуправи, које се односе на оснивање телевизијских и радио-станица ради извештавања на језику националних мањина.¹⁵⁴

4.1.3. ЗАКОН О ЕЛЕКТРОНСКИМ МЕДИЈИМА (2014)

4.1.3.1. Циљеви од којих се пошло при конципирању предложених решења

Основни циљ који је требало да буде остварен Законом о електронским медијима је најдиректније повезан са усвајањем *Директива (2010/13/EУ) о усклађивању одредби донетих Законом, уредбама или административним мерама држава чланица у вези са активностима телевизијског емитовања односно Директива о аудио-визуелним медијским услугама – АВМСД*.

У том смислу, ранији Закон о радио-дифузији (2003), са становишта терминологије и нових технологија постао је застарео. Међутим, у основи, нови Закон је задржао сличну „конструкцију” у смислу садржаја поглавља који је имао и претходни из 2003. године. Суштинске разлике у односу на претходну конструкцију у ЗРД је измештање нормативног оквира јавних сервиса из ЗЕМ-а у посебан закон – Закон о јавним медијским сервисима. С друге стране, чини се да није довољно јасно опредељење предлагача закона па и самог законодавца у вези са питањем оглашавања у електронским медијима. Разлог за ову констатацију је чињеница да се у два циклуса израде медијских закона, када је реч о оглашавању, дешава иста ствар. Закон о радио-дифузији (2002) предвидео је посебно поглавље у вези са оглашавањем, у то време, радиодифузних медија, да би каснијим доношењем Закона о оглашавању (2005), те одредбе престале да важе, а део њих је постао део регулације овог Закона. Слично се десило при доношењу ЗЕМ-а. ЗЕМ је, када је усвојен 2014. године, садржао посебне чланове у вези са оглашавањем у електронским медијима, чиме су престале да важе одредбе Закона о оглашавању из 2005. године. Међутим, убрзо су доношењем новог Закона о оглашавању 2016. године престале да важе одредбе ЗЕМ-а у вези са оглашавањем, а део норми из Закона о електронским медијима су поново постале норме Закона о оглашавању. Овакво опредељење предлагача закона и законодавца забрињава, па би се у будућности требало више водити рачуна о бољој координацији више министарстава при изради нацрта закона па и Владе као предлагача.

¹⁵⁴ Упореди: ЗЈИМ, чл. 142–146.

Закон о електронским медијима је, ако се посматра у целини, добар пример транспондовања прописа ЕУ у Републику Србију. Међутим, оно што је било обележје претходног периода, па и закона, појављује се и у овом периоду, са новим законом – недовољно доследна примена.

С друге стране, измене и допуне Директиве о аудио-визуелним медијским услугама извршене 2018. године, поново захтевају прилагођавање Закона о електронским медијима изменама директиве.

4.1.3.2. Предмет, циљ и основна начела јавног информисања

Основне одредбе у Закону у електронским медијима (у даљем тексту: ЗЕМ) најпре уређују предмет закона, начин на који треба тумачити одредбе овог закона, начела регулисања области електронских медија и пружања медијских услуга, као и значење појединих израза које се користе у овом закону. Законом се уређују, у складу са међународним конвенцијама и стандардима, организација и рад Регулаторног тела за електронске медије, услови и начин пружања аудио и аудио-визуелних услуга, услови и поступак за издавање дозвола за пружање аудио и аудио-визуелних медијских услуга, као и друга питања од значаја за област електронских медија. Већ у овом члану јасно се указује да одредбе целокупног Закона кореспондирају са међународним стандардима и читавим низом међународних докумената који се односе на област електронских медија. Закон затим садржи негативну енумерацију да се одредбе овог закона не односе на услове обављања делатности електронских комуникација, услове и начин коришћења радио-фреквенција за дистрибуцију и емитовање медијских садржаја, као ни на услове за постављање, употребу и одржавање фиксних и мобилних уређаја. У наредној одредби нарочито се истиче и указује да се цео закон као и поједине његове одредбе у демократском друштву морају тумачити у корист унапређења вредности демократског друштва, његовог унапређивања, а у складу са начелима Устава Републике Србије, закона којим се уређује област јавног информисања и важећим међународним стандардима у области људских и мањинских права као и пракси међународних институција које надзиру његово спровођење. Према томе, у овом делу исказано је јасно опредељење законодавца да се међународни и домаћи стандарди у области аудио-визуелне политике и електронским медија морају поштовати.¹⁵⁵

И дефиниције бројних појмова, односно значење појединих израза који се у закону користе у највећој мери су усклађене су са појмовима које су садржани у АВМСД-у. Развој електронских медија као и научна, техничка и технолошка достигнућа, у последњих двадесет година довеле су до потребе стварања наднационалних принципа и правног оквира који прелазе границе националних држава. Управо у овој констатацији је и значај АВМСД-а из 2010 године као прописа ЕУ, јер она представља пример стварања наднационалних стандарда који се односе на област електронских медија. То је и довело до настанка, могли бисмо рећи „универзалног” специфичног „речника” појмова који се односе на ову област, те је значење ових

¹⁵⁵ Закон о електронским медијима, „Сл. гласник РС”, бр. 83/2014, 6/2016 – други закон, чл. 1–3.

израза у ЗЕМ-у скоро идентично са оним у Директиви. Закон зато дефинише скоро 25 појмова који се користе у овом закону, а који кореспондирају са универзалним „речником” утврђеним АВМСД-ом и другим међународним документима. Први пут, у законодавству Републике Србије, уводе се, између осталих и појмови: електронски медиј, медијска услуга, аудио-визуелна медијска услуга, програмски садржај, електронска комуникациона мрежа за пружање медијских услуга, оператор електронске комуникационе мреже за дистрибуцију медијских садржаја, аудио-визуелна комерцијална комуникација, европска аудио-визуелна дела и бројна друга.

На овом месту поменућемо само неколико појмова:

- (1) електронским медиј је програм, односно програмски садржај радија и телевизије, као и програмски садржај доступан на захтев путем мреже електронских комуникација и садржај електронских издања;
- (2) медијска услуга је аудио-визуелна медијска услуга и медијска услуга радија;
- (3) аудио-визуелна медијска услуга је услуга пружања аудио-визуелних програмских садржаја неограниченом броју корисника, путем електронских комуникационих мрежа, са уређивачком одговорношћу пружаоца услуге, у виду телевизијског емитовања, аудио-визуелне медијске услуге на захтев, као и аудио-визуелна комерцијална комуникација;
- (4) програмски садржај су информације идеје и мишљења као и ауторска дела у звучном облику (у даљем тексту: аудио садржај), односно у облику покретних слика са или без звука (у даљем тексту: аудио-визуелни садржај) које представљају појединачну ставку у програму и доступне су јавности путем електронских медија ради информисања, забаве, образовања и др.
- (5) пружалац медијских услуга је физичко или правно лице које има уређивачку одговорност за избор аудио-визуелног садржаја аудио-визуелне медијске услуге, односно аудио садржаја медијске услуге радија и које одређује начин организације садржаја;
- (6) електронска комуникациона мрежа за дистрибуцију медијских садржаја је електронска комуникациона мрежа у смислу прописа који уређују област електронских комуникација, која се користи за дистрибуцију медијских садржаја;
- (7) телевизијско емитовање (линеарна аудио-визуелна медијска услуга) јесте услуга коју пружалац аудио-визуелне медијске услуге обезбеђује ради истовременог праћења програма на основу програмске шеме;
- (8) аудио-визуелна медијска услуга на захтев (нелинеарна аудио-визуелна медијска услуга) јесте услуга коју пружалац аудио-визуелне медијске услуге обезбеђује ради праћења програма у периоду које одабере корисник, на свој захтев, на основу каталога програма чији избор и организацију врши пружалац;
- (9) оператор мултиплекса је лице које обавља или је овлашћено да обавља електронску комуникациону услугу мултиплексирања медијских садржаја и

других података у смислу прописа које уређују област електронских комуникација;

- (10) медијска услуга јавног сервиса је производња, куповина, обрада и објављивање информативних, образовних, научних, културно-уметничких, дечијих, забавних, спортских и других програмских садржаја од општег интереса за грађане, а нарочито у циљу остваривања њихових права и слобода, размене идеја и мишљења, неговања политичке, полне, међунационалне и верске толеранције као и очувања националног идентитета путем програма јавног медијског сервиса;
- (11) европска аудио-визуелна дела означавају дела која су настала у државама чланицама Европске уније, дела која су настала у другим европским земљама које су стране у Европској конвенцији о прекограничној телевизији Савета Европе и дела која су заједнички произведена у оквиру споразума, који се односи на аудио-визуелни сектор и који су закључени између Европске уније и трећих земаља који испуњавају услове дефинисане тим уговором.¹⁵⁶

4.1.3.3. Регулаторно тело за електронске медије – Регулатор (РЕМ)

Законом о електронским медијима, као правни следбеник некадашње Републичке агенције за радио-дифузију, основано је Регулаторно тело за електронске медије – Регулатор (у даљем тексту: РЕМ). Наредно веома детаљно поглавље регулише РЕМ, односно његове органе, начин избора Савета РЕМ-а, делокруг рада, врсте мера и предузимање мера РЕМ-а према пружаоцу медијских услуга у случај да пружалац крши одредбе овог закона, као детаљне одредбе о пословима Савета РЕМ-а.¹⁵⁷ У најкраћем, у наставку указујемо само на поједине законске одредбе које се односе на РЕМ, његов рад, изрицање мера и др.

РЕМ је самостална независна регулаторна организација са својством правног лица, која врши јавна овлашћења у циљу: делотворног спровођења утврђене политике у области пружања медијских услуга у Републици Србији, унапређивања квалитета и разноврсности услуга електронских медија, доприноса очувању, заштити и развоју слободе мишљења и изражавања, у циљу заштите интереса јавности у области електронских медија и заштите корисника услуга електронских медија, у складу са одредбама овог закона, на начин примерен демократском друштву. Седиште Регулатора је у Београду, а за вршење стручних и административних послова Регулатор образује стручну службу. На права и дужности запослених у стручној служби Регулатора, примењују се прописи којима се регулишу права и обавезе државних службеника. За обављање послова из своје надлежности Регулатор је одговоран Народној скупштини.

РЕМ има својство правног лица. Органи РЕМ-а су Савет и председник Савета. Савет доноси одлуке о свим питањима из делокруга рада РЕМ-а. Председник

¹⁵⁶ Упореди: ЗЕМ, чл. 4

¹⁵⁷ Упореди: ЗЕМ, чл. 5–42.

Савета представља и заступа Регулатора а у случају његове спречености – заменик председника Савета.

Неко од основних надлежности из делокруга рада РЕМ-а су:

- 1) утврђује Предлог стратегије развоја медијске услуге радија и аудио-визуелних медијских услуга у Републици Србији, и доставља је, поштујући законом предвиђену процедуру, Влади на усвајање;
- 2) доноси Статут и друга општа подзаконска акта утврђена законом;
- 3) издаје дозволе за пружање медијских услуга телевизије и линеарне медијске услуге радија;
- 4) води Регистар медијских услуга и евиденцију пружалаца медијских услуга на захтев;
- 5) контролише рад пружалаца медијских услуга и стара се о доследној примени одредаба овог закона;
- 6) изриче мере према емитерима;
- 7) одлучује о пријавама у вези са програмским деловањем пружалаца медијских услуга;
- 8) даје иницијативу за доношење и измену закона, других прописа и општих аката ради ефикасног обављања послова из свог делокруга рада и др.

Чланове Савета Регулатора бира Народна скупштина Републике Србије (у даљем тексту: Скупштина), на предлог овлашћених предлагача. Овлашћени предлагачи су: 1) надлежни одбор Народне скупштине, 2) надлежни одбор Скупштине Аутономне покрајине Војводине, 3) универзитети акредитовани у Републици Србији заједничким договором, 4) удружења издавача електронских медија чији чланови имају најмање 30 дозвола за пружање аудио и аудио-визуелних медијских услуга и удружења новинара у Републици Србији од којих свако понаособ има најмање 500 чланова, а регистрована су најмање три године пре расписивања јавног позива заједничким договором, 5) удружења филмских, сценских и драмских уметника и удружења композитора у Републици Србији, ако су регистрована најмање три године пре расписивања јавног позива заједничким договором, 6) удружења чији су циљеви остваривање слободе изражавања и заштита деце, ако су регистрована најмање три године заједничким договором, 7) национални савети националних мањина, регистровани заједничким договором, 8) цркве и верске заједнице, регистроване заједничким договором.

Поред наведених надлежности, РЕМ обавља и послове који се односе на предузимање мера према пружаоцу медијске услуге, у случају повреде обавеза које се односе на програмски садржај пружаоца медијске услуге: општих обавеза у вези са вршењем медијских услуга, попут истинитог, објективног, потпуног и благовременог информисања, одбијања преноса саопштења органа јавне власти хитне природе, непоштовања забране политичког оглашавања, ван и у току предизборне кампање и др.; непоштовања посебних техничких обавеза, обавезе идентификације, поштовања људских права, забране говора мржње, заштите права особа са инвалидитетом, заштите ауторских и сродних права, заштите ауторских

права и др.; правила која се односе на спонзорство, пласирање робе у електронским медијима; приступа најзначајнијим догађајима, обавезе удела европских аудио-визуелних дела, телевизијског оглашавања и продаје, заштите малолетних лица, обавезе обезбеђења сопствене продукције и др.

Регулатор, услед повреде поменутих обавеза може да изрекне следеће мере: опомену, упозорење, привремену забрану објављивања програмског садржаја и одузимање дозволе због повреде обавеза које се односе на програмски садржај. Осим мере одузимања дозволе, друге мере Регулатор може да изрекне и пружаоцима медијске услуге за кога не постоји обавеза прибављања дозволе.

Савет Регулатора доноси Статут Регулатора, Пословник о раду Савета и друге опште акте.

Законом је посебно уређено и питање финансирања Регулатора. Приходи Регулатора чине средстава остварена од накнаде коју пружалац медијске услуге плаћа за право на пружање медијске услуге, у складу са законом. Начин одређивања накнаде је такође детаљно одређен законом. Финансирање се врши у складу са финансијским планом који за сваку годину доноси Савет. Финансијским планом се утврђују укупни приходи и расходи Регулатора, резерве за непредвиђене издатке, као и елементи за целовито сагледавање политике зарада и запослености код Регулатора. Регулатор доставља предлог финансијског плана одбору Народне скупштине надлежном за област финансија и јавног информисања најкасније до 1. новембра текуће године за наредну годину. Ако Регулатор оствари вишак прихода над расходима у једној календарској години, вишак се уплаћује у буџет Републике Србије, а ако је разлика прихода над расходима негативна, недостајућа средства обезбеђују се из буџета Републике Србије.

Савет Регулатора подноси годишњи извештај о раду Народној скупштини. Извештај о раду нарочито садржи: (1) податке о извршеним пословима из надлежности Регулатора у претходној календарској години, (2) финансијски план, финансијске извештаје и извештаје овлашћеног ревизора, (3) извештај о одлукама по пријавама физичких и правних лица и (4) друге податке у вези са спровођењем закона. Годишњи извештај о раду Регулатора за претходну календарску годину подноси се до краја првог тромесечја текуће године.

4.1.3.4. Опште одредбе о медијским услугама

У трећем поглављу ЗЕМ-а садржане су опште одредбе о медијским услугама.¹⁵⁸

Законодавац најпре прави поделу медијских услуга према начину пружања и садржају. Према начину пружања медијске услуге су подељене на линеарне и медијске услуге на захтев. Према садржају медијске услуге могу бити: (1) опште медијске услуге, које обухватају информативне, образовне, културне, научне, спортске забавне и друге програмске садржаје, (2) специјализоване медијске услуге, које у целини обухватају истоврсне програмске садржаје (спортски,

¹⁵⁸ Упореди: ЗЕМ, чл. 43–70.

културни, музички, образовни, дечији, забавни или др.) и (3) у целости посвећене телевизијској продаји или самопромоцији.

По врстама пружалаца медијских услуга, медијске услуге пружају: (1) установе јавног медијског сервиса у складу са законом којим се уређује рад јавних медијских сервиса, (2) комерцијалне пружаоце медијских услуга и (3) пружаоце медијских услуга цивилног сектора. Они пружају медијске услуге на територији целе Републике Србије или на једном њеном делу. У надлежности Републике Србије су пружаоци медијских услуга који су основани на територији Републике, као и они који нису основани на њеној територији али користе земаљску сателитску предајну станицу која је смештена у Републици Србији, као и она која користи сателитске капацитете који припадају Републици Србији. Такође, ЗЕМ садржи и додатне норме које утврђују ко се још сматра пружаоцем медијске услуге у надлежности Републике Србије.

У наставку овог поглавља ЗЕМ гарантује слободу пријема и реемитовања медијских услуга из других држава, која је у Републици Србији зајамчена потврђеним међународним уговорима, као и правила под којим РЕМ може привремено да ограничи слободу пријема и реемитовања.

На све медијске услуге примењују се одређене опште и посебне обавезе без обзира на врсту медијске услуге. Опште обавезе пружаоцу медијске услуге су да: (1) обезбеди истинито, објективно, потпуно и благовремено информисање, (2) пренесе саопштења органа јавне власти хитне природе, (3) допринесе подизању општег културног и образовног нивоа грађана, (4) не пружа програмске садржаје који истичу и подржавају наркоманију, насиље, криминално или друго недозвољено понашање, као и садржаје који злоупотребљавају лаковерност гледаоца и слушаоца, (5) поштује забрану политичког оглашавања ван предизборне кампање, а у току предизборне кампање да регистрованим политичким странкама, коалицијама и кандидатима обезбеди заступљеност без дискриминације, (6) синхронизује стране програмске садржаје намењене деци на српски језик или језике националних мањина, (7) награде такмичења спроводи правично и др. Овде посебно треба поменути да је изменама и допунама ЗЕМ-а крајем децембра 2021. године¹⁵⁹ унапређено досадашње претходно наведено решење у ЗЕМ-у које се односи на забрану политичког оглашавања, и придодато ново решење о такозваној забрани функционерске кампање, што је детаљније објашњено у каснијем делу анализе које говори о односу изборних и медијских закона.¹⁶⁰

Поред општих, закон установљава и у посебним члановима предвиђа и посебне обавезе пружаоца медијске услуге, без обзира на врсту медијске услуге. То су: (1) посебне техничке обавезе, (2) обавеза идентификације, (3) обавеза поштовања људских права, (4) забрана говора мржње, (5) заштита права особа са инвалидитетом, (6) заштита ауторских и сродних права, (7) одговорност за

¹⁵⁹ Закон о изменама и допунама Закона о електронским медијима, „Сл. гласник РС”, бр. 129/2021.

¹⁶⁰ Напомена: Разлог услед кога је Закон о изменама и допунама Закона о електронским медијима, који се односе на политичко оглашавање, забрану такозване „функционерске кампање” и фер изборну утакмицу у електронским медијима, тумачен у каснијем делу анализе који се односи на изборне законе јесте да би се олакшало читаоцу разумевање сложености и комплексности односа медија и изборног процеса и изборног законодавства.

програмски садржај. Додатно, то су и посебне обавезе које се односе на заштиту малолетника, пружања медијске услуге на сопственом језику и обавеза производње сопствене продукције (25% у годишње емитованом програму).

Посебне обавезе постоје и за медијске услуге на захтев и за линеарне медијске услуге. За медијске услуге на захтев посебне обавезе односе се на: (1) заштиту малолетника (када је реч о таквој услузи која може да шкоди физичком, менталном или моралном развоју деце и омладине), (2) обавезе који се односе на подстицање производње и приступ европским аудио-визуелним делима.

Посебне обавезе које се односе само за линеарне медијске услуге тичу се правила и обавеза које се односе на: (1) приступ најважнијим догађајима и (2) удео европских аудио-визуелних дела, као и (3) телевизијско емитовање европских аудио-визуелних дела независних продуцената (10% у укупном годишњем објављеном програму).

4.1.3.5. Аудио-визуелне медијске услуге цивилног сектора

У форми посебног поглавља, иако је реч само о једном члану, законодавац посебно регулише аудио-визуелне медијске услуге цивилног сектора. Ове услуге се пружају ради задовољавања специфичних интереса појединих друштвених група (националне мањине, омладина, стари, особе са инвалидитетом итд.) и организација грађана, а не ради стицања добити. Пружалац такве услуге може бити задужбина, фондација, црква и верска заједница, при чему садржај програма мора бити у вези са облашћу таквог пружаоца. На таквог пружаоца медијских услуга сходно се примењују обавезе пружаоца медијских услуга јавног сервиса. За ову групу субјеката дозвола се издаје без обавезе плаћања накнаде. Средства за пружање ове врсте медијских услуга могу се обезбедити из јавних средстава намењених пројектном суфинансирању, као и из донација,¹⁶¹ прилога грађана, спонзорстава и других прихода у складу са посебним законом.¹⁶¹

4.1.3.6. Издавање дозволе на захтев пружаоца медијске услуге

Цело наредно поглавље закона посвећено је поступку издавања дозволе¹⁶² што је било регулисано и ранијим ЗРД-ом. Међутим, пре свега техничке промене су условиле и процесно сличан али не идентичан начин издавања дозволе у којем кључну улогу има РЕМ.

РЕМ издаје дозволу. Ималац дозволе стиче право да своју медијску услугу, путем електронских комуникационих мрежа пружа неодређеном броју корисника. Дозвола којом се стиче право пружања медијске услуге издаје се на захтев пружаоца медијске услуге. Дозвола којом се стиче право пружања, путем терестичког аналогног, односно дигиталног преноса, услуге телевизијског емитовања као и медијске услуге радија издају се на јавном конкурс.

Ималац дозволе не може да буде: Република Србија, аутономна покрајина, јединица локалне самоуправе, као ни привредно друштво, установа или друго правно лице чија су средства у целини или делом у јавној својини, односно чији је

¹⁶¹ Упореди: ЗЕМ, чл. 72.

¹⁶² Упореди: ЗЕМ, чл. 73–102.

оснивач Република Србија, аутономна покрајина или јединица локалне самоуправе, као ни политичка странка. На овај начин, бар у електронским медијима, јавно-правни субјекти као што су Република Србија, аутономна покрајина и јединица локале самоуправе више не могу бити имаоци дозволе па ни пружаоци аудио-визуелних медијских услуга. Изузетак су наравно јавни сервиси који су регулисани посебним законом.

Дозвола се издаје на осам година и може се продужити, с тим да се дозвола која се издаје на основу јавног конкурса може продужити на захтев само још једном. РЕМ води и регистар пружалаца медијске услуге. У наставку поглавља утврђен је и поступак одузимања дозволе а затим и посебан поступак издавања дозвола на основу јавног конкурса. На крају овог поглавља, закон утврђује и посебне обавезе оператора електронских комуникационих мрежа за дистрибуцију медијских садржаја.

4.1.3.7. Медијски плурализам

Још у ранијим поглављима ове анализе указивали смо на значај медијског плурализма у остваривању слободе медија, права на јавно информисање и слободе изражавања уопште. Ова „борба” траје још од настанка првих електронских медија на нашем подручју. Овај део закона је на неки начин и разрада нормативног оквира из ЗЈИМ-а, који се у овом случају односи на електронске медије. У ЗЕМ-у, медијски плурализам се „своди” на обједињавање оснивачких и управљачких права на два или више издавача електронских медија, односно унакрсног стицања учешћа чији је учесник најмање један електронски медиј, који по пријави заинтересованог лица или службеној дужности утврђује РЕМ. Ако РЕМ утврди постојање нарушавања медијског плурализма, у том случају упозорава имаоца дозволе и издаје упозорење, а по истеку одређених рокова, ако ималац дозволе не поступи по упозорењу, Регулатор му одузима дозволу. Такође, Регулатор неће издати дозволу за пружање медијске услуге ако утврди да би њеним издавањем настало стање којим се нарушава медијски плурализам у смислу нормативног оквира утврђеном ЗЈИМ-ом. РЕМ има и обавезу да периодично а најмање једном у три године, на републичком, покрајинском, односно ужем географском тржишту, у смислу прописа којим се регулише заштита конкуренције, утврђује листу радијских или телевизијских програма, које су дужни да преносе оператори чију електронску комуникациону мрежу за дистрибуцију и емитовање садржаја користи значајан број крајњих корисника, као једини или првенствени начин за примање медијских садржаја.¹⁶³

4.1.3.8. Казнене одредбе и прелазне и завршен одредбе

У овим, последњим поглављима ЗЕМ-а, предвиђене су најпре новчане казне за прекршаје и привредне преступе у вези са појединим члановима ЗЕМ-а, и на крају, прелазне и завршне одредбе које посебно наглашавају континуитет РРА-а са РЕМ-ом.¹⁶⁴

¹⁶³ Упореди: ЗЕМ, чл.103–106.

¹⁶⁴ Упореди: ЗЕМ, чл. 107–120.

4.1.4. ЗАКОН О ЈАВНИМ МЕДИЈСКИМ СЕРВИСИМА (2014)

4.1.4.1. Циљеви од којих се пошло при конципирању предложених решења

Основни циљ од кога се пошло у Закону о јавним медијским сервисима (у даљем тексту: ЗЈМС)¹⁶⁵ у значајној мери је повезан са трансформацијом јавног сервиса који је започео са доношењем некадашњег ЗРД-а 2020. године, али који до доношења овог закона није био окончан, а повезан је са трансформацијом и приватизацијом локалних јавних медијских сервиса (тј. локалних јавних предузећа у општинама и градовима која су обављала делатност радио-дифузије а који су морали бити приватизовани најкасније до краја 2007. године, што је услед разлога наведеног у претходном поглављу, настављено тек доношењем Стратегије јавног информисања 2011. године и доношењем нових медијских закона 2014. године). И сама Стратегија јавног информисања из 2011. године у овом погледу била је на неки начин контрадикторна, јер је по „слову” Стратегије, поред РТС-а и РТВ-а као јавних сервиса, по Стратегији било потребно основати још шест регионалних јавних сервиса, који је на неки начин требало да замене дотадашњу улогу општинских и градских јавних предузећа које је оснивала јединица локалне самоуправе, али се од те идеје, као што је то претходно описано, одустало.¹⁶⁶

Други циљ је био да се ван оквира закона који регулише електронске медије, за разлику од ЗРД-а из 2002. године, у коме су норме о јавним сервисима биле интегрално укључене у тај закон, „изместе” у посебни закон, чиме се потенцира значај јавних електронских сервиса и њихове улоге у посебним обавезама које јавни сервиси имају у јавном информисању грађана (за разлику од комерцијалних и других електронским медија).

Према томе, данашњи правни основ рада јавних медијских сервиса је Закон о јавним медијским сервисима којим су престале да важе одредбе Закона о радио-дифузији које су се односиле на јавне радиодифузне сервисе. Нови Закон, у погледу јавних медијских сервиса, углавном преузима сличну концепцију која је постојала у ЗРД-у и препознаје две установе јавног медијског сервиса – РТС и РТВ.

4.1.4.2. Предмет ЗЈМС основна начела рада јавног медијског сервиса и институционална аутономија

Нови Закон најпре предвиђа да су јавни медијски сервиси у Србији: Јавна медијска установа „Радио-телевизија Србије” и Јавна медијска установа „Радио-телевизија Војводине”, односно републички и покрајински јавни медијски сервиси. Овим Законом уређена је њихова делатност, начела на којима се заснива обављање делатности, јавни интерес који остварују, јавност рада, начин избора органа и њихова надлежност, као и обезбеђивање средстава за рад и начин финансирања. Закон затим предвиђа и основна начела рада јавног медијског сервиса, које указују на значајно већи степен обавеза јавних сервиса у односу на комерцијалне медије.

¹⁶⁵ Закон о јавним медијским сервисима, „Сл. гласник РС”, бр. 83/2014, 103/2015, 108/2016, 161/2020.

¹⁶⁶ Опширно о овом проблему погледати у делу који се односи на Трећу фазу развоја електронских медија.

Рад медијских сервиса заснован је на начелима: (1) истинитог, непристрасног, потпуног и благовременог информисања, (2) независности уређивачке политике, (3) независности од извора финансирања, (4) забране сваког облика цензуре и незаконитог утицаја на рад јавног медијског сервиса, редакције и новинара, (6) поштовање професионалних стандарда и кодекса. У обављању ове делатности ЈМС има институционалну аутономију и независност, а начин њеног остваривања је таксативно наведен у ЗЈМС-у.¹⁶⁷

4.1.4.3. Јавни интерес који остварује јавни медијски сервис

Јавни интерес, у складу са законом којим се уређује област јавног информисања, који јавни медијски сервис остварује кроз своје програмске садржаје, јесте: (1) истинито, благовремено, потпуно, непристрасно и професионално информисање грађана и омогућавање слободног информисања и изражавања мишљења слушаца и гледалаца на територији Републике Србије, аутономне покрајине и локалне самоуправе, (2) поштовање и представљање основних људских права и слобода, демократских вредности и институција и унапређивање културе јавног дијалога, (3) поштовање приватности, достојанства, угледа, части и других основних права и слобода човека, (4) поштовање и подстицање плурализма политичких, верских и других идеја и омогућавање јавности да буде упозната са тим идејама, не служећи интересима појединих политичких странака и верских заједница, као ни било ком другом појединачном политичком, економском, верском и сличном становишту или интересу, (5) задовољавање потреба у информисању свих делова друштва без дискриминације, водећи рачуна нарочито о друштвено осетљивим групама као што су деца, омладина и стари, мањинске групе, особе са инвалидитетом, социјално и здравствено угрожени и др., (6) задовољавање потреба грађана за програмским садржајима који обезбеђују очување и изражавање културног идентитета како српског народа тако и националних мањина, водећи рачуна да националне мањине прате одређене програмске целине и на свом матерњем језику и писму, (7) непристрасно обрађивање политичких, историјских, привредних, социјалних, здравствених, културних, образовних, научних, еколошких и других питања, омогућавајући равноправно сучељавање различитих становишта, (8) бесплатно и једнако представљање политичких странака, коалиција и кандидата који имају потврђене изборне листе за републичке, покрајинске или локалне изборе, у време изборне кампање, (9) афирмисање националних културних вредности српског народа и националних мањина који живе у Републици Србији, као и зближавања и прожимања њихових култура, (10) развој медијске писмености становништва, (11) производња домаћег документарног и играног програма, (12) благовремено обавештавање о актуелним збивањима у свету и о научним, културним и осталим цивилизацијским достигнућима, (13) унапређивање општег образовања, здравственог образовања и образовања у вези са заштитом животне средине, (14) развијање културе и уметничког стваралаштва, (15) неговање хуманих, моралних, уметничких и креативних вредности, (16) задовољавање забавних, рекреативних, спортских и других потреба грађана, (17) информисање наших грађана у иностранству, као и припадника српског народа који живе ван територије Републике Србије, (18) представљање културног наслеђа и уметничког

¹⁶⁷ ЗЈМС, чл. 1–6.

стваралаштва у земљи и иностранству, (19) информисање иностране јавности о догађајима и појавама у Републици Србији.¹⁶⁸ На овом месту, треба поменути да је Закон о изменама и допунама Закона о јавним медијским сервисима, донет крајем 2021. године, додатно унапредио питање односа јавних медијских сервиса према изборима, односно у овом члану је уведено ново нормативно решење које се односи на дужност јавних медијских сервиса како треба да поступају у информативном програму и емисијама које су посвећене изборној кампањи, као и препорука јавним медијским сервисима о организовању дуела и дискусија у изборној кампањи.¹⁶⁹ И ово питање биће детаљније обрађено у каснијем делу анализе које говори о односу изборних и медијских закона као што је то био случај и код претходне анализе ЗЕМ-а.

Јавни медијски сервиси су дужни да у програмима користе српски језик, ћирилично писмо и знаковни језик као облик комуникације глувих и наглувих особа. Употреба српског језика није обавезна у програму намењеном припадницима националних мањина, али се ови програми могу титловати на српски језик. Такође, законодавац предвиђа и друге случајеве када употреба српског језика није обавезна. На крају овог поглавља, утврђена је и обавеза ЈМС-а да обезбеди најмање 10% годишњег програмског времена и најмање 10% годишњег програмског буџета за аудио-визуелна дела европске независне продукције, изузимајући време намењено за вести, спортске догађаје, игре, рекламе, телетекст и телевизијску продају. Програмски садржаји који су старији од пет година, могу чинити највише половину у укупном уделу времена. На крају, ЗМС предвиђа да се оглашавање у програмима јавног медијског сервиса уређује законом који регулише област оглашавања.¹⁷⁰

4.1.4.4. Установе јавног медијског сервиса

Наредно поглавље односи се установе јавног медијског сервиса као и њихове органе и избор органа установа јавног медијског сервиса.¹⁷¹

РТС и РТВ као јавни медијски сервиси имају статус правног лица (установе). РТС пружа медијске услуге на најмање два телевизијска и најмање три радијска програма на територији Републике Србије. РТВ пружа медијске услуге на најмање два телевизијска и најмање три радијска програма на територији Аутономне покрајине Војводине. РТС и РТВ пружају медијске услуге као електронско издање на интернету.

Закон о јавним медијским сервисима углавном задржава исту концепцију у погледу органа јавног медијског сервиса која је постојала и у Закону о радио-дифузији у погледу јавних радиодифузних сервиса (установа).

Органи РТС-а и РТВ-а су: управи одбор, генерални директор и Програмски савет. У наставку овог поглавља закона садржане су правне норме које се односе на ове органе и начин њиховог избора.

¹⁶⁸ ЗЈМС, чл. 7

¹⁶⁹ Закон о изменама и допунама Закона о јавним медијским сервисима, „Сл. гласник РС”, бр. 129/2021.

¹⁷⁰ ЗЈМС, чл. 8–11.

¹⁷¹ ЗЈМС, чл. 12–32.

Управни одбор РТС-а и РТВ-а има 9 чланова које бира и разрешава Савет Регулатора, 2/3 већином укупног броја чланова. Савет Регулатора расписује јавни конкурс за именовање чланова Управног одбора обе установе, а за чланове управног одбора именују се лица из реда угледних стручњака из области које су од значаја за обављање послова установа јавног медијског сервиса (стручњаци у области медија, културе, менаџмента, права и финансија), с тим што за чланове Управног одбора РТВ-а Савет Регулатора именује лица која живе и раде на подручју АП Војводине. Управни одбор затим бира и разрешава генералног директора 2/3 већином гласова укупног броја чланова управног одбора, након спроведеног јавног конкурса. Заштитна клаузула од политичког утицаја на рад Управног одбора такође је садржана у Закону. Њоме је предвиђено да чланови Управног одбора не могу бити носиоци јавних функција и функција у политичкој странци, запослени код пружаоца медијске услуге, као ни лица чије би чланство у Управном одбору могло да доведе до сукоба интереса у складу са прописом којим се регулише спречавање сукоба интереса при обављању јавне функције. Такође, чланови УО не могу да обављају услуге и друге послове за установу јавног медијског сервиса. Мандат им траје пет година. Управни одбор између осталог: (1) усваја Статут и стратегију развоја јавног медијског сервиса и утврђује програмску концепцију јавног медијског сервиса двотрећинском већином гласова укупног броја чланова, (2) усваја план рада, финансијски план, план набавки и план пословања, (3) именује и разрешава генералног директора јавног медијског сервиса, двотрећинском већином гласова укупног броја чланова, (4) именује и разрешава главне и одговорне уреднике, као и директоре програма, (5) врши надзор над законитошћу обављања делатности, (6) разматра предлоге и препоруке Програмског савета и др. Закон детаљно регулише и питања престанка мандата и разрешења чланова УО.

Генералног директора јавног медијског сервиса именује Управни одбор, двотрећинском већином гласова укупног броја чланова, након спроведеног јавног конкурса, а мандат му траје пет година. Исто лице може бити именовано за генералног директора највише два пута. За генералног директора може бити именовано лице из реда угледних стручњака из области које су од значаја за обављање послова установе јавног медијског сервиса, при чему је утврђена иста клаузула у вези са немогућношћу именовања као и када је реч о члановима Управног одбора. Услови које мора да испуњава кандидат су и да има 10 година искуства на руководећим пословима, да је држављанин Републике Србије и да има високу стручну спрему. Закон такође детаљно утврђује разлоге за престанак мандата и разрешење генералног директора. Генерални директор јавног медијског сервиса између осталог: (1) заступа и представља јавни медијски сервис, (2) организује и управља процесом рада и води пословање установе, (3) предлаже Управном одбору стратегију развоја и план рада, (4) израђује и предлаже Управном одбору, заједно са главним и одговорним уредницима, директорима програма и уредницима организационих целина програмску концепцију којом се остварује јавни интерес и одговара за њено остваривање, (5) предлаже Управном одбору увођење нове медијске услуге, (6) обезбеђује законитост рада и пословања, (7) доноси акте о систематизацији послова и задатака и организацији рада јавног медијског сервиса на која сагласност даје Управни одбор и др.

Програмски савет је саветодавни орган. Програмски савет има 15 чланова које бира Управни одбор из реда стручњака у области медија и медијских посленика, научника, стваралаца у области културе и представника удружења чији је циљ заштита људских права и демократије. Чланови Програмског савета не могу бити носиоци јавних и политичких функција. Мандат чланова Програмског савета траје четири године и они не могу бити поново изабрани.

Чланове Програмског савета РТС-а бира Управни одбор РТС-а, на предлог одбора Народне скупштине надлежног за област јавног информисања. Чланове Програмског савета РТВ-а бира Управни одбор РТВ-а, на предлог одбора Скупштине Аутономне покрајне Војводине надлежног за област јавног информисања. Надлежни одбор скупштине за област јавног информисања предлаже управном одбору листу од 30 кандидата за чланове Програмског савета која одражава територијалну, националну, верску, полну и другу структуру становништва. Листа кандидата утврђује се на основу јавног конкурса за избор чланова Програмског савета. Јавни конкурс расписује надлежни одбор скупштине шест месеци пре истека мандата члановима Програмског савета који обављају функцију. Надлежни одбор скупштине за област јавног информисања утврђује листу свих пријављених кандидата који испуњавају услове у року од 30 дана од дана расписивања конкурса.

Програмски савет стара се о задовољењу интереса слушаца и гледалаца у погледу програмског садржаја. Програмски савет разматра остваривање програмске концепције и разматра квалитет програмског садржаја јавног медијског сервиса и у вези са тим даје препоруке и предлоге генералном директору и Управном одбору. Програмски савет, најмање једном годишње, организује јавну расправу о програмском садржају јавног медијског сервиса у трајању од 15 дана, а извештај о одржаној јавној расправи, заједно са препорукама за његово унапређивање које су изражене у току јавне расправе, подноси генералном директору и Управном одбору. Програмски савет прати спровођење програмских начела и обавеза утврђених законом, а у случају њиховог непоштовања писаним путем обавештава Управни одбор, генералног директора и одговорне уреднике.

Програмски одбор заступа интересе гледалаца и слушаца у целини. Програмски одбор разматра остваривање програмске концепције Радиодифузне установе Србије и, у вези са тим, упућује препоруке и сугестије генералном директору и Управном одбору. Програмски одбор има 19 чланова које бира Народна скупштина и то седам из реда народних посланика, а дванаест, на предлог Агенције, из реда професионалних удружења, научних установа, религијских заједница, удружења грађана, невладиних организација и сл.

4.1.4.5. Финансирање јавног медијског сервиса

Питање финансирања јавног медијског сервиса је једно од кључних питања за остваривање и његове јавне функције и његове независности. Закон зато у овом делу детаљно утврђује начин финансирања јавних сервиса.¹⁷²

¹⁷² Упореди: ЗЈМС, чл. 33–50.

Средства за рад јавног медијског сервиса чине непокретне и покретне ствари (даље: средства) прибављена од оснивача, стечена куповином, пружањем услуга и продајом производа или прибављена из других извора. Средства која јавни медијски сервис користи су у својини Републике Србије, односно Аутономне покрајине Војводине. Јавни медијски сервис одговара за обавезе целокупним својим средствима. Република Србија обезбеђује стабилно и довољно финансирање основне делатности јавног медијског сервиса. Начин и услови обезбеђивања средстава за финансирање делатности не смеју утицати на уређивачку независност и институционалну аутономију јавног медијског сервиса. Јавни медијски сервис финансира се из: (1) таксе за јавни медијски сервис, (2) из средстава буџета, (3) нето користи од комерцијалне експлоатације садржаја произведеног у оквиру основне делатности, (4) комерцијалних прихода, (5) осталих прихода. Прве три врсте прихода представљају државну помоћ у смислу прописа о контроли државне помоћи.

Основна делатност јавног медијског сервиса финансира се из таксе, у складу са овим законом. Висина таксе је јединствена на целој територији Републике Србије и не може износити више од 500,00 динара. Обвезник плаћања таксе је свако физичко и правно лице које је корисник мерила електричне енергије по стамбеној јединици, односно пословном простору. Јавни медијски сервис води евиденцију обвезника плаћања таксе са свим личним и другим потребним подацима. Такса се уплаћује на евиденциони рачун код Управе за трезор. Јавни медијски сервис сваком обвезнику, до краја текуће календарске године, доставља дванаест образаца за плаћање таксе за наредну календарску годину. РТВ доставља образац обвезнику који је корисник мерила електричне енергије по стамбеној јединици, односно пословном простору, који се налази на територији Аутономне покрајине Војводине а РТС доставља образац обвезнику који је корисник мерила електричне енергије по стамбеној јединици, односно пословном простору који се налази ван територије Аутономне покрајине Војводине. Обвезник плаћа таксу на месечном нивоу и то до петог у месецу за претходни месец. Средства прикупљена по основу таксе уплаћују се на подрачун РТС-а и РТВ-а отвореног код Управе за трезор. Средства уплаћена на подручју Републике Србије ван територије Аутономне покрајине Војводина су приход РТС-а. Средства наплаћена на подручју територије Аутономне покрајине Војводине распоређују се тако да се 70% уплаћених средстава распоређује РТВ-у а 30% уплаћених средстава се распоређује РТС-у.

4.1.4.6. Извештај о раду и пословању, примена одредаба другог закона, надзор, казнене и прелазне и завршне одредбе

У наставку овог закона садржана су кратка поглавља која углавном чини један или неколико чланова а која се односе на: ревизију, подношење извештаја о раду и пословању ЈМС-а, примену одредаба других закона на ЈМС, вршење надзора над овим законом, и на крају, као последње поглавље, налази се поглавље које чине прелазне и завршне одредбе. РТС и РТВ једном годишње подносе Народној скупштини, ради разматрања и одлучивања, а Савету Регулатора ради информисања, извештај о раду и пословању за претходну годину, са извештајем

независног овлашћеног ревизора. На питања која се односе на јавни сервис а нису регулисана овим законом примењују се одредбе закона којима се регулише област јавног информисања и електронских медија. Надзор над спровођењем овог закона врши министарство надлежно за послове јавног информисања. Закон садржи и више казних одредби за које се може изрећи новчана казна. Последње поглавље чини прелазне и завршне одредбе. У њима су садржане и норме које се односе на финансирање ЈМС-а, при чему посебно треба истаћи ону којом је утврђено да се ЈМС за обављање основне делатности која је у функцији остваривања јавног интереса, делимично финансира из буџета републике Србије до 31. децембра 2021. године.¹⁷³

На крају, треба поменути и да су последњим изменама и допунама Закона о јавним медијским сервисима крајем 2021. године,¹⁷⁴ унапређена и претходна законска решења која се односе на информисање јавности од стране јавних сервиса у изборном периоду.¹⁷⁵

¹⁷³ Упореди: ЗЈМС, чл. 50–64.

¹⁷⁴ *Закон о изменама и допунама Закона о јавним медијским сервисима*, „Сл. гласник РС”, бр. 129/2021.

¹⁷⁵ Напомена: Разлог услед кога је Закон о изменама и допунама Закона о јавним медијским сервисима тумачен у каснијем делу анализе који се односи на изборне законе јесте да би се олакшало читаоцу разумевање сложености и комплексности односа медија и изборног процеса и изборног законодавства.

PREDAVANJE ČETVRTO
**POJEDINI PRAVNI STANDARDI KOJI SE ODNOSU NA
SLOBODU IZRAŽAVANJA
PRINCIP ISTINITOSTI**

POJEDINI PRAVNI STANDARDI KOJI SE ODNOSI NA SLOBODU IZRAŽAVANJA: PRINCIP ISTINITOSTI

4.1. MEDIJSKE KAMPANJE I NAČELO ISTINITOSTI

4.1.1. Pravni standardi načela istinitosti i Savet Evrope

Već smo u više navrata ukazali da sloboda javnog informisanja ***obuhvata pravo na istinito, blagovremno i objektivno informisanje, kao i pravo da se javno kritikuje i traže objašnjenja u odnosu na konkretne postupke i akte vlasti i drugih javnih subjekata.***

Ono što se za kaže za slobodu izražavanja da ona predstavlja na neki način pretpostavku ostvarivanja svih drugih prava, važi i za princip istinitosti – on je logička pretpostavka ostvarivanja prava na javno informisanje. Kršenja principa istine od strane novinara i medija je često i razlog sudskih presuda protiv medija, urednika i novinara.

Evropska Konvencija ograničava slobodu izražavanja, ali specifičan problem sa kojima se suočavaju zemlje u tranziciji predstavlja izveštavanje medija koje može biti okarakterisano kao pozivanje na nasilje protiv određenih lica ili grupa, koje poprimaju karakter ***namernog i kampanjskog plasiranja lažnih, neproverenih i neistinitih informacija.***

U praksi Evropskog suda za ljudska prava, ovaj »delikt« se uglavnom svodi na pitanje postojanja namere da se »***raspiruje***« ***kampanje klevete (neistine)***. Evropski sud naročito ceni, s obzirom na kontekst u kome se kampanja sprovodi, i s obzirom na posledice koje proizvodi prema licu ili grupi prema kojima je kampanja uperena, ukazujući na manji stepen zaštite nosioca javnih funkcija.

U pojedinim presudama, kao na primer u presudi ***Dalban & Rumunije*** Evropski sud je ocenio da ***krivična osuda jednog novinara zbog klevete***, kojima se javne ličnosti optužuju za učešće u prevari, predstavlja kršenje člana 10 Konvencije. Odbacujući ideju da „novinar može da formuliše kritičke sudove samo pod uslovom da može da dokaže njihovu istinitost“ (naravno jer novinar nije sudija i dovoljno je zadovoljenje onoga što se zove obaveza novinarske pažnje), Sud je naročito istaka da se sporni članci nisu odnosili na privatan život javnih ličnosti već na njihovo ponašanje i njihove stavove prilikom obavljanja funkcije, zatim, da nije bilo dokaza da je opis događaja koji je novinar izneo u članku potpuno netačan, te da novinar nije imao za cilj da „raspiri“ kampanju klevete.

4.2. PRINICIP ISTINITOSTI U SRPSKOM POZITIVNOM PRAVU

Što se tiče principa istinitosti, kao što smo to već ranije naveli, formulacija prvog stava člana 51. Ustava Republike Srbije, kojim je *uređeno pravno na obaveštenost* neodoljivo podseća na već ranije datu definiciju prava na javno informisanje: „Svako ima pravo da *istinито, potpuno i blagovremeno bude obaveštavan* o pitanjima od javnog značaja i *sredstva javnog obaveštavanja su dužna da to pravo poštuju*“.

I u slučaju pitanja širenja i raspirivanja lažnih i neistinitih kampanja, pravni standard utvrđen *Zakonom o javnom informisanju i medijima* je već ranije pomenuta *obaveza novinarske pažnje*, koje je istovremeno i etičko pravilo novinarske profesije. Ponovimo je još jednom: Novinar i odgovorni urednik javnog glasila dužni su *da pre objavljivanja informacije koja sadrži podatke o određenom događaju, pojavi ili ličnosti, sa pažnjom primerenom okolnostima, proverі njeno poreklo, istinitost i potpunost* (čl. 9).

Krišenje načela *istinitosti*, može biti osnov krivične, građanske i prekršajne odgovornosti, o čemu će više reći biti u narednom poglavlju.

Na ovom mestu, samo ćemo ukazati da kada je reč o *krivičnoj odgovornosti*, donošenjem novog *Krivičnog zakonika* koji je stupio na snagu 1. januara 2006. godine, u Srbiji je izvršena *depenalizacija* (ukidanje zatvorske kazne) ali ne i puna dekriminalizacija klevete (za ovo krivično delo danas je zaprećena samo novčana kazna). Čini se, da sama definicija ovog krivičnog dela jeste najpribližnija onome što se zove „*raspirivanje kampanje klevete*“ jer ovo krivično delo „konzumira“ *iznošenje i neistinitih i lažnih činjenica koje se odnose na određeno lice*, a koje može uroziti njegovu/njenu čast i ugled.

I dok se krivična sankcija (pre svega zatvorska kazna) ne smatra neophodnom merom u demokratskom društvu kada je reč u slobodi izražavanja, Savet Evrope, kao i Evropski sud za ljudska prava stoji na stanovištu da *naknada štete za povredu časti i ugleda*, može (i jeste) adekvatna mera, naravno, u zavisnosti od okolnosti svakog konkretnog slučaja. Međutim, u vezi sa naknadom štete, u praksi Evropskog suda iskristalisao se stav (*Tolstoy Miloslavsky & UK*), da dosuđeni visoki odštetni zahtevi usled povrede časti i ugleda, *ne predstavljа neophodnu meru* u demokratskom društvu.

Opšti režim naknade materijalne i nematerijalne štete, utvrđen je u Srbiji *Zakonom o obligacionim odnosima*. Kada je reč o naknadi materijalne štete, prema odredbama ovog zakona, ona nastaje u slučaju *povrede časti nekog lica* ili u slučaju *širenja neistinitih navoda o nekom licu*. Važno je istaći, da *Zakon o obligacionim odnosima*, ne upotrebljava pojmove *uvreda i kleveta*. Sama zakonska norma utvrđena je tako, da na prvi pogled izgleda da su povredа časti nekog lica i iznošenje ili prenošenje neistinitih navoda o nekom licu dve različite stvari. Međutim, u oba slučaja, radi se o povredi časti, s tom razlikom što se u jednom slučaju radi o uvredi a u drugom o kleveti. Međutim, arhaični jezik koji koristi *Zakon o obligacionim odnosima* iz davne 1978.

godine, značajno doprinosi konfuziji, a činjenica da su pojmovi uvrede i klevete u krivičnom pravu jasnije određeni, pa samim tim i „bliži“ potencijalnim tužiocima, često ih i opredeljuje za pokretanje krivičnog postupka za izvršena krivična dela. Povreda časti može da prouzrokuje i nastanak nematerijalne štete, između ostalog i zbog povrede časti, što je takođe utvrđeno *Zakonom o obligacionim odnosima*.

Slično se može reći i za prekršajnu odgovornost u slučaju kršenja pretpostavke nevinosti utvrđeno Zakonom o javnom informisanju o čemu će takođe više reći biti kasnije.

S druge strane, treba skrenuti pažnju da se „istina“ ne mora odnositi samo na tačno određeno lice. Kampanja klevete odnosno iznošenje neistinitih činjenica može da se odnose i na određene pojave, događaje i grupe lica.

4.3. PRINCIP ISTINITOSTI KAO ETIČKO PRAVILO

4.3.1. *Istina kao etički standard*

Pored već više puta pomenutog etičkog (i zakonskog) principa - ***principa novinarske pažnje***, Deklaracija o principima postupanja novinara Međunarodne federacije novinara, predviđa da je ...«Prva i najvažnija obaveza novinara da poštuje ***istinu i pravo javnosti da zna istinu***. Ispunjavajući tu obavezu novinar će uvek braniti princip slobode za pošteno prikupljanje i objavljivanje vesti, i pravo na korektan komentar«.

Nemačkim novinarskim kodeksom (član 1) koji je doneo nemački Savet za štampu predviđeno je da »poštovanje ***istine***, zaštita ljudskih prava i objektivno informisanje) jesu najuzvišeniji principi štampe. Takođe, kodeks predviđa (član 2. st. 2) da neproverene vesti glasine i pretpostavke kao takve moraju biti naznačene.

U ***Bosni i Hercegovini***, u Etičkim kodeksom novinara je u članu 13 (urednička odgovornost) predviđeno da »najvažnija odgovornost novinara i urednika jeste da osiguraju da celi njihov rad bude ***usmjeren ka poštovanju istine*** kao i prava javnosti da zna istinu«.

U ***Danskoj***, Etičkim kodeksom je utvrđeno da je dužnost novinara da objavi tačnu i pravovremenu informaciju. Tačnost informacije treba kontrolisati koliko god je to moguće. Netačnu informaciju treba ispraviti na inicijativu samog urednika čim se sazna da sadrži važne greške. Ispravka mora biti objavljena na takav način da je čitaoci jasno i sa lakoćom uoče.

Princip ***istine***, kao etičko pravilo utvrđeno je i ***Kodeksom novinara Srbije*** koji su novinarska udruženja u Srbiji usvojila 2006. godine. On je u ovom Kodeksu veoma slojevito obrađen kroz ceo prvi deo Kodeksa koji i nosi naziv ***Istinitost izveštavanja***. U ovom delu između ostalog je i predviđeno da je osnovni zadatak novinara da tačno,

objektivno, potpuno i blagovremeno izvesti o događajima od interesa za javnost, poštujući **pravo javnosti da sazna istinu**...

Princip istine, veoma je slojevit, jer praktično obuhvata tri povezana koncepta: **1) da izveštavanje mora biti tačno; 2) da je pored tačnosti neophodno i razumevanje, te 3) da članak mora biti pošten i uvravnotežen.**

U okviru **istine** kao postulata novinarske etike, često se u novinarskoj zajednici raspravljaju slučajevi tzv. **«patriotskih groznica»**, kada novinari, nekritički prihvatajući informacije dobijenih od državnih funkcionera i političkih lidera, pa i »anonimnih izvora« naročito u slučajevima nacionalnih tragedija, ratova ili terorističkih napada, postupaju »nekritički«, i time pokazuju da nisu uvek u stanju da se »nose« sa problemom. Problem »kritičnosti« kulminira i tada se gubi kontrola, u momentu kada i sami gledaoci, slušaoci ili čitaoci odnosno »javnost« utone u »patriotizam«, što samo doprinosi poplavi glasina i nepotvrđenih činjenica, pri čemu novinari nemaju uzore na koje bi se oslonili, ili ti »uzori« nekritički nastavljaju i dalje podstiču priču o patriotizmu. Pod dejstvom grupe članaka, izjava i izveštaja, ili bolje rečeno »kampanje« i »opšte pomame« nastaju ozbiljne novinarske greške, koje proširujući se na javnost stvaraju stanje »nacionalna histerija« što može naneti ogromnu štetu kada se izveštava o određenoj pojavi ili događaju, ili se informacija odnosi na određeno lice, grupu lica.

4.3.2. Slučaj Ven Ho Li & New York Times

U Americi se, kao primer često navodi kampanje »patriotskog novinarstva« posle terorističkog napada na New York 11. septembra 2001. godine, kada su mnogi pripadnici zajednice američkih Arapa bili izloženi diskriminaciji i neosnovanim optužabama, ali su i novinari i vlast brzo reagovali, jer su usledili apele vladnih zvaničnika na toleranciju i razumevanje radi »amortizovanja« očigledno nanete štete koju su novinari prihvatili.

Kada je reč o tzv. »kampanjama protiv pojedinca«, često se navodi primer New York Times-a koji je 1999. godine objavio da je Kina upotrebila tajne ukradene iz Nacionalne laboratorije u Los Alamosu, pri čemu je »anonimni izvor« ukazao da je »špijun« naučnik koji je radio u laboratoriji. O ovom slučaju, već smo opširnije govorili u vezi sa pretpostavkom nevinosti.

Informacija NY Timesa koja je postala je nacionalna tema, a mnogi mediji su histerično prenosili Times-ove informacije i nisu posvetili pažnju sopstvenom izveštavanju. Nekoliko dana nakon objavljivanja vesti, američki naučnik kineskog porekla Ven Ho Li ostao bez posla. Li je osumnjičen za špijunažu i proveo je 278 dana u samici, ali kasnije nikada nije bio optužen za špijunažu... . Ovaj slučaj bi mogao poslužiti kao klasičan primer kampanje i »opšte pomame« širenja neproverenih vesti protiv određenog lica kao pojedinca, a New York Times je kasnije priznao propuste i **nekritičko oslanjanje na vladine izvore.**

Takođe, prema Deklaraciji ...«novinar će učiniti sve što je moguće da bi se **ispravila objavljena informacija** za koju se utvrdi da zbog *svoje netačnosti* može nekoga

da povredi ili da mu nanese štetu«. Da je primena ovog poslednjeg etičkog principa značajna, govori i činjenica da je pre nekoliko godina, Viši sud u Londonu **odbio** da u građanskoj parnici za naknadu štete donese presudu po odštetnom zahtevu za povredu časti i ugleda koju je tužilac tražio od dnevnog lista **Guardian**, jer tužilac nije prihvatio ponudu lista da objavi ispravku i izvinjenje.

Takođe, etičkim prekršajem će se, prema ovoj Deklaraciji smatrati **zlonamerno izvrtanje činjenica, vredanje i kaljanje ugleda, kleveta i neosnovane optužbe**.

4.4. MEDIJSKA SLIKA U SRBIJI

4.4.1. Opšti osvrt

Kampanje protiv određenih ljudi, pojava ili ličnosti koje poprimaju karakter medijske histerije, relativno su česta pojava u Srbiji kao zemlji u tranziciji. Interesantno je, da su mnoge afere koje su poprimile karakter “kampanje” u poslednjih nekoliko godina plasirane od političkih stranaka. U nekoliko navrata, kampanje su dovele do “istine”, ali je najčešći stvarni motiv stvaranja medijske harange, slično kao i kad je reč o anonimnim izvorima mržnja, osveta, sticanje jeftinih političkih poena i slično, a ne rešavanje problema koje su iz ovakvih kampanji proistekle. I kada je reč o medijskoj kampanji i principu istine, kršenje ovog etičkog pravila po pravilu su povezani sa kršenjem drugih etičkih standarda, kao već pomenute pretpostavke nevinosti ili neproveravanje informacija anonimnih izvora, ali i širenju netolerancije protiv određenih ljudi, grupa ili ličnosti.

4.3.2. Slučaj *Mirko Puhalek & Press*

Jedna od takvih “medijskih kampanja” u vremenu trajanja monitoringa, bila je kampanja protiv pukovnika Mirka Pohuleka, koja je po svojoj prirodi slična onoj koju je svojevremeno plasirao NY Times. U tom smislu, najpre treba ustvrditi da je pitanje špijunaže nešto za šta javnost, sasvim normalno, “ima opravdani interes da zna”.

Međutim, svakako da je način plasiranja informacije, odnosno “puštanje priče da se zavrti” problematičan sa stanovišta profesionalne etike ali i “istine”. Čini se, da je u kampanji koja je trajala petnestak dana, motiv bio sporan. Akcenat je stavljen na penzionisanog potpukovnika Mirka Pohuleka koga je dnevni list “Press” označio kao “britanskog špijuna” jer se po penzionisanju prijavio na javni konkurs Britanske ambasade u Beogradu, u kojoj je započeo sa radom.

Sagovornici novinarke, pre svih vojni analitičar Veljko Kadijević i bivši načelnik Generalštaba Branko Krga, penzionisani general Ninoslav Krstić kao i analitičar Miroslav Lazanski, u više navrata direktno su optužili Pohuleka da je “špijun” (ne treba zaboraviti da je Krivičnim zakonikom uređeno da je krivično delo “špijunaže” jedno od najtežih krivičnih dela zaprećeno najtežim zatvorskim kaznama), kršeći na taj način pretpostavku nevinosti. Veljko Kadijević, tvrdi u jednom od tekstova da postoji “osnovana sumnja” da je Pohulak prosleđivao poverljive izveštaje Britancima, iako, kao što je to i ranije već

rečeno, “osnovana sumnja” podrazumeva podizanje optužnog predloga protiv učinioca krivičnog dela, što sa Pohulakom ni danas nije slučaj. Kampanja se sa *Press-a* prenosi u “*Glas javnosti*” i “*Večernje novosti*” ali na celoj priči do kraja najviše istrajava *Press*.

U daljoj genezi slučaja, na priču se nadovezuje i “anonimni izvor” koji izjavljuje da je Pohulek najverovatnije vrbovan zato što Britance interesuje kako će srpski vojni vrh reagovati u slučaju otcepljenja Kosova, a zatim se kampanji pridružuju i bivši načelnici Vojne službe bezbednosti, koji optužuju vojni vrh za nesposobnost i poniznost pred zapadnim diplomatama. U jednom od završnih tekstova, ekipa *Press-a* optužuje pomoćnicu Ministra odbrane Snežanu Samardžić Marković da je kriva za ovu “ aferu” zato što je bez znanja ministra dala odobrenje da Pohulek pređe u “britansku Službu”, pozivajući se, pri tom na tajni izveštaj VBA, u koji su novinari imali uvid.

Komentar o tome šta je danas vojna, državna ili službena tajna, i koliko je ona danas deplasirana, između ostalog i kroz plasiranje poverljivog izveštaja u jednim dnevnim novinama, dovodi do pitanja ko, kako i na koji način “odaje” različite tajne u Srbiji, ne snoseći pri tom nikakvu odgovornost. Ne treba zaboraviti, da vremenski period odgovara periodu nakon izbora u Srbiji, kada se, u toku političkih pregovora postavljalo i pitanje smene načelnika Generalštaba Vojske Zdravka Ponoša, i kada se pitanje budućeg ministra odbrane pojavilo kao jedno od značajnijih u pregovorima o budućoj Vladi. Protiv Pohuleka ni do danas nije pokrenut predkrivični niti krivični postupak.

Iz svega ovoga, može se izvesti zaključak, da, da se želelo ići principom “istine” a ne negativno “plasirane” kapanje, suštinsko pitanje nije trabao da bude potpukovnik Pohulak, već sistem pravne regulacije angažovanja bivših vojnih lica od strane raznih Ambasada i međunarodnih organizacija za različite svrhe, odnosno pitanje koji su njegovi nedostaci i šta bi trebalo normativno promenuti.

Ovako, priča poprima karater “raspirivanja kampanje klevete” protiv određene ličnosti za mogućim različitim ishodištima ovih napada, kao što su osveta, prebacivanje odgovornosti ili politički motivi u sklopu pregovora o formiranju Vlade.

Kao što smo već rekli, *princip istinitosti* ne podrazumeva samo tačnost, već i razumevanje kao i obavezu da članak mora biti pošten i uravnotežen. Čini se da u konkretnom slučaju, ove poslednje dve etičke kategorije nisu ispoštovane, kao uostalom ni *pretpostavka nevinosti*, čime *princip istine* kao vrednosti etički zloupotrebljen.

Još dve “negativne kampanje” na određene ličnosti beležimo u navedenom periodu. Prvi se odnosi na slučaj podmetanja eksplozivne naprave ispod vozila Čedomira Jovanovića uoči januarskih izbora, koja je kroz određene medije treba da “*amortizuje štetu*” nastalu ovim događajem (sličnu kampanju imali smo nakon pokušaja atentata na pokojnog premijera Zorana Đinđića kod hale “Limes” u februaru 2003. godine).

Druga se odnosila na Martija Ahtisarija, kao visokog predstavnika UN za pitanje statusa Kosova, nakon objavljivanja njegovog Plana budućeg statusa koji podrazumeva kosovsku nezavisnost. Tako su naslovi kao što su *Murat Ahtisari* ili *AhtiSSari* kao jasna

asocijacija na nemačke SS jedinice tokom Drugog svetskog rata, raspiruje govor mržnje prema visokom predstavniku UN, a “*kampanja*” treba da posluži kao “odgovor” srpske “javnosti” i političkih “elita” na navedeni Plan, sa ciljem izazivanja tzv. “*patriotske groznice*” i netolerancije.

I na kraju, svakako da novinar i javno glasilo treba i mora da prenosi ideje informacije i mišljenja za koje „javnost ima opravdan interes da zna“, ali poštujući pri tom načelo istine i obavezu novinarske pažnje, koji pored tačnosti informacije zahteva i njeno razumevanje i uravnoteženo izveštavanje. Kampanje u medijima na koje smo ukazali, na žalost to ne pokazuju.

PREDAVANJE PETO
**POJEDINI PRAVNI I ETIČKI STANDARDI
KOJI SE ODNOSE NA SLOBODU IZRAŽAVANJA
UVREDA I KLEVETA**

5. POJEDINI PRAVNI I ETIČKI STANDARDI KOJI SE ODNOSE NA SLOBODU IZRAŽAVANJA: UVREDA I KLEVETA

5.1. UVREDA I KLEVETA – OPŠTI OSVRT

Iznošenje lažnih i neistinitih činjenica koje se odnose na određeno lice, a koja može ugroziti njegovu/njenu čast i ugled, odnosno *kleveta*, kao i *vredanje i iznošenje negativnih vrednosnih sudova prema određenom licu*, odnosno *uvreda*, u srpskom kao i mnogim drugim nacionalnim pravnim sistemima predstavljaju *krivična dela* sa viševjekovnom tradicijom.¹⁷⁶ Uvreda i kleveta kao klasična krivična dela vode poreko iz *Krivičnog zakona Austrije* iz 1852. godine. Srbija je prvi put je inkrimisala ova krivična dela u *Krivičnom zakoniku Knjaževine Srbije* još 1860. godine.¹⁷⁷ Oba krivična dela zadržala su se u svim krivičnim zakonima koji su doneti na ovim prostorima (1929, 1951 i 1977). Ona su sadržana i u novom *Krivičnom zakoniku Republike Srbije* koji je stupio na snagu 1. januara 2006. godine.¹⁷⁸ Međutim, kasnijim izemnama i dopunama Krivičnog zakonika iz 2012. godine, krivično delo klevete je dekriminalizovano što znači da ono više nije krivično delo u našem pozitivnom pravu, ali je, već smo to pomenuli, ostalo krivično delo uvrede. Bilo kako bilo, u ovom delu govorićemo o oba krivična dela, i uvredi, koja je još uvek krivično delo, ali i o kleveti koja je to prestala biti 2012. godine.

Međutim, kleveta i uvreda kao krivična dela, predmet su šireg *međunarodnog standarda*. Reč je o *poštovanje ugleda i prava drugih*, koji je se izvodi iz osnovnog ljudskog prava *na slobodu izražavanja*. *Sloboda izražavanja* nije *apsolutno pravo*. Ono podleže, *uslovima, formalnostima, kaznama i ograničenjima, utvrđenim zakonom i neophodnim u demokratskom društvu*, između ostalog i radi *poštovanja ugleda i prava drugih*. Tako u mnogim pravnim sistemima, *povreda ugleda i prava drugih*, jeste osnov ne samo krivične, već i *građanske i prekršajne odgovornosti*. Istovremeno, uvreda i kleveta su u uskoj vezi sa važnim *etičkim standardima novinarske profesije*, kao na primer, *načelom istinitosti, novinarske pažnje ili pretpostavkom nevinosti*.

Razvoj demokratije i ljudskih prava poslednjih nekoliko decenija doveo je u pitanja da li se *krivična osuda i krivična sankcija* (koja je pre svega oličena u kazni zatvora) uopšte može smatrati *neophodnom merom* u demokratskom društvu kada je reč o *povredi ugleda i prava drugih*, naročito u vezi sa vršenjem novinarske profesije. *“Imperativ je da se kleveta dekriminalizuje tako da novinari ne idu u zatvor u vezi sa onim što pišu. Takvi zakoni ozbiljno ugrožavaju slobodu izražavanja i trebalo bi da*

¹⁷⁶ Uporedi: *Mediji u tranziciji – između slobode izražavanja i dirigovanog izveštavanja*, grupa autora, Komitet pravnika za ljudska prava, Beograd, 2004.

¹⁷⁷ Danilo Nikolić, *Dileme u vezi sa krivičnim delima učinjenim putem štampe i drugih sredstava masovnih komunikacija*, Niš, 2005, str. 14.

¹⁷⁸ Uporedi: *Krivični zakonik*, „Službeni glasnik RS”, br. 85/2005, 88/2005, 107/2005, čl. 170, 171.

budu ukinuti".¹⁷⁹ Zato se više međunarodnih organizacije, pre svega **Savet Evrope** i **OEBS**, od početka novog milenijuma **snažno** zalažu za **dekriminalizaciju uvrede** i **klevete** iz krivičnog prava, tražeći od država članica da ih prepuste **institutima građanskopravne odgovornosti** odnosno **parničnog postupka** i **naknadi štete**.

Istraživanje OEBS-a iz 2005. godine, pokazuje da u većini nacionalnih pravnih sistema **još uvek** postoji krivično delo uvrede i klevete.¹⁸⁰ Kleveta i uvreda u medijima česta je tema rasprava i sporova u zemljama zapadnog Balkana. Za to postoje dva osnovna razloga: brojnost sudskih procesa protiv novinara i urednika, kojih ima na stotine, i sve češći zahtevi medijske zajednice za dekriminalizacijom klevete. Ali, svaki put kad se pomene dekriminalizacija klevete lokalne vlasti po pravilu uvek izvlače isti rezervni argument: **zašto da klevetu izbacujemo iz krivičnog/kaznenog zakona kad to ne rade ni ostale evropske zemlje?**¹⁸¹ Retki izuzeci su **Bosna i Hercegovina** u kojoj je 2002. godine donet **Zakon o zaštiti od klevete**, prema kome se suđenja za klevetu odvijaju **isključivo u parničnom (građanskom) postupku**, zatim **Ukrajina** (2001) i **Gruzija** (2004). U ovim zemljama su, znači, krivična dela uvrede i klevete **dekriminalizovana**. Do delimične depenalizacije klevete je u međuvremenu došlo u **Crnoj Gori**, **Srbiji** i **Makedoniji** i još nekim zenkhama.¹⁸² Kada se iznose argumenti o potrebi dekriminalizacije klevete najčešće se, međutim, uzima primer **Ujedinjenog Kraljevstva**. U njemu se razvila praksa građanskopravne odgovornosti i naknade štete (parnični postupak) za povredu časti i ugleda. Ali, u pravnom sistemu Ujedinjenog Kraljevstva još uvek **„egzistira”** i krivično delo klevete, ali se **ne pamti** kada je poslednji put takav postupak i vođen. Slična situacija je i u drugim razvijenim zapadnoevropskim zemljama, u kojima krivična dela uvrede i klevete, u poslednjih dvadeset godina postaju **relikt prošlosti**. Razlog njihovog postojanja treba tražiti, između ostalog i u činjenici da se u stabilnim demokratskim sistemima, zakoni **ne donose** i ne **menjaju svakodnevno**, već se njihov "kvalitet" meri njihovim decenijskim postojanjem i ispravnim tumačenjem od strane nezavisnog i nepristrasnog suda.¹⁸³ Tome je naravno, doprinela i praksa **Evropskog suda za ljudska prava**, kao i procesi jačanja demokratije i ljudskih prava uopšte. Tako je danas u razvijenim zemljama sve manje tužbi, krivičnih postupaka i krivičnih osuda zbog uvrede i klevete. To međutim, nije slučaj sa **zemljama u tranziciji, a naročito ne** u zemljama **pod nedemokratskim režimima**. Uvreda i kleveta kao krivična dela u njima još uvek jesu u funkciji, pre svega zaštite **funkcionera javne vlasti** i **političara** čime je sloboda izražavanja i javnog informisanja **značajno sužena**. U ovim zemljama, uvreda i

¹⁷⁹ Uporedi: Miklos Haraszti (predstavnik OEBS-a za slobodu medija) Izjava data na *Konferenciji o dekriminalizaciji klevete*, koja je održana 29. oktobra 2004. godine u Bakuu, Azarbejdžan. Više podataka o ovoj Konferenciji mogu se naći na veb stranici: <http://www.osce.org>

¹⁸⁰ Uporedi: *Libel and Insult Laws: A Matrix on Where We Stand and What We Would Like to Achieve*, 2005, OSCE, The Representative on Freedom of the Media, Vienna, 2005.

¹⁸¹ Uporedi: Mehmed Halilović, *Kleveta u evropskim zakonima: Najviše štite zastavu, ali i kraljeve i a ponekad i kraljeve i zastavu*. Tekst se može naći na veb sajtu Medija Centra Sarajevo: <http://www.media.ba>

¹⁸² Delimična depenalizacija uvrede i klevete, znači da se za ova krivična dela nema više zatvoreske kazne.

Kazna je samo novčana. Ipak, ona ostaju da egzistiraju kao krivična dela.

¹⁸³ Uporedi: *Libel and Insult Laws: A Matrix on Where We Stand and What We Would Like to Achieve*, OSCE, The Representative on Freedom of the Media, Vienna, 2005, p. 66, 168; Mehmed Halilović, *Kleveta u evropskim zakonima: Najviše štite zastavu, ali i kraljeve i a ponekad i kraljeve i zastavu*. Tekst se može naći na veb sajtu Medija Centra Sarajevo

kleveta još uvek se koriste kao sredstvo borbe protiv novinara i urednika, čime se guši sloboda izražavanja. Tako je u Albaniji 6 novinara u periodu od 2002. do 2004. godine bilo optuženo za krivična dela uvrede i klevete, dok je na primer, u *Azarbejdžanu* samo u toku 2002. godine, podignuto 38 krivičnih prijava za uvredu i klevetu protiv 16 medija. Kazna u Azarbejdžanu za ova krivična dela su: zatvorska kazna od 1 do 6 godina, kazna društveno korisnog rada i novčana kazna. U ovoj zemlji, u građanskim zakonima i nema odredaba koja se odnose na povredu časti i ugleda. U Srbiji je, u periodu od januara 2002. do juna 2004. godine, prema podacima NUNS-a, 110 ljudi (što ne znači i novinara) j bilo optuženo za krivična dela uvrede i klevete. Međutim, ni u jednom slučaju nije bila izrečena kazna zatvora.¹⁸⁴ U svakom slučaju, kako uvreda i kleveta često jesu **“zakonom dopušten”** osnov ograničenja slobode izražavanja, postavlja se pitanje njihove **“neophodnosti”** u demokratskom društvu. Kako su uvreda i kleveta u neposrednoj vezi sa slobodnom izražavanja kao fundamentalnim ljudskim pravom, u rešavanju ove dileme treba poći upravo od standarda **slobode izražavanja**.

5.2. PRAKSA EVROPSKOG SUDA ZA LJUDSKA PRAVA

5.2.1. *Opšti osvrt na praksu Evropskog suda za ljudska prava koja se odnosi na uvredu i klevetu*

Da na ovom mestu još jednom podsetimo da su se u dosadašnjoj praksi Evropskog suda za ljudska prava u vezi sa **slobodnom izražavanja** u iskristalisala, između ostalih **sledeća načela** koja su veoma značajna sa stanovišta analize pojmova uvrede i klevete: (1) **rasprava o pitanjima od obzilnog javnog interesa**, naročito u kontekstu političke debate, **uživa najviši stepen zaštite** Evropskog suda; (2) **posebnu zaštitu prava na slobodnu izražavanja uživaju mediji i novinari** zbog svoje naročito važe društvene uloge **»psa čuvara« demokratskog društva**, te svako kažnjavanje medija i novinara zbog objavljivanja informacije ili iznošenja mišljenja o licima i pitanjima od legitimnog javnog interesa, mora biti opravdano samo **„naročito važnim razlozima”**; (3) **granice dopuštene kritike znatno su šire** kada su u pitanju **političari** odnosno **funkcioneri javne vlasti**, jer se oni **„dobrovoljno i svesno izlažu nadzoru”**, kako od strane novinara tako i od strane celokupne javnosti, i shodno tome moraju pokazati **veći stepen tolerancije, naročito kada i sami daju provokativne izjave**; (4) **vlada (vlast) mora otrpeti veći stepen kritičnosti** jer njen **„dominantni položaj”** nalaže **suzdržanost pri posezanju za kaznenim merama**, naročito ako postoje drugi načini odgovaranja na neopravdane napade i kritike protivnika ili medija sa manje štetnim posledicama po slobodu izražavanja; (5) posebna pažnja mora se posvetiti **razlikovanju između činjenica i vrednosnih sudova (klevete i uvrede)**, jer se **istinitost činjenica može dokazati**, dok je **istinitost vrednosnog suda (mišljenja) nemoguće dokazati**, pa takvi zahtevi sami po sebi predstavljaju ograničenje slobode izražavanja. Međutim, to ne znači da iznošenje baš svakog, pre svega, **uvredljivog vrednosnog suda** uživa apsolutnu zaštitu, ali se tada **mora se voditi računa u srazmeri**

¹⁸⁴ Uporedi: *Libel and Insult Laws: A Matrix on Where We Stand and What We Would Like to Achieve*, OSCE, The Representative on Freedom of the Media, Vienna, 2005, p. 7, 20, 134.

*mešanja u slobodu izražavanja, kao i da li je do toga došlo na osnovu faktičke osnove za spornu tvrdnju.*¹⁸⁵

Takođe treba napomenuti, da je **Savet Evrope** (Parlamentarna skupština i Komitet ministara Saveta Evrope), od svog osnivanja 1949. godine do danas, doneo veliki broj **rezolucija** i **preporuka** koje se odnose na **slobodu izražavanja**, a u kojima su sadržani osnovni principi i standardi koje države članice treba da unesu i implementiraju kroz donošenje zakona i drugih propisa, i time obezbede slobodu izražavanja i iz nje izvedenih prava i sloboda.¹⁸⁶ **Preporuka Parlamentarne skupštine Saveta Evrope 1589, o slobodi izražavanja u medijima u Evropi**, u jednom svom delu se direktno odnosi na **dekriminalizaciju uvrede i klevete**. U njoj se između ostalog apeluje na države članice da **oslobode novinari koji se nalaze u zatvoru zbog svog legitimnog profesionalnog rada**, te da **ukinu propise** prema kojima **novinari usled slobode izražavanja mogu da budu predmet krivičnog postupka**.¹⁸⁷

5.2.2. *Presude Evropskog suda koji se odnose na ugledu i klevetu (povredu časti i ugleda)*

Mnoge presude **Evropskog suda za ljudska prava** (ali i drugih međunarodnih tela kao na primer **Komiteta za ljudska prava Ujedinjenih nacija**) ustanovile su nove **pravne standarde**, koji se odnose **(ne)opravdanost izrečenih kazni za uvredu i klevetu**, o čemu je već bilo reči. Evropski sud je rešavajući konkretne slučajeve često **kritikovao na pozivanje na krivični zakon u slučajevima uvede i klevete**, navodeći da i **manje krivične sankcije** mogu **imati ozbiljne posledice na rad i obaveze novinara i šta više**, samo njihovo postojanje može **uticati na ostvarivanje prava na slobodu izražavanja**. U širem smislu, u vezi sa povredom **ugleda i prava drugih** ovaj Sud je takođe u više slučajeva naglasio da **države ne mogu ograničiti slobodu izražavanja i informiranja u političkim debatama i u pitanjima od javnog interesa**. Sud takođe ističe stav da su zakonske odredbe kojima bi se povećala zaštita političara, javnih ili vladinih funkcionera kroz uvođenje strožijih kazni u suprotnosti sa članom 10. Evropske konvencije. Evropski sud je takođe uvek isticao nužnost prihvatanja **većeg stepena kritike koja se očekuje i traži od političara, javnih i vladinih funkcionera, kao i stranih državnika**.

Međutim, ne treba izvesti **pogrešan zaključak** da je svaka presuda doneta od nacionalnog suda protiv novinara istovremeno i kršenje slobode izražavanja. U mnogim svojim odlukama, Evropski sud je utvrdio **da sud države članice nije pogrešio** kada je izrekao određenu meru (izuzev zatvorske kazne), tačnije da član 10 Konvencije presudom nacionalnog suda nije **povređen**. Evropski sud naročito poklanja pažnju da li su nacionalni sudovi **pri izricanju sankcije** i u **obrazloženju presude** pravilno sproveli test proporcionalnosti. Znači, slobodan i nezavistan nacionalni sud odnosno sudija, i njegovo

¹⁸⁵ Uporedi: Vesna Aliburić, *Sloboda izražavanja u praksi Evropskog suda za ljudska prava*, Narodne novine, Zagreb, 2002, str. 60-62.

¹⁸⁶ Uporedi: *Zbornik pravnih instrumenata Saveta Evrope u vezi sa medijima* (srpsko izdanje), Kancelarija Saveta Evrope u Beogradu, Beograd, 2001.

¹⁸⁷ Uporedi: Parliamentary Assembly, *Recommendation 1589, Freedom of expression in the media in Europe*, par. 17, ii. Ova Preporuka Parlamentarne skupštine se na engleskom jeziku može naći na veb stranici <http://assembly.coe.int>.

razmišljanje pri oceni svih okolnosti slučaja kroz poštovanje načela proporcionalnosti, jesu od presudnog značaja za Evropski sud pri oceni da li je **mešanje nacionalnog suda u slobodu izražavanja opravdano ili ne**.

S druge strane, u svojim presudama, nacionalni sudovi se sve više oslanjaju i na poštovanje standarda **novinarske etike**. Tako je pre nekoliko godina, Viši sud u Londonu **odbio** da u građanskoj parnici za naknadu štete donese presudu po odštetnom zahtevu za povredu časti i ugleda koju je tužilac tražio od dnevnog lista **Guardian**, jer tužilac nije prihvatio ponudu lista da **objavi ispravku i izvinjenje**. Ovaj postupak Suda, tadašnji urednik ovog lista **Alen Rusbridger je ocenio kao značajni presedan**, jer je po njegovom mišljenju, to jedan od načina na koji mediji mogu održati principe i vrednosti novinarstva i upustiti se u dijalog sa svojim čitoacima koji bi bio koristan za obe strane i tako zaštitio medije od **prekomernih odštetnih zahteva nastalih kao posledica grešaka novinara**.¹⁸⁸

5.2.3. Oberschlick (br.2) protiv Austrije

Na ovom mestu ukratko ćemo ukazati na nekoliko presuda Evropskog suda koje su interesantne za kasnije poređenje sa pojedinim presudama koje u sličnim situacijama donose domaći sudovi. Reč je o specifičnim misaonim tvorevinama u čijem je središtu test proporcionalnosti. U slučaju **Oberschlick (br.2) protiv Austrije** gospodin **Oberschlick** je 1990. godine, u austrijskom časopisu **Forum**, čiji je u to vreme bio i urednik, nazvao, u svom autorskom tekstu tadašnjeg predsednika Austrijske slobodarske stranke **Jerga Hajdera “kretenom” (idiotom)**. Ovaj uvredljiv navod usledio je kao njegova reakcija na Hajderov govor koji je održan povodom proslave Dana mira 10. oktobra 1990. godine. Hajder je u tom govoru glorifikovao ulogu “generacije vojnika” koja je učestvovala u Drugom svetskom ratu, pri čemu je rekao da su **svi vojnici, uključujući i pripadnike nemačkog Vermahta borili za mir i slobodu**. Pošto ga je novinar, nazvavši ga u svom tekstu kretenom “**uvredio**”, Hajder ga je tužio za krivično delo **uvrede**. Prvostepenom presudom Bečkog a zatim i konačnom presudom regionalnog austrijskog suda iz 1991. godine, **Oberschlick** je osuđen za **krivično delo uvrede**, pri čemu mu je nalaženo da plati novčanu kaznu u visini od 1000 austrijskih šilinga. U svojoj **presudi** povodom ovog slučaja, **Evropski sud** je 1997. godine utvrdio da presuda austrijskog Suda predstavlja **neopravdano mešanje države u slobodu izražavanja**, te da je reč o povredi člana 10. Evropske konvencije. Obrazlažući svoju presudu, Evropski sud je utvrdio da je Hajderov govor, **očigledno imao za cilj da bude provokativan** i, samim tim, da izazove žestoke reakcije. Iako se reči novinara mogu smatrati polemičkim (misli se na reč “kreten”), one zbog toga **ne predstavljaju neopravdani lični napad**, pošto je autor u novinarskom tekstu **dao objašnjenje** koje je objektivno razumljivo i zasnovano na političkom govoru, koji je sam po sebi bio **izazivajući**. Nesumnjivo da javno nazivanje političara kretenom, može političara i da uvredi. Međutim, u ovom slučaju se **ne čini** da je ta reč nesrazmerna shodno **ogorčenju** koje je Hajder svojim govorom **svesno izazvao**. Evropski sud je takođe podsetio da član 10 ne štiti samo sadržaj izraženih ideja i informacija nego i **formu** kroz koju su one iznete. Tako je Evropski sud utvrdio da je upotreba reči “**kreten**” **srazmerna**

¹⁸⁸ Uporedi: *Sloboda i odgovornost: Očuvanje slobode izražavanja putem medijske samoregulacije*, Article 19 (u izdanju Komiteta pravnika za ljudska prava), Beograd, 2005, str. 5.

*indignaciji koju je svesno izazvao političarev govor, te da je sudska presuda nacionalnog suda neopravdana i predstavlja povredu slobode izražavanja*¹⁸⁹

5.2.4. Dalban & Rumunije

U Slučaju **Dalban** protiv **Rumunije**, rumunski Sud je **novinara Dalbana** osudio za krivično delo klevete **klevete** na uslovnu zatvorsku kaznu i naknada nematerijalne štete u parničnom postupku. Dalban je u toku 1992. godine, u svojim novinskim člancima razotkrio niz finansijskih malverzacija učinjenih od strane direktora jednog poljoprivrednog preduzeća u državnom vlasništvu, pri čemu je insinuirao i umešanost jednog od senatora, koji je kao predstavnik države u upravnom odboru preduzeća, za taj posao bio navodno plaćen ogromnom novčanom svotom, a istovremeno je koristio i službeni automobil preduzeća. U svojoj presudi iz septembra 1999. godine, Evropski sud je ocenio da presuda protiv novinara predstavlja nesrazmerno mešanje u ostvarivanje slobode izražavanja dotičnog novinara i konstatovao je da je došlo do kršenja člana 10 Evropske konvencije. U svom obrazloženju Evropski sud je naveo da je **štampa dužna da saopštava informacije i ideje o svim pitanjima od opšteg interesa**, poštujući ugled drugih, ali je **odbacio ideju da novinar može da formuliše kritičke sudove** samo pod uslovom da **može da dokaže njihovu istinitost**. Novinar nije sudija i u tom smislu i ne može utvrditi istinitost svih navoda kao što to čini sud. Kako se članici nisu odnosili na privatni život javnih funkcionera, već na njihovo ponašanje i statove prilikom obavljanja javnih funkcija, **pisanje novinara je bilo opravdano**. Osim toga, **nije bilo dokaza** da je opis događaja koji je dao novinar u svojim člancima potpuno netačan te da nije imao za cilj da **raspiri kampanju klevete**.

5.2.5. Grinberg & Rusije

U slučaju **Grinberg** protiv **Rusije**, novinar je podneo predstavku Evropskom sudu povodom presude za naknadu štete za povredu časti i ugleda izrečenu od strane ruskog suda, povodom tužbe jednog od ruskih guvernera. U svom članku, novinar je napisao da dotični guverner nema **ni stida ni srama**, što je po oceni ruskog suda bilo dovoljno sa presudu za naknadu štete zbog uvrede. Evropski sud je konstatovao da je reč o povredi člana 10. Evropske konvencije. U obrazloženju, Sud iznosi da je sporna izjava, kojom novinar izražava da guverner nema ni stida ni srama, pripada **vrednosnim sudovima**, koji po svojoj prirodi **ne moraju nužno da se dokazuju**. Osim toga, sporna izjava je u kontekstu članka, u vezi sa pitanjem od opšteg interesa i odnosi se na političara u odnosu na koga su **granice prihvatljive kritike šire nego za običnog pojedinca**.¹⁹⁰

¹⁸⁹ *Oberschlick v. Austrija* (br. 2) presuda od 1. jula 1997, Zbornik 1997-IV 31; Presude delimično objavljena u zborniku: *Sudska praksa u vezi sa članom 10 Evropske konvencije o ljudskim pravima* (drugo dopunjeno izdanje), Savet Evrope, Kancelarija u Beogradu, Beograd, 2006, str. 15 a celosti se može naći na veb sajtu Saveta Evrope: www.coe.int

¹⁹⁰ Uporedi: *Grinberg v. Rusija*, br. 23472/03, 21.jul 2005. Presude delimično objavljena u zborniku: *Sudska praksa u vezi sa članom 10 Evropske konvencije o ljudskim pravima* (drugo dopunjeno izdanje), Savet Evrope, Kancelarija u Beogradu, Beograd, 2006, str. 31 a celosti se može naći na veb sajtu Saveta Evrope: www.coe.int

5.2.6. Tolstoy Miloslavsky & UK

Jedean britanski novinar, u objavljenom tekstu optužio je je upravnika jednog britanskog koledža, lorda Aldingtona za ratne zločine u Drugom svetskom ratu, jer je isporučio Kozake i pripadnike oružanih snaga nekadašnje Kraljevine Jugoslavije, ruskim snagama i partizanima pred kraj rata. Beliki deo njih zatim je ubijen bez ikakvog suđenja. Novinar je prema britanskom zakonu bio osuđen za povredu časti u ugleda (klevetu), i sud je dosudio naknadu štete od 1,5 britanskih funti, što je do tada bio iznos koji je bio tri puta veći od ikada dosuđeni iznosa za povredu časti i ugleda (u praksi Evroopskog suda i Saveta Evrope, oštro se osuđuje krivično kažnjavanje novinara za uvredu i klevetu, ali Sud podržava plaćanje naknade štete novinara i medija zbog povrede časti i ugleda).

Ipak, u konkretnom slučaju, Evropski sud je stao na stavnovište da je »prekomerna« novčana naknada dosuđena za povredu časti i ugleda u konkretnom slučaju, nije bila neophodna u demokratskom društvu odnosno neophodnom za zaštitu ugleda i prava drugih, i da takve presude mogu same po sebi predstavljaju prekomerno ograničenje slobode izražavanja.

5.3. ETIČKI STANDARDI I NJIHOV ZNAČAJ ZA SPREČAVANJE UVREDE I KLEVETE

U savremenom razvoju medijskog izveštavanja, u svetu sve veći značaj imaju **kodeksi profesionalne etike** i različiti oblici **saveta za štampu** (u širem smislu medijski saveti). Samoregulacija medija sve više postaje i uslov očuvanja slobode izražavanja. **Samoregulacija** u bilo kojoj profesiji ili društvenoj oblasti pretpostavlja da norme razvijaju i sprovode **oni čije se ponašanje tim normama i uređuje**, radi poboljšanja pružanja usluga potrošačima, potraživačima ili, kao u slučaju medija, celokupnom društvu. Ona zahteva postavljanje standarda i saglasnosti sa standardima pojedinaca i institucija na koje će se oni odnositi, kao i razvijanje postupaka i mehanizama kojima će se ta pravila sprovoditi.¹⁹¹ Osnov samoregulacije je princip **doborovoljnosti** prihvatanja pravila. To znači da **sudovi ne igraju ulogu arbitra** niti **sprovode proklamovana pravila**, niti oni koji se obavešu ovakvim normama čine to pod **pretnjom zakonske sankcije** (sem u slučaju kada etičko pravilo istovremeno uobličeno i u pravnu normu), **već zbog želje** za daljim **razvojem i jačanjem** ugleda i poverenja profesije. Samoregulacija zavisi najviše od uzajamnog razumevanja i saglasnosti aktera o etičkim načelima ponašanja i sistemu vrednosti svoje profesije. Postoji veliki broj dokaza iz prakse zemalja zapadne Evrope da spremnost medijada ulože vreme i napor kako bi se razvio ovakav sistem koji sprečava stvaranje **preterane državne regulacije** u ovoj oblasti i doprinosi povećanju poverenja javnosti u medije.¹⁹²

Tri univerzalna etička principa i njihovo poštovanje, o kojima je bilo ili će tek biti reči, takođe su od ogromnog značaja za kada je reč o uvredi i kleveti, odnosno, u širem smislu poštovanje ugleda i prava drugih. To su **načelo istinitosti, zaštita izvora**

¹⁹¹ Uporedi: *Sloboda i odgovornost: Očuvanje slobode izražavanja putem medijske samoregulacije*, Article 19 (u izdanju Komiteta pravnika za ljudska prava), Beograd, 2005, str. 11.

¹⁹² Uporedi: *Sloboda i odgovornost: Očuvanje slobode izražavanja putem medijske samoregulacije*, Article 19 (u izdanju Komiteta pravnika za ljudska prava), Beograd, 2005, str. 11-12.

informacija i pretpostavka nevinosti. Poštovanjem tri pomenuta etička principa smanjuju se novinarske greške, pa samim tim i broj **sudskih postupaka** za povredu ugleda i prava drugih, u formi krivičnih, građanskih i prekršajnih postupaka.

Deklaracija o principima postupanja novinara Međunarodne federacije novinara, predviđa da je **prva i najvažnija obaveza novinara** da poštuje **istinu i pravo javnosti da zna istinu**. Ispunjavajući tu obavezu novinar će uvek braniti princip slobode za pošteno prikupljanje i objavljivanje vesti, i pravo na korektan komentar.

Princip istine, veoma je **slojevit**, i obuhvata **tri** povezana koncepta: **da izveštavanje mora biti tačno; da je pored tačnosti neophodno i razumevanje, te da članak mora biti pošten i uvravnotežen.**¹⁹³ Takođe, etičkim prekršajem će se, prema ovoj Deklaraciji smatrati **zlomamerno izvrtanje činjenica, vređanje i kaljanje ugleda, kleveta i neosnovane optužbe.**¹⁹⁴

5.4. UVREDA I KLEVETA U PRAVNOM SISTEMU SRBIJE

5.4.1. Opšti osvrt na zakonski okvir uvrede i klevete u Srbiji

U pravnom sistemu Srbije postoji nekoliko različitih oblika odgovornosti za **povredu ugleda i prava drugih**, odnosno prevedeno na naš “pravni jezik” **povredu ugleda i časti drugih**, koje mogu biti i osnov odgovornosti novinara, kao **prenosioca ideja, informacija i mišljenja**. Ovom prilikom pomenućemo neke: **krivična odgovornost** oličena u krivičnim delima **uvrede i klevete i drugim krivičnim delima iz korupsa krivičnih dela protiv časti i ugleda**, i **krivično-pravnoj sankciji** za njih (zatvor ili novčana kazna); **građanska odgovornost** oličena u **naknadi štete** po opštem i posebnim režimima odgovornosti i **prekršajna odgovornost**, oličena u prekršajnoj sankciji za određene **prekršaje u javnom informisanju**.

5.4.2. Krivična odgovornost i krivična sankcija za uvredu i klevetu (uvreda i kleveta kao krivično delo)

Kada je reč o **krivičnoj odgovornosti**, nakon višegodišnje snažne kampanje novinarskih udruženja, nevladinih i međunarodnih organizacija, donošenjem novog **Krivičnog zakonika** koji je stupio na snagu 1. januara 2006. godine, u Srbiji je izvršena **depenalizacija** (ukidanje zatvorske kazne) ali ne i puna dekriminalizacija klevete i uvrede kao krivičnih dela. **Puna dekriminalizacija klevete izvršena je 2012. godine, ali se to nije desilo i za krivičnim delom uvrede.** To se može smatrati **značajnim napretkom** u zakonodavstvu koji je ostvaren u ovoj oblasti, čime je naše pravo postalo uklopivo u **Evropsku konvenciju za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda**, mada bi, sledstveno logici stvari i krivično delo uvrede takođe trebalo u skorije vreme dekriminalizovati, na isti način kao što je to urađeno i sa krivičnim delom klevete. Ipak, bića nekih drugih

¹⁹³ Uporedi: Luis Alvin Dej, *Etika u medijima*, Medija Centar, Beograd, 2005.

¹⁹⁴ Uporedi: *Deklaracija o principima postupanja novinara Međunarodne federacije novinara IFJ*, 1954, izmenjena i dopunjena 1986. godine, princip br. 1 i princip br. 7.

krivičnih dela, *još uvek mogu biti osnov za izricanje zatvorske kazne novinarima u vršenju njihove profesije*, a i krivična dela uvrede i klevete do daljnjeg će ostati i predmet tužbi pojedinaca koje će sudovi ispitivati u krivičnom postupku. U slučaju da je novinaru izrečena novčana kazna za krivično delo uvrede i klevete, a novinar je u zakonskom roku ne plati, novčana kazna se **zamenjuje kaznom zatvora** a ne kaznom društveno korisnog rada. U tom smislu, posredno, posledica sudske presude za uvredu i klevetu još uvek može biti i zatvorska kazna.

Najava donošenja novog Krivičnog zakonika u drugoj polovini 2004. godine u Srbiji, aktivirala je novinarska udruženja i nevladine organizacije da aktivno učestvuju na vršenje pritiska na vlast u pravcu **dekriminalizacije uvrede i klevete** kao krivičnih dela u Srbiji. Krivična osuda za uvredu i klevetu, a pre svega zatvorska kazna, predstavlja snažan pritisak na medije, novinare, kao i na slobodu izražavanja uopšte, tako da su od 2001. godine, Savet Evrope i OEBS započeli snažnu kampanju u pravcu njene dekriminalizacije u nacionalnim zakonodavstvima.¹⁹⁵ Takođe, veliki broj presuda Evropskog suda za ljudska prava,¹⁹⁶ pokazale su da se **krivična osuda** (pre svega kazna zatvora) za ova krivična dela **ne mogu smatrati merom neophodnom u demokratskom društvu**, te da je **zatvorska kazna** u suprotnosti sa članom 10. Evropske konvencije koji se odnosi na slobodu izražavanja.

U snažnoj kampanji,¹⁹⁷ koju su pratili: sastanak sa Visokim predstavnikom UN za ljudska prava u oblasti slobode izražavanja;¹⁹⁸ Konferencija o kleveti i slobodni izražavanja u organizaciji Medija Centra i Saveta Evrope¹⁹⁹, rasprave koje su se odnosile na Nacrt krivičnog zakonika u organizaciji Ministarstva pravde RS i Saveta Evrope²⁰⁰; Okruglog stola organizovanog od strane Misije OEBS-a u Srbiji o dekriminalizaciji klevete²⁰¹ kao i pisama šefa Odeljenja za medije OEBS-a Miklosa Haradzija, Medijske organizacije jugoistočne Evrope (SEEMO) i Međunarodne federacije novinara (IFJ), upućenih vlastima u Srbiji, Vlada je, napokon, sredinom aprila 2005. godine odustala od zatvorske kazne za krivična dela uvrede i klevete. Tako je donošenjem novog Krivičnog zakonika²⁰² krajem septembra 2005. godine, izvršena **depenalizacija** (ukidanje zatvorske kazne) ali ne i puna dekriminalizacija klevete i uvrede kao krivičnih dela. Ipak, brisanjem zatvorske kazne iz krivičnih dela uvrede i klevete se može smatrati **značajnim**

¹⁹⁵ Uporedi: *Zaključci Saveta Evrope sa Regionalne Konferencije zemalja jugoistočne Evrope o kleveti i slobodi izražavanja*, Strazbur, 17-18. oktobar, 2002.

¹⁹⁶ Uporedi: *Sudska praksa u vezi sa članom 10 Evropske konvencije o ljudskim pravima (srpsko izdanje)*, Kancelarija Saveta Evrope u Beogradu, Beograd, 2002, npr. presuda *Dalban&Rumunije*, str. 18-19.

¹⁹⁷ O kampanji za dekriminalizaciju klevete u Srbiji opširnije: Dejan Milenković, *Sloboda izražavanja – domaće zakonodavstvo i praksa*, Priručnik. *Evropska konvencija o ljudskim pravima – praktična primena*, Helsinški odbor za ljudska prava, Beograd, 2007, str. 877-878.

¹⁹⁸ Sastanak sa Visokim predstavnikom UN za ljudska prava u oblasti slobode izražavanja održan je u prostorijama UNHCR-a u Beogradu, 11. oktobra 2004. godine.

¹⁹⁹ *Konferenciju o kleveti i slobodi izražavanja*, Medija Centar, Beograd, 11-12.11.2004. godine i *Zaključci sa ove Konferencije*.

²⁰⁰ *Konferencija o Predloga krivičnog zakonika*, Ministarstva pravde Srbije/Savet Evrope; Beograd, 21-22. 12.2004. kao i pismo YUCOM-a koji se odnosi na dekriminalizaciju uvrede i klevete.

²⁰¹ Okrugli sto: *Krivična dela uvrede i klevete u Predlogu Krivičnog zakonika Srbije*, Misija OEBS-a u Srbiji, Beograd, 21. 01.2005.

²⁰² Uporedi: *Krivični zakonik*, "Službeni glasnik RS", br. 85/2005, 88/2005, 107/2005, čl. 170-171.

napretkom koji je ostvaren u ovoj oblasti, čime je naše pravo postalo **uklopivo** u Evropsku konvenciju za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda.

Uvreda kao krivično delo određeno je u Krivičnom zakoniku na sledeći način: **ko uvredi drugog**, kazniće se novčanom kaznom od dvadeset do sto dnevnih iznosa ili novčanom kaznom od četrdeset hiljada do dvesta hiljada dinara. Zakon poznaje i **kvalifikovani (teži)** oblik krivičnog dela uvrede, i on postoji kada je **delo učinjeno** putem **štampe, radija, televizije ili sličnih sredstava ili na javnom skupu**. Tada učinilac može biti kažnjen novčanom kaznom od osamdeset do dvestačetrdeset navedevnih iznosa ili novčanom kaznom od stopepedeset hiljada do četristopepedeset hiljada dinara. Međutim, za ovo krivično delo **neće biti kažnjen učililac** ako je izlaganje dato u okviru **ozbiljne kritike** u naučnom, književnom ili umetničkom delu, **u vršenju** služebene dužnosti, **novinarskog poziva**, političke delatnosti, u odbrani nekog prava i zaštiti opravdanih interesa, ako se iz načina izražavanja ili iz drugih okolnosti vidi da to **nije učinjeno u nameri omalovažavanja**.²⁰³ Ovo je značajan osnov isključenja odgovornosti za krivično delo uvrede što je od značaja i za novinare, međutim, postavlja se pitanje da li **omalovažavanje** može da ima i karakter **ozbiljne kritike**, što je naročito izraženo u slučaju **Bodrožić**.

Kleveta kao **krivično delo** više ne postoji kao takvo. Do 2012. Godine kada je kleveta dekriminalizovana, pored osnovnog, ovo nekadašnje krivično delo imalo je i **Kleveta** je bila **iznošenje i prenošenje neistinitih činjenica koje mogu da škode nečijoj časti i ugledu**. Učinilac ovog krivičnog dela mogao je biti kažnjen novčanom kaznom od pedeset do dvesta dnevnih iznosa ili novčanom kaznom od sto hiljada do četrstotine hiljada dinara. Novčana kazna predviđena je i kada je delo bilo učinjeno **putem štampe, radija, televizije ili sličnih sredstava ili na javnom skupu**. Ako je kleveta dovela do teških posledica za opštećenog, učinilac će se kazniti novčanom kaznom od stodvadeset do tristačezdeset dnevnih iznosa ili novčanom kaznom od petsto hiljada do milion dinara.²⁰⁴

I dok se krivična sankcija (pre svega zatvorska kazna) ne smatra neophodnom merom u demokratskom društvu kada je reč u slobodi izražavanja,²⁰⁵ Savet Evrope, kao i Evropski sud za ljudska prava stoji na stanovištu da **naknada štete za povredu časti i ugleda**, može (i jeste) adekvatna mera, naravno, u zavisnosti od **okolnosti svakog konkretnog slučaja** i od **kumulativne ispunjenosti** ranije navedenih uslova. Međutim, u vezi sa **naknadom štete** zbog povrede časti i ugleda, u praksi Evropskog suda iskristalisao se stav, da **dosuđeni visoki odštetni zahtevi** usled povrede časti i ugleda, **ne predstavljaju neophodnu meru** u demokratskom društvu.²⁰⁶

²⁰³ Uporedi: *Krivični zakonik*, "Službeni glasnik RS", br. 85/2005, 88/2005, 107/2005, čl. 170.

²⁰⁴ Uporedi: *Krivični zakonik*, "Službeni glasnik RS", br. 85/2005, 88/2005, 107/2005, čl. 171.

²⁰⁵ Uporedi: *Oberschlick v. Austrija* (br. 2) presuda od 1. jula 1997, Zbornik 1997-IV 31; *Dalban v. Rumunija*, br. 28114/95, CEDH 1999 VI, 28. septembar 1999; *Scharsach i News Werlagsgesellschaft v. Austrija* (br. 2). Br. 40284/98, novembar 2003; Presude delimično objavljena u zborniku: *Sudska praksa u vezi sa članom 10 Evropske konvencije o ljudskim pravima* (drugo dopunjeno izdanje), Savet Evrope, Kancelarija u Beogradu, Beograd, 2006, str. 15, 19, 27.

²⁰⁶ Uporedi: *Tolstoy Miloslavsky v. Ujedinjenog Kraljevstva*, presuda od 13. jula 1995, serija A br. 316-B. Presuda delimično objavljena u zborniku: *Sudska praksa u vezi sa članom 10 Evropske konvencije o*

5.4.3. Građanska odgovornost i naknada šteta za povredu časti i ugleda građanska uvreda i kleveta

Opšti režim naknade materijalne i nematerijalne štete, utvrđen je u Srbiji **Zakonom o obligacionim odnosima**. Kada je reč o naknadi materijalne štete, prema odredbama ovog zakona, ona nastaje u slučaju **povrede časti nekog lica** ili u slučaju **širenja neistinitih navoda o nekom licu**. Važno je **istaći**, da **Zakon o obligacionim odnosima**, ne upotrebljava pojmove **uvreda i kleveta**. Sama zakonska norma utvrđena je tako, da na prvi pogled izgleda da su povreda časti nekog lica i iznošenje ili prenošenje neistinitih navoda o nekom licu dve različite stvari. Međutim, u oba slučaja, radi se o povredi časti, s tom razlikom što se u jednom slučaju radi o uvredi a u drugom o kleveti. Međutim, **arhaični jezik** koji koristi **Zakon o obligacionim odnosima** iz davne 1978. godine, značajno doprinosi konfuziji, a činjenica da su pojmovi uvrede i klevete u krivičnom pravu jasnije određeni, pa samim tim i „bliži“ potencijalnim tužiocima, često ih i **opredeljuje za pokretanje krivičnog postupka** za izvršena krivična dela. Povreda časti može da prouzrokuje i nastanak nematerijalne štete, između ostalog i zbog povrede časti, što je takođe utvrđeno **Zakonom o obligacionim odnosima**. Svakao da opšti režim koji se odnosi na povredu časti i ugleda, treba menjati i unaprediti, te da bi se jasnim određivanjem pojmova „**građansko-pravne uvrede i klevete**“ znatno smanjio broj krivičnih postupaka za krivična dela uvrede i klevete.²⁰⁷

5.4.4. Prekršajna odgovornost prema Zakonu o javnom informisanju

Zakon o javnom informisanju, takođe utvrđuje da **svako lice na koga se odnosi netačna, nepotpuna ili druga informacija** čije je objavljivanje u skladu sa ovim zakonom zabranjeno, kao i lice kojem nije objavljena ispravka, odgovor ili druga informacija na čije objavljivanje ima pravo, može da traži od javnog glasila naknadu **materijalne i nematerijalne štete**. Postupak za naknadu štete u ovim slučajevima **delimično odstupa od opšteg režima parničnog postupka**, čime je sam postupak značajno **ubrzan**, ali time nisu ugroženi standardi prava na pravično suđenje, takođe utvrđenog Evropskom Konvencijom.²⁰⁸

Što se tiče **prekršaja**, prekršaj je **protivpravna skrivljeno izvršena radnja** koja je propisom nadležnog organa određena kao prekršaj. Prekršajni postupak jeste relativno brz i lišen je mnogih formalnosti u odnosu na druge postupke. U vezi sa prekršajima i prekršajnim kaznama, treba ukazati na nedostatke i nedorečenosti **Zakona o javnom informisanju** koje se odnose na kažnjavanje urednika i novinara usled **kršenja pretpostavke nevinosti**, zbog prenošenja informacija sa javnog skupa.²⁰⁹

ljudskim pravima (drugo dopunjeno izdanje), Savet Evrope, Kancelarija u Beogradu, Beograd, 2006, str. 14.

²⁰⁷ Uporedi: *Zakon o obligacionim odnosima*, "Službeni list SFRJ", br. 29/78, 39/85, 45/89, 57/89, Službeni list SRJ", br. 31/93, čl 198-200.

²⁰⁸ Uporedi: *Zakon o javnom informisanju*, "Službeni glasnik RS", 43/2003, 61/2005, čl. 79-90.

²⁰⁹ Uporedi: *Zakon o javnom informisanju*, "Službeni glasnik RS", 43/2003, 61/2005, čl. 37, 95. st. 1.

5.5. SUDSKA PRAKSA ZA UVREDU I KLEVETU (POVREDU ČASTI I UGLEDA) U SRBIJI

5.5.1. Opšti osvrt na sudsku praksu

Za razliku od prakse Evropskog suda i mnogih sudova razvijenih nacionanih država, **sudska praksa** u Srbiji često pokazuje da sudovi nisu ni slobodni ni nezavisni kada je reč o suđenjima za povredu časti i ugleda, naročito kada je reč o političarima. Nekada tome doprinosi i neznanje sudija i oslanjanje isključivo na zakon, bez primene **testa proporcionalnosti**. Takođe, različite osnovne edukacije kroz koje je deo sudija prošao proteklih godina u Srbiji povodom člana 10. Evropske konvencije nisu bile dovoljne. U pojedinim presudama, sudije se pozivaju na stavove Evropskog suda, ali u **pogrešnom kontekstu**. Izgleda da tome značajno doprinosi barijera koja se zove engleski jezik, jer čitanje samo izdvojenih prevedenih delova pojedinih presuda nije dovoljno za shvatanje ukupnog činjeničnog²¹⁰ stanja koje je kasnije i poslužilo za utvrđivanje stavova Evropskog suda i njegove presude.

5.5.2. Slučaj *Dmitar Šegrt & Željko Bodrožić (Kikindske)*

Najkarakterističniji slučaj u vezi sa suđenjem novinaru za uvredu je **slučaj Bodrožić**.²¹¹ Poređenja radi, ovaj slučaj je u uskoj vezi sa presudom **Oberschlich v. Austria** o kome je već bilo reči. U lokalnom nedeljniku „**Kikindske**“, 11. januara 2002, objavljen tekst pod nazivom „**Rođeni za reforme**“ u kome je novinar Željko Bodrožić opisao političku scenu koja je obeležila prvu godinu tranzicije u Kikindi. Ukazujući da se posle demokratskih promena u Srbiji 2000. godine ništa značajno nije promenilo, jer su na čelu nove demokratske vlasti ostali čelnici stare, **Bodrožić se indigniran dešavanjem u Kikindi, kritički osvrnuo na tadašnje stanje u ovom gradu**. Između ostalih Kikindana koje je „prozvao“ u svom autorskom tekstu, Bodrožić je kao primer dešavanja na tadašnjoj političkoj sceni u Kikindi pomenuo i nekadašnjeg člana Sekretarijata Izvršnog odbora Socijalističke partije Srbije i direktora fabrike „Toza Marković“ **Dmitra Šegrt**a.

Samo dan kasnije, Dmitar Šegrt je u svojstvu **privatnog tužioca** podneo opštinskom sudu u Kikindi **krivičnu tužbu** protiv Bodrožića za krivična dela uvrede i klevete, jer je u tekstu o tužiocu izneo: „...Nakon što je Tozine milione spisko na kampanju SPS-a i JUL-a i na druge partijske igrarije, nakon što mu je Sloba, pre nego što su ga „skembali“ u haški zatvor, tepao „moj drug Dmitar“, nakon što je sa Šešeljom organizovao proteste zbog „ćorkiranja“ druga Slobe, nakon zvezdanih partijskih trenutaka koje je doživeo u prvoj polovini prošle godine (postao šef Socijalista u saveznom parlamentu, član najužeg rukovodstva...) uvidevši da „nema više trte-mrte“, odlučio je da „pokaže srednji prst“ i svojoj partiji i postane „veliki pobornik“ reformi koje sprovodi Vlada druga, ops-gospodina kancelara Đinđića...“.

²¹⁰ Uporedi: Biljana Kovačević Vučo, *Osuđen jer nije koristio književni jezik*, Lex forum, Lawyers for Democracy, Beograd, br. 1-4/2006, 29-41; Milan Antonijević, *Velika pobeda koja ne može biti presedan*, Dosije o medijima, NUNS, br. 24, april-jun 2008. str. 4-9.

²¹¹ Napomena: Pravni zastupnici Željka Bodrožića u celom postupku bili su advokati YUCOM-a

Sudija Opštinskog suda u Kikindi **Smilja Sarić-Radin** je u svojoj presudi oglasila krivim Željka Bodrožića za izvršeno krivično delo **uvrede** i osudila ga na novčanu kaznu. Sutkinja je utvrdila da su svi navodi koje je Željko Bodrožić u svom kritičkom tekstu koji je predmet privatne tužbe o generalnom direktoru IGM Toza Marković, Dmitru Šegrtu **tačne i nesporne**, ali da je **ceo tekst uvredljiv s obzirom da su reči koje su upotrebljene štete časti i ugledu tužioca Šegrtu**. Ukratko: **iako je Željko Bodrožić u svom novinarskom izveštavanju o tužiocu nije iznosio lažne činjenice, niti je izvršio krivično delo klevete za koje je tužen**, po mišljenju sudkinje **izvršio je krivično delo uvrede jer je koristio žargon, a ne književni govor koji bi bio primeren kritici i koristio je znake interpunkcije koje su bili dodana otežavajuća okolnost jer su naglašavale žargon koji je novinar koristio**. Tako se desilo da je **Željko Bodrožić prvi novinar u istoriji srpskog novinarstva koji je tačno izveštavajući osuđen zato što nije koristi književni jezik po ukusu sudije**. U postupku po žalbi, presudu potvrđuje i Okružni sud u Zrenjaninu, čime presuda postaje konačna u novembru 2002. godine. Nekoliko nedelja kasnije, Bodrožić preko svojih pravnih zastupnika podnosi zahtev za zaštitu zakonitosti koji je zatim odbijen.

Pošto su bila iscrpljena sva delotvorna pravna sredstva, pravni zastupnici Bodrožića, kao jedino preostalo rešenje u tom trenutku (jer su tadašnja Srbija i Crna Gora tek postale država članica Saveta Evrope i još uvek nisu ratifikovale Evropsku konvenciju), se **predstavkom** obraćaju **Komitetu za ljudska prava UN** na osnovu **Opcionog protokola Međunarodnog pakta o građanskim i političkim pravima** kojom su tražili da Komitet utvrdi da je Srbija (tada Srbija i Crna Gora) ugrozila slobodu izražavanja koja je garantovana članom 19 Međunarodnog Pakta o građanskim i političkim pravima.²¹²

Komitet za ljudska prava Ujedinjenih nacija je na 85. zasedanju održanom u oktobru i novembru 2005. godine, povodom predstavke Željka Bodrožića je utvrdila da, **da država (Srbija i Crna Gora) nije dala dovoljno argumenata da je bio potreban krivični progon i osuda za krivično delo uvrede kao neophodne mere za zaštitu prava i ugleda g Šegrtu, da u članku Željka Bodrožića prilikom izražavanja njegovog mišljenja nije došlo do neopravdanog narušavanja prava i ugleda g Šegrtu, a pogotovo ne za primenu krivične sankcije**. Komitet je posebno konstatovao da u **uslovima javnih rasprava u demokratskom društvu, a pogotovo u medijima, koje se odnose na ličnosti iz političkog života, Pakt posebnu vrednost pridaje neometanom izražavanju**. Iz toga sledi da **osuda autora, predstavlja kršenje člana 19. stav.2. Pakta** (slobode mišljenja i izražavanja). Pored toga, Komitet naređuje Srbiji da novinaru Željku Bodrožiću **obezbedi delotvorni pravni lek, što podrazumeva ukidanje osude, restituciju kazne na koju je autor bio primoran, naknadu sudskih troškova koju je autor platio i pravičnu kompenzaciju za kršenje prava utvrđenog Paktom**. U skladu sa Opcionim protokolom uz ovaj Pakt, država je bila dužna da u roku od 90 dana informiše Komitet o merama koje je preduzela da se ovi stavovi sprovedu u delo kao i da ove stavove Komiteta objavi. Međutim, Bodrožićeva borba, iz različitih proceduralnih razloga, nedostatka adekvatnog

²¹² O pravilima postupka pred Komitetom UN za ljudska prava opširnije: Dejan Milenković, *Zaštita ljudskih prava pred Komitetom za ljudska prava Ujedinjenih nacija*, Lex forum, Lawyers for Democracy, Beograd, br. 1-4/2006, 7-22.

pravnog leka i usled nespremnosti države da mu plati adekvatnu kompenzaciju trajala je još pune tri godine, i završila se tek u junu 2008. godine!²¹³

5.5.3. Slučaj Irinej Bulović & Zoran Petakov

Drugi slučaj ne predstavlja osudu novinara već privatnog lica za krivično delo **uvrede, učinjenog u sredstvima javnog informisanja**. Reč je o slučaju **Mirko Bulović (Episkop Irinej)** protiv **Zorana Petakova**,²¹⁴ istoričara iz Novog Sada. U emisiji “Klopka” emitovanoj na BK televiziji krajem novembra 2005. godine, čija je tema bila da li ima fašizma u Srbiji, (povod je bio upad i nasilni prekid antifašističke tribine na Filozofskom fakultetu u Novom Sadu od strane članova neofašističke organizacije Nacionalni stroj) okrivljeni Petakov je između ostalog izjavio da njega interesuje **ideologija u kojoj se prepoznaju desni ekstremisti, a koje propagira Srpska pravoslavna crkva**, odnosno njeni Veliki Episkopi. Na primedbu voditeljke emisije da ukaže na neke aktuelne, okrivljeni je izjavio: **“Imate četiri jahača Apokalipse: Anfilohije, Atanasije, Artemije i Irinej**, znači to je to, zato što njih četvorica u poslednjih 15 godina imaju više uticaja na stvaranje tih grupacija nego što ih ima državna bezbednost, a znamo koliko je državna bezbednost odnosno BIA aktivna po tom pitanju”. Reči **“četiri jahača apokalipse”** koje su i bile osnov tužbe privatnog tužioca Episkopa Irineja, zaista se mogu smatrati polemičnim i uvredljivim. Sud je zato detaljno utvrdio razloge zašto su one uvredljive za jednog Episkopa Srpske pravoslavne Crkve, utvrđujući značenje (etimologiju) reči “episkop” i “apokalipsa”. Sud u obrazloženju presude zaključuje da je reč o izuzetno teškoj uvredi za jednog crkvenog velikodostojnika. **Međutim**, u toku suđenja ali i u obrazloženju presude, Sud zanemaruje zahteve odbrane da se utvrde **razlozi koje su izazvali indignaciju odnosno ogorčenje okrivljenog**. Vrednosni sud, videli smo, u praksi Evropskog suda **nije podložan dokazivanju**. Ali razlozi za iznošenje vrednosnog suda i **činjenice koje ga mogu potkrepiti**, mogu biti od krucijalnog značaja za donošenje **odluke o krivici**. Sud je u toku suđenja, što je u presudi i konstatovano, odbio zahteve odbrane tuženog da se sasluša tužilac, učesnici na antifašističkoj tribini kao i da se **ustanovi veza između pripadnika “Nacionalnog stroja” društva i “Soko” koje je dobilo prostor od SPC-a** (tuženi je pred Sudom zahtevao da se činjenično utvrdi veza, tačnije da su članovi i jedne i druge organizacije uglavnom isti) pa samim tim i vezu **vezu ekstremnih organizacija sa SPC**. Sud u toku postupka nije izveo sve dokaze, uglavnom se oslanjao samo na video zapis pomenute emisije i na etimologiju korišćenih reči. Samim tim Sud nije ni mogao u potpunosti da utvrdi da li bi **krivična osuda** zaista i predstavlja **“opravdano” mešanje države u slobodu izražavanja**.

5.5.4. Slučaj Dobrica Ćosić & Danas

Treća presuda odnosi se građanskopravnu **osudu za povredu časti i ugleda i naknadu štete**. Reč je o slučaju **Dobrica Ćosić** protiv dnevnog lista **“Danas”**. Beogradski

²¹³ O problemima sa kojima se nakon iznošenja stava Komiteta suočio novinar Željko Bodrožić opširnije: Milan Antonijević, *Postupak izvršenja odluka Komiteta za ljudska prava UN i nedostasci zakonodavstva Srbije*, Lex forum, Lawyers for Democracy, Beograd, br. 1-4/2006, 23-28; Milan Antonijević, *Velika pobeda koja ne može biti presedan*, Dosije o medijima, br. 24, april-jun 2008. str. 4-9.

²¹⁴ Napomena: U ovom slučaju, pravni zastupnici tuženog Petakova bili su advokati YUCOM-a.

Okružnog sud je, kao drugostepeni, početkom 2007. godine, potvrdio presudu Trećeg opštinskog suda u Beogradu iz 2006 godine, kojom je izdavaču dnevnog lista „Danas“ Dan graf d.o.o., kao tuženom, po tužbi za povredu časti i ugleda prema nekadašnjem predsedniku SRJ Dobrici Ćosiću kao tužiocu, **naložio da isplati 300.000 dinara**. U tekstu objavljenom 6-7.10.2001. godine, „Danas“ je citirao informaciju koji je književni kritičar Milan Čolić prethodno izneo na Trećem slavističkom skupu održanom u Sankt Peterburugu **o navodnoj odgovornosti Ćosića da je kao „predsednik Jugoslavije... potpisao naređenje o granatiranju Vukovara**.“ Dve nedelje nakon objavljenog članka, „Danas“ je, **pošto je utvrdio da je reč o netačnoj činjenici** (u konkretnom slučaju građanskopravnoj kleveti), **objavio demanti** pod naslovom „**Neistina o granatiranju Vukovara**“, ali Dobrica Ćosić kao **tužilac nije odustao od tužbe**.²¹⁵ Naravno, ni beogradski Okružni sud nije Viši sud u Londonu, pa se i ne oslanja na pravila novinarske etike... .

5.5.5. Ljubiša Radulović & Mirjana Petković

Četvrti slučaj, u širem smislu podrazumeva iznošenje odnosno **prenošenje lažnih i neistinitih činjenica**, (klevetu), **kroz kršenje pretpostavke nevinosti kao manifestaciju prekršajne odgovornosti** utvrđene **Zakonom o javnom informisanju**. U Užicu je, 9. januara 2004. godine **Veće za prekršaje** potvrdilo novčanu kaznu koju je **Mirjani Petrović**, tadašnjem uredniku Informativnog programa Radio Luna iz Užica, izrekao **Opštinski organ** za prekršaje u iznosu od 30.000 dinara, po Zakonu o javnom informisanju. Urednica je prvostepenim rešenjem kažnjena za prekršaj na novčanu kaznu od 30.000 dinara, zbog prekršaja pretpostavke nevinosti, nakon čega je uložila žalbu, koju je Veće za prekršaje **odbilo**. Petrovićeva je **proglašena krivom** jer je 14. maja 2003. godine, izvestila slušaoce Radio Luna o stavovima Incijativnog odbora Nove Srbije, koje je na **konferenciji za novinare** izrekao **Zdravko Perendija**, predsednik tog Odbora. Perendija je, pored ostalog, izjavio da **raspolaze dokumentima** koji ukazuju da je tadašnji predsednik Okružnog suda u Užicu, **Slobodan Pajović** pobjegao posle saobraćajne nezgode koju je izazvao 1999. godine”

Branilac okrivljene advokat uložio je žalbu na prvostepeno rešenje, u kojoj je istakao da postoji audio snimak izjave Zdravka Perendije, te da Petrovićeva u svom izveštaju **nije oglasila krivim ili odgovornim predsednika** Okružnog suda za navedeno delo, već je samo **verno prenela informaciju** koja je Perendija izneo na konferenciji za novinare, ne dajući nikakvu kvalifikaciju niti komentar. Advokat Petrovićeve, takođe u žalbi **ispravno** naveo da se **prenošenje informacija iznetih na ozbiljnom skupu kao što je konferencija za novinare, a koju priređuje registrovana stranka, bez obzira na šta se odnosi**, ne može podvesti pod odredbe Zakona o javnom informisanju na koje se poziva prvostepeni organ.

Predsednik Okružnog suda u Užicu, odnosno tužilac u konkretnom slučaju - **Ljubiša Radulović**, u podnetom zahtevu za pokretanje prekršajnog postupka naveo je da je objavljivanjem ove informacije sa konferencije za štampu **“oglašen krivim pre**

²¹⁵ O ovom slučaju opširnije: Dejan Milenković, *Nasilje novinara i nasilje nad novinarima*, Dosije o medijima, NUNS, br. 21, januar-april 2007, str. 3.

pravnosnažne odluke suda” (kršenje pretpostavke nevinosti član 37) te daje time novinarka, učinila navedeni prekršaj. Ovaj stav potvrdilo je i Veće za prekršaje smatrajući da je Petrovićeva prenošenjem izjave tužioca označila **učiniocem kažnjivog dela pre pravnosnažnosti odluke suda ili drugog nadležnog organa čime je prekršila pretpostavku nevinosti i učinila prekršaj**.²¹⁶

Ovaj slučaj (i još nekoliko sličnih) ukazao na nedostatak **jasne odredbe** u Zakonu o javnom informisanju koja bi isključivala **prekršajnu odgovornost i odgovornost za naknadu štete novinara, urednika i pravnog lica koji je osnivač javnog glasila**, usled **prenošenja informacija saopštenih na javnom skupu**, a što u budućnosti može biti i razlog podnošenja predstavki Evropskom sudu. Inače, **javni skup** se po pravilu definiše kao svako okupljanje na otvorenom ili zatvorenom prostoru, koji je organizovan radi ostvarivanja zabavnih, kulturnih, verskih, političkih, humanitarnih, socijalnih, sportskih ili sličnih interesa građana. Javnim skupom smatraju se i verski obredi, narodne svečanosti, seminari, okrugli stolovi, konferencije za štampu, skupovi političkih stranaka i sl.²¹⁷ Ukoliko bi **postojala cenzura u vezi sa prenošenjem informacija sa javnog skupa, značajno bi bila ugrožena i sužena sloboda izražavanja** kao pravo na primanje i saopštavanje ideja i informacija, čime bi **mediji izgubili svoju funkciju javnog “psa čuvara”** demokratskog društva.

5.5.6. Zaključno razmatranje

Treba napomenuti da je Evropski sud za ljudska prava do sada doneo preko 40 presuda **protiv Srbije** u kojima je utvrdio različite povrede ljudskih prava utvrđenih Konvencijom. Na samom početku, pošto je ustanovljena nadležnost Evropskog suda, donete su dve se odnose na **neopravdano mešanje države u slobodu izražavanja** pri čemu je Evropski sud utvrdio da je došlo do kršenje člana 10. Evropske konvencije. Reč je o slučaju **Lepojević protiv Srbije** i **Filipović protiv Srbije**. Presude su se odnosile na građansko pravne postupke za naknadu štete i presude parničnog suda koje su bile zasnovane na ranijim presudama za uvredu i klevetu krivičnog suda. U njima se konstatuje da **iako je parnični sud bio vezan krivičnom osudom u smislu da li je podnosilac učinio krivično delo o kome je reč, on je ipak imao slobodu da samostalno oceni odgovornost podnosioca predstave u parničnom postupku, kao i da odluči da li da uopšte dosudi naknadu, što parnični sud nije uradio**.²¹⁸

Već smo konstatovali da tužbe za povredu ugleda i prava drugih, pa samim tim i za **uvredu i klevetu**, možemo posmatrati samo ako **“ukrstimo” tri polja: ograničenja utvrđena zakonom, sudsku praksu i poštovanje etičkih standarda novinarske profesije**. Međutim, čini mi se, da problem sudskih tužbi protiv novinara, poštovanja etike i

²¹⁶ Opširnije o ovom slučaju: Nenad Kovačević, *Kazna za verodostojno prenetu informaciju*, Danas, 10-11. januar 2004, str. 8.

²¹⁷ Uporedi: *Zakon o javnom priopćavanju*, V&V inženjering, Zagreb, 2000, str. 90-91.

²¹⁸ Presude Evropskog suda u slučaju *Lepojević v. Srbija* i *Filipović v. Srbija* mogu se na srpskom jeziku naći na veb stranici Zastupnika Republike Srbije pred Evropskim sudom <http://www.zastupnik.mpravde.gov.rs>. Sud je u ovim presudama izneo i druge zanimljive stavove u vezi sa povredom slobode izražavanja.

diskutabilnih sudskih presuda, trebamo i moramo sagledati sa još stanovišta: **ukupnog društvenog ambijenta**. Novinarstvo u Srbiji jeste samo odraz **konfuzije** i **konflikta** u kome se našlo srpsko društvo. Savremeno demokratsko društvo, jeste složeni sistem ljudske saradnje čija je osnovna funkcija ostvarivanje opšteg interesa odnosno društvene dobrobiti. **Opšti interes**, kao politička kategorija je pojam koji označava privredni, politički, kulturni i svaki drugi razvoj društvene zajednice, a kroz njegovo ostvarivanje, stvaraju se i **uslovi za razvoj i unapređivanje individualnih sloboda i prava čoveka**, čime se obezbeđuje ostvarivanje ideje ljudskih prava. Prema tome, **savremeno društvo jeste društvo zasnovano na standardima javnog života** utvrđenog ne samo zakonom, već i **etikom, moralom i običajima**, a u njihovom središtu se nalazi **opšti interes** odnosno **društvena dobrobit**.²¹⁹

Puna **dekriminalizacija ne samo klevete već i uvrede** iz srpskog krivičnog zakonodavstva je svakako **poželjna**. Poželjno je i unapređenje propisa koji se odnose na **naknadu štete zbog povrede časti i ugleda** kao i izmena zakonskih rešenja o **prekršajnoj odgovornosti za kršenje pretpostavke nevinosti**. Takođe, potrebna je i dalja **edukacija sudija** u vezi sa stavovima Evropskog suda koji se odnose na slobodu izražavanja. Međutim, dok se ne promeni opšta **društvena klima** odnosno **društveni ambijent**, i dok ne nastanu standardi javnog života, teško je govoriti da se samo izmenom zakonskih propisa može „**smanjiti**“ **pritisak na novinare i medije**, jer broju tužbi protiv novinara „kumuju“ i drugi, pre svega društveni faktori: **sociološki, politikološki, ekonomski** i drugi. U sadašnjim okolnostima, **“presudu”** o konkretnoj sudskoj presudi ili pojedincu ili mediju ili novinaru, ipak na kraju donosi takođe dezorjentisan građanin kao pojedinac, **bez obzira na istinu**.

²¹⁹ Uporedi: Dejan Milenković, *Nasilje novinara i nasilje nad novinarima*, Dosije o medijima, NUNS, br. 21, januar-april 2007, str. 7.

PREDAVANJE ŠESTO
**POJEDINI PRAVNI I ETIČKI STANDARDI KOJI SE
ODNOSE NA SLOBODU IZRAŽAVANJA
ZAŠTITA ANONIMNOG IZVORA**

6. POJEDINI PRAVNI I ETIČKI STANDARDI KOJI SE ODNOSE NA SLOBODU IZRAŽAVANJA ZAŠTITA ANONIMNOG IZVORA

6.1. PRAVNI STANDARDI ZAŠTITE ANONIMNOG IZVORA

6.1.1. *Opšti osvrt i Preporuka R 7 (2000) o pravu novinara da ne otkriju svoje izvore*

Kamen temeljac novinarske profesije svakako jeste **zaštita novinarskog izvora**. Zaštita izvora informacija novinara, predstavlja osnovni uslov za novinarski rad i slobodu, jer u slučaju da novinar ne može da garantuje anonimnost svojim izvorima, dovodi se u opasnost i sama sloboda izražavanja i javnog informisanja. Zaštita novinarskog izvora, ne samo etički već u uporednom pravu i zakonski standard, doprineo je otkrivanje mnogih afera, korupcije i zloupotreba vlasti, što samo znači da bez zaštite izvora informacija, one nikada i ne bi došle do građana, jer bi se izvor plašio da sarađuje sa medijima (na taj način mogao bi biti ugrožen njegov posao, sigurnost pa čak i život). Tajnost izvora informacija je osnov poverenja onoga ko informaciju pruža da novinar neće otkriti njegov identitet, čak i onda kada sama informacija ukazuje na protivzakonito delovanje izvora informacije, **u slučaju kada sloboda informisanja odnosno interes javnosti preteže nad interesom da se protivpravno ponašanje kažnjava**. Sa druge strane, apsolutna zaštita izvora može da dovede do zloupotreba. Zato je u uporednom pravu, ova zabrana retko apsolutna. Tajnost izvora informacija apsolutna je, na primer, i u Francuskoj. Međutim, u većini pravnih sistema, zaštita izvora informacija to nije, odnosno po pravilu je u određenoj meri ograničena. Tako je na primer, ovo pravo najčešće je ograničeno u slučajevima kada je otkrivanje izvora informacije neophodno, ako bi se tako **otkrili izvršioци najtežih krivičnih dela** (npr. razbojništva, ubistva i sl), ili kada je to neophodno radi obezbeđivanja dokaza u korist neopravdanog osuđenog lica, kao i u nekim drugim sličnim slučajevima.

Komitet ministara Saveta Evrope 2000 godine, doneo **Preporuka br. R 7 (2000) o pravu novinara da ne otkriju svoje izvore**. Međutim, čak i navedena Preporuka Komiteta ministara, u određenim situacijama dozvoljava mogućnost otkrivanja novinarskog izvora pri čemu se ukazuje da otkrivanje izvora informacija treba smatrati neophodnim samo ako se na ubedljiv način može utvrditi da: **1) ne postoje razumne mere koje su alternativa otkrivanju ili su ih iscrpela lica ili organi vlasti koji traže njihovo otkrivanje, i 2) legitimni interes za otkrivanje očigledno odnosi prevagu nad javnim interesom za otkrivanje imajući na umu:** a) da je dokazano postojanje višeg imperativa kad je reč o neophodnosti otkrivanja, b) da su okolnosti dovoljno značajne i ozbiljne prirode c) da se neophodnost otkrivanja informacije smatra odgovorom na neodložnu društvenu potrebu i d) da zemlje članice uživaju izvesnu slobodu u procenjivanju te potrebe, ali je ta sloboda podložna kontroli Evropskog suda za ljudska prava.

6.1.2. *Praksa Evropsko suda za ljudska prava*

Slučaj Goodwen & UK

Početak devedesetih godina 20. veka, britanskom novinaru Goodwinu, izdat je **sudski nalog da otkrije izvor svojih informacija** o sadržaju poverljivog korporacijskog plana jedne kompanije (Tetra), a nakon što je uprkos sudskom nalogu odbio da otkrije izvor, Goodwen je novčano kažnjen sa 5000f zbog nepoštovanja suda.

Tetri je odobren sudski nalog zbog otkrivanja izvora prvenstveno zbog prednje velikom štetom za njeno poslovanje i posledično, za primanja zaposlenih, koja bi proizlašla zbog otkrivanja informacija sadržanih u njenom korporacijskom planu, u vreme dok su se još vodili pregorori o njenom refinansiranju. Ova, pretnja, otkucavajući kao vremenska bomba, kao što se pred Apelacionim sudom izrazio Lord Donaldson, mogla je biti otklonjena, samo ako bi Tetra mogla utvrditi identitet izvora, kako bi se obezbedila identifikacija kradljivca kako bi kompanija bila u poziciji da pokrene postupak za vraćanje nestalog dokumenta. Lord Bridge je zaključio da je važnost zaštite izvora u konkretnom slučaju manja od interesa zaštite poverljivosti. Sa nalogom za otkrivanje izvora, britanski Sud je izdao i nalog zabrane objavljivanja informacija o spornom izveštaju izdavaču The Engineer. Samim tim, svrha naloga za otkrivanje izvora u velikoj meri je bila istovetna svrsi koja je već bila postignuta tom zabranom koju je izdavač ispoštovao.

Evropski sud je najpre utvrdio da „zaštita novinarskih izvora predstavlja jedan od osnovnih uslova za slobodu štampe“ i da je ona garantovana u brojnim međunarodnim dokumentima o novinarskim slobodama, a zatim je i konstatovao da bi bez takve zaštite izvori informacija mogli biti zastraženi od pomaganja štampi u informisanju javnosti o pitanjima od javnog interesa. Kao posledica toga, životna uloga štampe kao javnog psa čuvara mogla bi biti potkopana, a bila bi uništena i sposobnost štampe da opskrbljuje javnost tačnim i pouzdanim informacijama. Umajući na umu značaj zaštite novinarskih izvora za slobodu štampe u demokratskom društvu, koji nalog za odavanje izvora ima za tu slobodu, takva mera nije u skladu sa članom 10. Evropske konvencije osim ***ukoliko nije opravdana pretežnijim zahtevom u javnom interesu.***

Po mišljenju Evropskog suda za ljudska prava, između cilja koji se štiti nalogom za otkrivanje izvora i sredstava upotrebljenih da bi se taj cilj podstakao nije uspostavljen odnos srazmernosti. Zato iako nacionalne vlasti uživaju određeni stepen slobode procene, ograničavanje podnosiocove slobode novinarskog izražavanja, kao nužne posledice naloga za otkrivanje izvora radi zaštite Tetriinih prava po britanskim zakonom ne smatra se neophodnim u demokratskom društvu. Zato je Evropski sud u svojoj presudi ocenio da se u konkretnom slučaju radi o kršenju slobode izražavanja kako u pogledu izdatog naloga za otkrivanje njegovog izvora, tako i u pogledu izrečene kazne.

6.2. PRAVNI STANDARDI ZAŠTITE ANONIMNOG IZVORA U SRBIJI

*Zakonu o javnom informisanju i medijima iz 2014. godine, kao i raniji Zakon o javno informisanju (2003) utvrđuje zaštitu anonimnog izvora (novinarsku tajnu). Prema Zakonu o javnom informisanju i medijima „**Novinar nije dužan da otkrije izvor informacije, osim podataka koji se odnose na krivično delo, odnosno učinioca krivičnog dela za koje je kao kazna propisan zatvor u trajanju od najmanje pet godina, ako se podaci za to krivično delo ne mogu pribaviti na drugi način.**”²²⁰*

*Za korišćenje informacija od anonimnog izvora, takođe je značajan već više pomenuti član 9. Zakonu o javnom informisanju i medijima, kojim je u vidu pravne norme formulisano je pravilo: »**Novinar i odgovorni urednik javnog glasila dužni su da pre objavljivanja informacije koja sadrži podatke o određenom događaju, pojavi ili ličnosti, sa pažnjom primerenom okolnostima provere njeno poreklo, istinitost i potpunost**«*

Takođe, treba pomenuti i odredbe *Krivičnog zakonika* (član 38-41), odnosno posebne odredbe o *krivičnim delima učinjenim putem štampe i drugih sredstava javnog informisanja*. U ovom delu Krivičnog zakonika govori se o odgovornosti *urednika, izdavača, stampara i proizvođača* za krivična dela učinjena putem štampe i sredstava javnog informisanja, a kojim je regulisana i *zaštita izvora informacija*. Navedena lica neće se smatrati izvršiocem krivičnog dela zbog toga što sudu ili drugom nadležnom organi nisu otkrila identitet autora informacije ili izvora informacije, osim u slučaju da je učinjeno krivično delo za koje je kao najmanja mera kazne propisan zatvor u trajanju od pet ili više godina, ili je to neophodno da bi se izvršenje takvog krivičnog dela sprečilo.

6.3. ANONIMNI IZVOR KAO ETIČKI PRAVILO

6.2.1. Korišćenje informacija anonimnog izvora i etički standard

Zaštita anonimnog izvora svakako je jedno od najznačajnijih novinarskih etičkih pravila. Zato je ono sadržano u etičkim kodeksima novinarske profesije u velikom broju zemalja. Međutim, etički kodeksi mnogih zemalja često ne sadrže samo *formulaciji o zaštiti anonimnog izvora*, već i o potrebi *kritičkog sagledavanja informacija* koje potiču od anonimnog izvora.

Naime, anonimni izvori, svuda, a naročito u zemljama u tranziciji, često koriste svoj „privilegovan“ položaj šireći i proturajući lažne informacije, i vršeći tako, značajan (i pogrešan) uticaj na javnost, u vezi sa određenim pojavama, događajima i ličnostima. Često su anonimni izvori lica iz vrha vlasti, političkih stranka, ekonomskih elita pa i tajnih službi, koji „puštanjem“ probnih balona i lažnih informacija oblikuju javno mnjenje i stvaraju društvenu klimu i „virtuelnu stvarnost“ koja je prvenstveno i jedino u njihovom vlastitom interesu.

²²⁰ *Zakon o javnom informisanju i medijima*, „Službeni glasnik RS“ br. 83/14. čl. 52.

Zato u profesionalnom novinarstvu, postoje i rezerve oko objavljivanja informacija koje potiču iz anonimnog izvora. Postoji nekoliko glavnih razloga za to, a najznačajniji su, kao što smo to i ranije rekli, postupanje anonimnog izvora izazvano motivima koji **često nisu ni moralni ni časni**. Pojedini anonimni izvori žele da utiču na javno mnjenje tako što će novinarima dostaviti informaciju u zamenu za poverljivost i oni se najčešće opisuju kao „visoko pozicionirani“ ili „dobro obavešteni“. Drugi nastupaju iz ličnog interesa kao što su to mržnja i osveta. Ponekad, anonimni izvor koristi „**poverljivost**“ kao „**štit**“ za **napad treće strane** koja se ne može braniti od nepoznatog napadača, šaljući na taj način stavove i poglede koje ne bi slali kada bi njihovo ime bilo objavljeno.

U **Deklaraciji** o principama postupanja novinara **Međunarodne federacije novinara**, utvrđeno je da će novinar poštovati profesionalnu tajnu i neće otkriti izvor informacije koji je želeo da ostane anoniman (princip 5).

Kodeksom novinara Bosne i Hercegovine je utvrđeno da se novinari, **kada god je to moguće trebaju oslanjati na otvorene, identifikovane izvore informacija**. Ovakvi izvori trebaju biti **pretpostavljeni anonimnim izvorima**, čije **poštenje i tačnost javnost ne može ocenjivati** (član 13).

Danski kodeks, predviđa da se prema izvoru vesti treba odnositi kritički, naročito kada izjave mogu biti **obojene ličnim interesima i skrivenim namerama**.

U **Srbiji**, Etičkim kodeksom je previđeno da je novinar dužan da poštuje zahtev izvora informisanja za anonimnošću. Međutim, Kodeks takođe predviđa da je **izmišljanje anonimnih izvora težak prekršaj** pravila novinarske profesije. Na zahtev urednika, novinar je dužan da mu saopšti identitet izvora koji želi da ostane anoniman, a urednik je dužan da zaštiti anonimnost izvora.

6.2.2. *Slučaj Arkansas & Democrat-Gazette u SAD*

To je jedan od razloga, usled čega su mnoga značajna međunarodna novinarska udruženja i asocijacija, kao na primer **International Centre for Journalists**, zauzele stava da se radi tačnosti i istinitosti informacija kao osnovnih postulata prava na javno informisanje, mediji, urednici i novinari, kada je reč o informacijama koje potiču od neimenovanih izvora, treba da vode politiku **neobjavljivanja kontraverznih informacija**, osim u slučaju kada su **one potvrđene od najmanje dva nezavisna izvora informacija**. Tako je iz slučaju **Arkansas & Democrat-Gazette u SAD** navedeli list pretrpeo ogromnu štetu jer pre objavljivanja, nije proverio istinitost informacije neimenovanog izvora. Ubrzo se ispostavilo da je informacija bila lažna, a čitaoci ovog lista, prestali su da u njega veruju i da ga kupuju.²²¹

Ovakvo ponašanje medija, urednika i novinara, samo proizilazi iz drugog značajnog etičkog principa novinarske profesije – **principa novinarske pažnje. Obaveze**

²²¹ Uporedi: Uporedi: *Kopaj duboko & ciljaj visoko – Deset koraka u istraživačkom novinarstvu*, Lucinda S. Fleeson, Copyright 2000, International Centre for Journalists, Washington, DC, USA, str. 9

novinarske pažnje, u Srbiji ne samo da predstavlja *etičko već i zakonsko pravilo*. Naime, u članu 3. *Zakona o javnom informisanju*, u vidu pravne norme formulisano je pravilo:

»Novinar i odgovorni urednik javnog glasila dužni su da pre objavljivanja informacije koja sadrži podatke o određenom događaju, pojavi ili ličnosti, sa pažnjom primerenom okolnostima provere njeno poreklo, istinitost i potpunost.«

Upravo ta pažnja primerena okolnostima, u slučaju dobijanja informacije od neimenovaog izvora, jeste prethodna provera informacije od najmanje dva poznata (nezavisna izvora).

Iako implementacija ovog standarda u ovom ali i drugim slučajevima ne »garantuje« da se u sredstvima javnog informisanja ipak neće, doduše ređe, pojaviti lažna odnosno neistinita informacija, činjenica je da postoji jedna objektivna granica do koje novinari odnosno odgovorni urednici moraju i treba da idu pre objavljivanja određene informacije. Naravno da ni novinar ni odgovorni urednik ne mogu da pre objavljivanja provere istinitost određene informacije na način na koji to čini sud, ali mogu da sa pažnjom primerenom okolnostima provere njeno **poreklo, istinitost i potpunost**, naročito kada se informacija »dolazi« od anonimnog izvora.

Proverom takvih informacija kod poznatih izvora, proveravaju se i motivi anonimnog izvora s jedne, i istinitost i tačnost informacije sa druge strane, čime se ispunjava i osnovni etički postulat novinarstva - *princip novinarske pažnje*.

6.2.3. Afera Votergejt -Predsednik Nikson & Vašington post

Novinari Vašington posta koji su otkrili aferu Votergejt, tek više od 30 godina kasnije, u maju 2005. godine, potvrdili su da je Mark Felt, bivši zamenik direktora američkog Federalnog istražnog biro (FBI) zaista bio **tajni izvor** informacija koje su dovele do ostavke predsednika SAD Ričarda Niksona 1974. godine. Identitet Felta kao izvora potvrdio je i njihov bivši urednik Bendžamin Bredli, koji je **jedini pored svojih novinara** znao ko je izvor. I sam Mark Felt, koji je 2005 godine u svojoj 91. godini živeo u Santa Rosi u Kaliforniji, priznao je u intervjuu magazinu Veneti Fer da je lično bio »duboko grlo«, izvor koji je odavao novinarima tajne u vezi sa operacijom Votergejt u prvoj polovini 70-tih godina prošlog veka.

Pravi identitet osobe koja je dostavljala ključne informacije novinarima Bobu Vudvordu, danas glavnom uredniku tog lista, i Karlu Berstinu, već tri decenije bila je jedna od nerešivih tajni. Identitet jednog od najslavnijih anonimnih izvora u istoriji novinarstva bio je ujedno i jedna od najbolje čuvanih informacija među novinarima. Novinarski izvor nazvan Duboko grlo, dobio je ime po poznatom porno-filmu iz tog vremena. U maniru špijunskog triler, one je pomogao Vudvordu i Bernstinu tako što im je davao kratke putokaze i nagoveštaje o detaljima operacije prisluškivanja koja je vođena iz Niksonove Republikanske stranke.

Najpoznatiji takav nagoveštaj bio je ...«sledi trag novca» - odnosno sugestija koja je dovela do otkrivanja veze između provalnika u zgradu Votergejt, sedištu rivalske Demokratske stranke, i donacija Republikancima.

Decenijama se spekulisalo ko je bio tajansveni novinarski izvor, ali se sve do 2005. godine nika se nije predstavio kao anonimni izvor u ovoj aferi. Mark Felt u to vreme je bio u FBI drugi po rang, a progovorio je jer je njegova porodica tražila da kaže šta ima o istorijskim ocenama onoga što je uradio.

Njegov unuk - Nik Džon, tom prilikom je izjavio da je njegov deda M. Felt veliki američki junak koji se vinuo visoko iznad službenih zahteva svog tadašnjeg položaja, izažući se pritom opasnosti kako bi spasao svoju zemlju jedne strašne nepravde.

6.4. MEDIJSKA SLIKA U SRBIJI

Nažalost, u procesu tranzicije medija u Srbiji, često smo svedoci da mediji objavljuju informacije tzv. «neimenovanih izvora», bez ikakve provere od strane novinara i urednika, i bez ikakvog oslanjanja na druge nezavisne i poznate izvore, pri čemu se, često objavljuju informacije koje više imaju karakter informacija koje iz različitih razloga i potreba kroz medije proturaju tajni centri moći, nego istinski izvori informacija. Ukoliko problem sa tzv. «anonimnim izvorima», stavimo u kontekst domaćeg zakonodavstva ili međunarodnih standarda, uočavamo da se u srpskim medijima često objavljuju informacije koje nisu proverene od strane nezavisnih izvora, što se naročito odnosi na tzv. «informacije» koje plasiraju anonimni izvori, te da se tako plasirane informacije po pravilu svrstavaju u krug informacija povodom kojih se od novinara, i prema domaćim ali i međunarodnim standardima može tražiti otkrivanja izvora informacija. U provoj polovini 2007. godine na primer, značajne su bile **dve grupe informacija koje potiču iz neimenovanih izvora** koje su se izdvojile i koje su imale zajednički imenitelj. To su one informacije koje već duže vreme zaokupljaju pažnju javnosti u Srbiji. Prve se odnose na **formiranje Vlade nakon održanih januarskih parlamentarnih izbora u Srbiji 2007.** godine, a druge na **pitanje Kosova** i odnosa prema kosovskim Albancima. Što se tiče Kosova, informacije iz neimenovanih izvora (koje naravno nisu proverene) nisu se ticala samo pitanja koje se odnose se samo na *status Kosova* već na odnos prema kosovskim Albanacima uopšte.

Tako neimenovani izvor Kurira, u članku „**Hitler živi na Kosovu**“ koji je navodno američki novinar (!?) tvrdi da u jednom malom selu na Kosovu živi i radi vlasnik kafane koji je likom sličan Hitleru, kao i da je ta kafana u stilu 40-tih, da se pozdravljaju sa ...”**Hajl Hitler**”, i da govore o tome da treba pobiti sve Srbe” Tendencioznost ovog teksta je očigleda, asocijacija takođe, a cilj – izazivanje nacionalne netrpeljivosti Srba prema Albancima jasna.

Na sličnu matricu, u istom listu, nailazimo u tekstu pod naslovom “**Iskasapljena monahija**” koji je objavljen nekoliko dana kasnije. U tekstu se najpre kao činjenica iznosi da je ...„monahinja Srpske pravoslavne crkve... brutalno ubijena u vozu na relaciji Solun-Beograd. Dalje u tekstu, novinar ukazuje da je ova informacija najpre potvrđena od

dva izvora u Pečkoj patrijaršiji (kojima nije bio poznat samo identitet ubijene monahinje) te da je zatim ista informacija bila demantovana, ali to nije zasmetalo novinaru ovog lista, da u nastavku teksta, spekulise i dalje razvija teorije o smrti monahinje. ***I ovde imamo istu matricu: neimenovani izvor i kampanju klevete (iznošenja lažnih informacija sa cilje izazivanja mrženje i zgražavanja srpske javnosti prema kosovskim Albancima).***

Tako je u dnevnom listu “Večernje novosti”, novinar M. R., u tekstu ***“Do cilja i novim nasiljem”*** govori o “dubinskoj vezi” između Aljbina Kurtija lidera kosovskog pokreta “Samoopredeljenje” i albanskim ekstremistima na čijem se čelu, prema navodima dobro obaveštenog sagovornika iz Koordinacionog centra za Kosovo i Metohiju nalazi Ramuš Haradinaj. Ni u ovom slučaju, nema ni nagoveštaja pokušaja novinara da ovu informaciju, pre objavljivanja proveri iz poznatog izvora iz Koordinacionog centra, ili Vlade Srbije koja je osnivač Centra, što dovodi u sumnju tendencioznost plasirane informacije.

Uočljivo je, dakle, da u ovim slučajevima, kada je reč o informacijama koje „plasiraju“ anonimni izvori“ imamo povezivanje kršenja i drugih standarda profesionalne etike čime nastaje sledeća matrica: ***širenje neistinih i neproverivih informacija preko neimenovanih izvora, a koje dovodi do negativne kampanje prema Albancima sa Kosova što stvara mržnju i netoleranciju***, sa ciljem kreiranja javnog mnjenja po pitanju odnosa prema kosovskim Albancima uopšte.

Ako zanemarimo ovu „grupnu“ dimenziju kampanje (npr. prema Vladi ili prema određenoj grupi ljudi ili kakvo drugom kolektivitetu ili kakvo događaju koji se odnosi na veći broj lica), „anonimni izvori“ se često koriste ***i u cilju širenja defamacije (klevete) prema pojedincima***. Jedan od takvih novijih slučajeva, svakako jeste korišćenje navodnog „anonimnog izvora“ iz policije kod slučaja hapšenja maloletnog sina **L.V.** poznate novinarkе **O.B.** U tekstovima u kojima je prednjačio dnevni list „Kurir“, ne samo da su se koristile informacije navodnog anonimnog izvora (koje je kasnije sama poznata novinarka demantovala), već je i maloletnik označen u naslovima kao **„narkodiler“** i sličnim rečima (čime je prekršena i prezumcija nevinosti, i kao zakonski i kao etički princip) kao i odredbe Zakona o javnom informisanju koje se odnose na zaštitu maloletnika. Ovakve pojave su gotovo svakodnevne u jednom delu sprskih štampanih medija.

PREDAVANJE SEDMO
**POJEDINI PRAVNI I ETIČKI STANDARDI KOJI SE
ODNOSE NA SLOBODU IZRAŽAVANJA
PRETPOSTAVKA NEVINOSTI**

7. POJEDINI PRAVNI I ETIČKI STANDARDI KOJI SE ODNOSE NA SLOBODU IZRAŽAVANJA PRETPOSTAVKA NEVINOSTI

7.1. PRAVNI STANDARDI SAVETA EVROPE KOJI SE ODNOSU NA PRETPOSTAVKU NEVINOSTI

7.1.1. *Preporuka R (2003) 13 o pružanju informacija koje se odnose na krivične postupke putem medija*

Jedan od zaštitnih objekata koji opravdavaju mešanje vlasti u nečinju slobodu izražavanja jeste zaštita „ugleda ili prava drugih“. Ovaj izraz je zajednički naziv za različita pojedinačna i grupna prava i legitimne interese. U tom smislu, svakako da *pretpostavka nevinosti*, odnosno pravno pravilo da se *niko ne može oglasiti krivim ili odgovornim pre pravnosnažne odluke suda ili drugog nadležnog organa*, jeste važno pravilo i u uskoj je vezi sa *slobodnom izražavanjem*. S druge strane, ovo pravilo je i u vezi sa drugim pravom zaštićenom Evropskom konvencijom: **pravom na privatan i porodični život (pravo privatnosti)** i **pravom na pravično suđenje**. Međutim, i pravo privatnosti podleže eventualnim ograničenjima, između ostalog i radi zaštite „prava i sloboda drugih“, u šta, nedvosmisleno, spada i *sloboda izražavanja*.

Da je poštovanje *pretpostavke nevinosti* danas važan pravni princip i u oblasti medija, potvrđuje i ***Preporuka br. R (2003) 13 o pružanju informacija koje se odnose na krivične postupke putem medija*** Komiteta ministara Saveta Evrope iz 2003. godine. Ova Preporuka, naglašavajući važnost medijskog izveštavanja u obaveštavanju javnosti o ***krivičnim postupcima***, čime se ukazuje na funkciju krivičnog prava u smislu odvratanja od izvršenja krivičnih dela i podsećajući na to da mediji ***imaju pravo da obaveštavaju javnost***, između ostalog i o krivičnim postupcima kao informacijama od javnog interesa jer je to i njihova profesionalna dužnost, naglašava i da ***je pretpostavku nevinosti, pravo na pravično suđenje i pravo na poštovanje privatnog i porodičnog života***, takođe jesu suštinski zahtevi koji se, pri medijskom izveštavanju o krivičnim postupcima ***moraju poštovati***.

Ova Preporuka, kao posebno načelo utvrđuje ***upravo poštovanje pretpostavke nevinosti***. Poštovanje načela o ***pretpostavci nevinosti sastavni je deo prava na pravično suđenje***. Saglasno s tim, mišljenja i informacije koji se odnose na krivične postupke koji su u toku treba da se prenose ili šire preko medija samo onda kada to ne ide na uštrb pretpostavci nevinosti osumnjičenog ili opštuzenog (načelo 3). Takođe, pravosudni organi i policijske službe ***ne bi trebalo da koriste informacije o krivičnim postupcima koji su u toku u komercijalne svrhe*** ili u druge svrhe koji nisu od značaja za sprovođenje zakona (načelo 7).

Preporuka posebnu pažnju poklanja i **zaštiti privatnosti u kontekstu krivičnim postupka** koji su u toku (načelo br. 8) o čemu će više reči biti u delu koji se odnosi na zaštitu prava privatnosti.

U svim slučajevima posebno bi trebalo voditi računa o štetnom uticaju koji bi na lica pomenuta u okviru ovog načela moglo imati **otkrivanje informacije koje omogućavaju njihovu identifikaciju**. Kada optuženi može dokazati da postoji velika verovatnoća da će pružanje informacija imati ili već ima za posledicu povredu njegovog prava na pravično suđenje, optuženom bi trebalo obezbediti delotvoran pravni lek (štetan publicitet pre početka suđenja - Načelo br. 12).

Identitet svedoka ne treba da se otkriva, osim ako svedok nije prethodno dao svoju saglasnost, ako je identifikacija svedoka od javnog interesa ili ako je svedočenje bilo javno. Identitet svedoka ne treba nikada otkrivati ako ih to dovodi u životnu opasnost ili predstavlja pretnju za njihovu bezbednost (zaštita svedoka – Načelo br. 16).

Ovo pravilo se inače koristi i u slučaju **Vojislava Šešelja pred Međunarodnim krivičnim sudom u Hagu**. Vojislav Šešelj je naime, u jednoj od svojih knjiga objavio imena zaštićenih svedoka u postupku koji se protiv Vojislava Šešelja vodi pred Haškim tribunalom.

7.1.2. Praksa Evropskog suda za ljudska prava u vezi sa pretpostavkom nevinosti – Presuda Verlags GmbH & Austrije

U praksi Evropskog suda, iskristalisao se stav da Sud pažljivo procenjuje da li je upotreba određenih izraza koji mogu povrediti nečiji ugled (pa samim tim i da je neko mogući učinilac krivičnog dela), u datim okolnostima bila opravdana, odnosno činjenično osnovana **i izneta u dobroj veri i javnom interesu**, ili su, na taj način prekoračene granice slobode izražavanja u demokratskom društvu. Kada je reč o licima za koja se pretpostavlja da su učinila npr. krivična dela, reč je svakako o informacijama za koju javnost „ima opravdan interes da zna“ i one jesu „informacije od javnog interesa“. Međutim, način na koji se prezentuje određeni događaj i apostrofira mogući učinilac kakvog kažnjivog dela zahteva ponovo aktiviranje ranije pomenutog zakonskog (i etičkog) principa **novinarske pažnje**.

Ovaj slučaj pred Evropskim sudom nastao je kao posledica **sudske odluke austrijskog suda** da jednom časopisu zabrani objavljivanje fotografije **osumnjičenog g-dina B.** u okviru članaka vezanih za krivični postupak pokrenut protiv njega, a u vezi sa napadima pisama bombama (nezavisno od propratnog teksta) radi zaštite prava drugih.

Pravni zastupnici lista podneli su predstavku Evropskom sudu, a država je u odgovoru na ovu predstavku između ostalog tvrdila, da je objavljivanje slike g-dina B. bilo kršenje njegovog prava na poštovanje privatnog života, s obzirom na omalovažavajući prateći tekst uz nju, koji je krišio i prezumciju nevinosti

Evropski sud je najpre došao do zaključka da su fotografije objavljene posle čitavog niza napada pomoću pisama-bombi jeste dokaz da je reč o pitanju od javnog interesa. G-din B. kao glavni osumnjičeni u krivičnim postupcima o kojima je pisano, ni do tada nije bio nepoznat javnosti. Kao militantni desničarski aktivnist on je i pre napada pismima-bombama privlačio pažnju javnosti i medijski je praćen. Sama fotografije osumnjičenog, nisu otkrile ništa iz privatnog života osumnjičenog i niti su na bilo koji način povređivale njegovo pravo na privatnost.

Sud je zatim konstatovao da je objavljivanje spornih fotografija bilo zabranjeno, iako su one predstavljale pretnju legitimnim interesima osumnjičenog samo zbog propratnih komentara u tekstu. Osim toga, izrečena kazna je ograničila slobodu izražavanja kompanije podnosioca predstavke kada je reč o načinu prezentovanja njenih članaka, dok je ostalim medijima bilo dozvoljeno da objavljuju fotografiju sve vreme trajanja dotičnog sudskog postupka. U skladu sa tim, Sud je zaključio da je sporna mera nesrazmerna legitimnim ciljevima koje se težilo i da je zato, konkretnom sudskom odlukom **prekršen** člana 10 Evropske konvencije.

7.2. PRAVNI STANDARDI PRETPOSTAVKE NEVINOSTI U SRBIJI

7.2.1. *Zakon o javnom informisanju*

Ako bi se pošlo **od pretpostavke nevinosti** kao pravne norme, *Zakonu o javnom informisanju i medijima (2014)* kao osnovni medijski zakon predviđa da se **“cilju zaštite ljudskog dostojanstva, kao i nezavisnosti, ugleda i nepristrasnosti suda ili drugog nadležnog organa, niko se u mediju ne sme označiti učiniocem kažnjivog dela, odnosno oglasiti krivim ili odgovornim pre pravnosnažnosti odluke suda”** (član 73).

Ova zakonska odredba međutim, mogla bi biti pogrešno protumačena i shvaćena kao zakonom „dopušteno“ sužavanje slobode izražavanja, pa samim tim predstavljati i mogući „izvor“ autocenzure. Čini se, da takva mera nije uvek nužna u demokratskom društvu, jer bi na taj način, i sama štampa odnosno novinari mogli da izgube svoju značajnu ulogu „psa čuvara“ demokratskog društva.

Za vreme važenja *Zakon o javnom informisanju (2003-2014)*, povodom pretpostavke nevinosti ima jedan značajan nedostatak i nedorečenost a koji se odnose na **prekršajno kažnjavanje** urednika i novinara usled kršenja pretpostavke nevinosti kod **verodostojnog prenošenja informacija sa javnog skupa**, a koje je na svojoj koži osetilo desetak novinara u Srbiji od donošenja ovog zakona. Naime, zakon ne sadrži odredbu koja bi isključivala prekršajnu odgovornost i odgovornost za naknadu štete novinara, urednika i pravnog lica koji je osnivač javnog glasila, usled prenošenja informacija saopštenih na javnom skupu, a što u budućnosti može biti i razlog podnošenja predavki i Evropskom sudu za ljudska prava. **Javni skup** se po pravilu definiše kao svako okupljanje na otvorenom ili zatvorenom prostoru, koji je organizovan radi ostvarivanja zabavnih, kulturnih, verskih, političkih, humanitarnih, socijalnih, sportskih ili sličnih interesa građana. Javnim skupom smatraju se i verski obredi, narodne svečanosti, seminari,

okrugli stolovi, konferencije za štampu, skupovi političkih stranaka i sl. Ukoliko bi postojala cenzura u vezi sa prenošenjem informacija sa javnog skupa, značajno bi bila ugružena i sužena sloboda izražavanja kao pravo na *primanje i širenje ideja i informacija*, što je suprotno Evropskoj konvenciji za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda. Ovaj prekršaj je zatim prestao da postoji izmenama i dopunama Zakona o javnom informisanju iz druge polovine 2009. godine. Međutim, njega je zamenila odgovornost za **privredne prestupe** u slučaju kršenja pretpostavke nevinosti (novi član 92 b) Ovim izmenama i dopunama, odgovornost za kršenje pretpostavke nevinosti je značajno pooštrena, a utvrđeno je da o njima rešavaju Trgovinski sudovi (pre prethodnih izmena to je bio Sudija odnosno Veće za prekršaje) u postupku za **privredne prestupe**. Novi član 92b Zakona o javnom informisanju predviđa da će se novčanom kaznom od 25% do 100% zbira vrednosti ukupno prodatog tiraža javnog glasila, isporučenog distributerima na dan objavljivanja informacije, i vrednosti prodatog oglasnog prostora u tom broju javnog glasila, a kod elektronskog javnog glasila od 25% do 100% vrednosti oglasnog prostora u danu u kome je emitovan program u okviru kojeg je objavljena informacija, kazniće se za privredni prestup osnivač javnog glasila ako se u javnom glasilu neko lice označi učinioćem kakvog kažnjivog dela, odnosno oglasi krivim ili odgovornim pre pravnosnažne odluke suda ili drugog nadležnog organa.

Novim Zakonom o javnom informisanju i medijima ponovo je utvrđena prekršajna odgovornost urednika za povredu pretpostavke nevinosti. Novčanom kaznom od 50.000 do 150.000 dinara kasniće se za prekršaj odgovorni urednik medija „ako se u objavljenoj informaciji neko označi učinioćem kakvog kažnjivog dela, odnosno oglasi krivim ili odgovornim pre pravnosnažnosti odluke suda ili drugog nadležnog organa“ (čl. 140. st. 1. tač. 1).

7.2.2. Zakonik o krivičnom postupku i Krivični zakonik

Povodom ovog pitanja, takođe treba konsultovati i druge pravne pojmove srpskog pravnog sistema – pre svega pojmove **osnova sumnje i osnovane sumnje**, koji su kao takvi veoma značajni sa stanovišta krivičnog prava ali i medijskog izveštavanja. **Osnovi sumnje** je pojam koji se koristi kod pokretanje istrage protiv određenog lica (**osumnjičenog**), kada u predkrivičnom postupku **postoje indicije** da je neko učinilac kakvog kažnjivog dela. Pojam **osnovana sumnja**, vezan je za momenat podizanja optužnice: kada protiv određenog lica **postoje dovoljno dokaza i prikupljenih podataka** na osnovu kojih javni tužilac podiže optužni predlog protiv određenog lica (**optuženog**) kao mogućeg učinioca krivičnog dela.

Prema **Zakoniku o krivičnom postupku** (član 22)

Osumnjičeni je lice prema kome je nadležni državni organ preduzeo neku radnju zbog postojanja osnova sumnje ili osnovane sumnje da je učinilo krivično delo, a u odnosu na koje još nije doneto rešenje o sprovođenju istrage, niti je podneta neposredna optužnica.

Okrivljeni je lice u odnosu na koje po oceni tužioca ili suda, postoji osnovana sumnja da je učinilo krivično delo i protiv koga je doneto rešenje o sprovođenju istrage ili protiv koga je podneta neposredna optužnica, optužni predlog ili privatna tužba.

Optuženi je lice protiv koga je optužnica stupila na pravnu snagu.

Osuđeni je lice za koje je pravnosnažnom presudom ili pravnosnažnim rešenjem o kažnjavanju utvrđeno da je krivo za određeno krivično delo.

Izraz "okrivljeni" je i opšti naziv za osumnjičenog, okrivljenog, optuženog i osuđenog, odnosno za lice protiv koga se vodi krivični postupak.

Oštećeni je lice čije je kakvo lično ili imovinsko pravo krivičnim delom povređeno ili ugroženo, a oštećeni sa predlogom je oštećeni krivičnim delom koje se po Krivičnom zakoniku goni po službenoj dužnosti, ali samo po predlogu oštećenog tim krivičnim delom i koji je takav predlog podneo.

Tužilac je javni tužilac, privatni tužilac i oštećeni kao tužilac.

Stranka je tužilac i okrivljeni.

To što neko nije „pravnosnažno osuđen“, a protiv njega je, na primer pokrenut krivični postupak, ne znači da javnost nema „opravdani interes da zna“, kao i da se o tome ne može pisati, jer bi u protivnom, mnoge afere o kojima se pisalo u poslenjih nekoliko godina ne bi ni bile otkrivene ni do današnjeg dana.

Ali, **obazrivost** i pridržavanje etičkih principa pri objavljivanju ovih informacija je neophodno, između ostalog i zbog činjenice da iznošenje takvih informacija može da budu osnov i za krivično delo **klevete** – iznošenja i prenošenja neistinitih i lažnih činjenica koje se odnose na određeno lice, a koje može ugroziti njegov/njenu čast i ugled, utvrđenog srpskim Krivičnim zakonikom, ali i Zakonom o obligacionim odnosima o čemu je prethodno već bilo reči.

Takođe, kao što je već ranije bilo pomenuto, novim **izmenama Krivičnog zakonika, kršenje pretpostavke nevinosti i komentarisanje sudskih postupaka u Srbiji**, od druge polovine 2009. godine predstavlja i krivično delo.

Krivičnim zakonikom je utvrđeno da: „ko za vreme trajanja postupka pred sudom, a pre donošenja pravosnažne sudske odluke, **u nameri da povredi pretpostavku nevinosti ili nezavisnosti suda**, daje javne izjave u sredstvima javnog informisanja, kazniće se zatvorom do šest meseci i novčanom kaznom.

Slično je predviđeno i novim **Zakonikom o krivičnom postupku** (član 3 – Pretpostavka nevinosti) koji je stupio na snagu u januaru 2009. godine. „Svako će se smatrati nevinim dok se njegova krivica ne utvrdi pravosnažnom odlukom nadležnog suda. Državni organi, sredstva javnog informisanja, udruženja građana, ličnosti iz javnog života i druga lica, dužna su da se pridržavaju pravila o pretpostavci nevinosti i u svojim javnim izjavama o krivičnom postupku koji je u toku ne vređaju druga pravila postupka. Takođe, zakonom je predviđeno da istražni sudija tko prethodne istrage i ostrage, odnosno predsednik suda nakon što je istraga završena ili posle podnošenja neposredne optužnice, će po službenoj dužnosti li na predlog stranaka, branioca, oštećenog, odnosno njegovog punomoćnika, licu koje prkrši dužnost poštovanja pretpostavke nevinosti izreći javnu opomenu, koja se o trošku tog lica objavljuje u sredstvima javnog informisanja. Kada je ova dužnost prekršena na osobito težag način, a naročito ako iz svih okolnosti očigledno proizilazi da je to učinjeno radi uticanja na sud i druge nadležne organe ili u

cilju prouzrokovanja teških posledica po okrivljenog ili oštećenog, odnosno po druge učesnike krivičnog postupka, fizičkom licu se uz javnu opomenu može izreći novčana kazna do 150.000 dinara, a pravnom licu do 1.500.000 dinara.

Još jednu stvar koju treba pomenuti a u vezi sa pretpostavkom nevinosti, svakako se odnosi na još jedan legitimni razlog ograničenja slobode izražavanja. ***To je očuvanje autoriteta i nepristrasnosti sudstva.*** Sloboda javnog informisanja, kao i nezavisno sudstvo, su mehanizmi za ostvarivanje drugih prava i sloboda, te se i zemlja u kojoj ima slobode informisanja i u kojoj je sudstvo nezavisno, može nazvati »demokratskom«.

Nažalost, bili smo mesecima svedoci u toku suđenja za ubistvo premijera Zorana Đinđića, da pojedini mediji žrtvu pretvaraju u krivca, a svojim napisima i tekstovima, ozbiljno ugrožavaju ***autoritet i nepristrasnost sudstva.*** Takva situacija postoji i kada je reč o vođenju drugih postupaka iz oblasti organizovanog kriminala i ratnih zločina. Međutim, kao što je poznato, sloboda izražavanja prema odredbama člana 10. Evropske konvencije može biti podvrgnuta i ograničenjima ***radi očuvanja autoriteta i nepristrasnosti sudstva.***

Iako je u Zakoniku o krivičnom postupku izričito zabranjeno da se objavljuju informacije iz predhodnog postupka koji se vode za dela organizovanog kriminala, odnosno iskazi dati na glavnom pretresu u delu koji je zatvoren za javnost, mnogi mediji su bez ikakvih ograničenja i odgovornosti objavljivali iskaze učesnika u prethodnom postupku odnosno navodne iskaze svedoka saradnika na glavnom pretresu zatvorenom za javnost (bez mogućnosti provere njihove autentičnosti).

Ti postupci su se pravdali pravom na slobodu informisanja. Zato je žalosna slika pojedinih srpskih medija u kojima se često, i pre izjava određenih svedoka, veštačenja i slično, objavljuju navodno »***verodostojni podaci***« dobijeni od tzv. »***neimenovanih izvora***« kao na primer informacije od svedoka koji nisu dostupni pravdi, ili na primer podaci objavljeni pre izvesnog vremena u dva dnevna lista sa navodne »***zvanične autopsije***« lica koja su u policijskoj akciji hvatanja mogućih počinilaca ubistva premijera ubijena od strane policije, čime se pravi jedan oblik medijskog linča i pritiska na sudije koje sude u ovom procesu, što svakako utiče na autoritet i nepristrasnost sudstva. Umesto da nezavisno sudstvo mediji, kao i slobodu javnog informisanja shvate kao osnovnu alatku i partnera za ostvarivanje svih drugih ljudskih prava i sloboda, u želji za senzacijom ali i drugih, na oko manje vidljivih razloga, mediji čine potpuno suprotno, čime i sami značajno utiču na još uvek nizak stepen demokratije u Srbiji.

7.3. PRETPOSTAVKA NEVINOSTI KAO ETIČKO PRAVILO

7.3.1. *Pretpostavka nevinosti kao etički standard*

Pretpostavka nevinosti ne samo da je zakonsko, već i etičko pravilo. I ne samo u našoj, već i u uporednoj medijskoj praksi. Etički kodeksi novinarske profesije mnogih zemalja usvojili su, odnosno priznaju ovo pravilo. Međutim, kao što je rečeno, i na ovo pravilo biće primenjen opštiji etički princip – *principa novinarske pažnje*.

U *Etičkom kodesu štampe u Nemačkoj*, utvrđeno je da izveštavanje o sudskim postupcima koji su još u toku moraju biti lišeni predrasuda. Zato, štampa treba da pre početka i za vreme trajanje sudskih postupaka u svojim naslovima i komentarima treba da izbegnu jednostranost i prejudiciranje (član 13).

U *Etičkom kodeksu novinara Bosne i Hercegovine* utvrđeno je da novine i periodična izdanja neće nikoga tretirati kao kriminaca pre no što je donesena sudska presuda koja to potvrđuje. Novine i periodična izdanja imaju obavezu da ne donose preuranjene sudove o krivici optuženih lica i da štampaju informacije o odbacivanju optužbe ili oslobađanja osoba za koju su ranije objavili da je optužena ili da je suđenje počelo.

U *Danskoj*, Etički kodeks predviđa da sudsko izveštavanje treba da bude objektivno.... Spominjanje krivičnog postupka treba uvek propratiti obaveštenjem o ishodu postupka, bilo da je u pitanju povlačenje optužbe, oslobađanje ili krivična presuda. Sve do pravosnažnog donošenja konačne odluke u krivičnim postupcima i povlačenju optužbe, nije dozvoljeno objavljivanje informacija koje mogu da ometaju razraštavanje slučaja ili da doprinesu proglašavanju krivice osumnjičenog odnosno optuženog.

U Etičkom kodeksu u *Srbiji*, u trećem delu (odgovornost) novinara, u tački 3. je utvrđeno: „Novinar je dužan da poštuje pravilo pretpostavke nevinosti i ne sme nikoga proglasti krivim do izricanja sudske presude“.

Kako je, s jedne strane, reč o informacijama za koje javnost ima opravdan interes da zna, a sa druge, novinarska etika zahteva posebnu pažnju kada se piše o „mogućem“ učiniocu kakvog kašnjenog dela, novinar mora da bude svestan nekoliko principa koji su vezani za pisanje koje bi moglo da ugrozi i dovede do kršenja pretpostavku nevinosti: 1) najpre, da se jasno pozove na zvanični izvor informacije, a u koliko je reč o anonimnom izvoru, navode takvog izvora pre objavljivanja, proveriti kod poznatih (zvaničnih) izvora; 2) da vodi računa kada je reč o mogućem učiniocu (kada nije pokrenut nikakav postupak) jer takvi tekstovi u najvećem stepenu „insinuiraju“ postojanje krivičnog dela i učinioca što zahteva dodatnu proveru pre objavljivanja, naročito kada informacije potiču od anonimnog izvora; 3) da kada se protiv određenog lica vodi predkrivični postupak (osumnjičeni) u kome postoje osnovi sumnje da je neko izvršio krivično delo (što znači da postoje i određene validne pretpostavke informacije proveriti iz zvaničnih izvora) na to ukaže javnosti i 4) kada je protiv nekog podignut optužni predlog (optuženi) odnosno

postoji osnovana sumnja (postoji značajan stepen činjenica i dokaza prema licu koje se smatra mogućim učiniocem krivičnog dela) na to jasno i ukaže.

Pojedini pisci koji se bave problemom novinarske etike, posredno govoreći o pretpostavci nevinosti, ukazuju na **opasnost od anonimnih izvora**, naročito kada se informacije dobijene od izvora odnose na krivični postupak ili građanske parnice, jer u osnovi „poverljivosti“ može postojati potencijalni sukob s drugim suprotstavljanim interesima, o čemu je već bilo reči u slučaju **Ven Ho Li**.

7.4. MEDIJSKA SLIKA U SRBIJI

Nažalost, i kod primene ovih etičkih i zakonskih standarda, jasno je da je novinarstvo u Srbiji još uvek u „tranziciji“, jer novinari koji ove tekstove potpisuju, često slučajno ili namerno greše, grubo kršeći pretpostavku nevinosti.

U medijima koji su bili predmet observacije još uvek, kao i u poslednjih desetak godina, u rubrikama „**Crna hronika**“ ili sličnim, dominiraju naslovi poput: „Ubio zbog 2000 evra“ ili „Zaklala rođenu babu“. U tekstovima koji prate navedene naslove, pozivajući se u oba navedena slučaja na anonimni izvor, i bez provere zvaničnog (policijskog) izvora, odnosno bez provere da li postoje osnovi sumnje ili osnovana sumnja da je navedeno lice učinilac takvog teškog dela, novinar licu koje se navodi imenom i prezimenom unapred „imputira“ da je izvršilac, i time mu, istovremeno preko novina „presuđuje“. Opis događaja prate uobičajne „pikanterije“ sa opisom celokupne situacije, što treba da dovede do zgražavanja čitaoca čime se pojačava senzacionalizma a samim tim i tiraž, dok dotični „anonimni izvor“, koji prenosi informacije, s obzirom na sadržaj informacija, više ima karakter „saučesnika“ u izvršenom krivičnom delu no objektivnog posmatrača.

Jasan opis situacije pod kojim je izvršeno krivično delo sa svim detaljima, ukazuje da je reč o izvoru bliskom istrazi (ili licu koje je učestovalo u samoj istrazi), a njegova „anonimnost“ dovodi do zaključka da se ove informacije dobijaju „korupcijom“ odnosno kupovinom i potplaćivanjem verovatno policajaca i drugih javnih službenika koji su učestvovali u istrazi, čime nastaje svojevrsno „crno“ tržište informacija.

Čini se da ovakve situacije mogu biti predupređene boljim i zakonskim i etičkim radom policije ili pravosudnih organa, koji bi blagovremenim zvaničnim saopštenjem značajno doprinele profesionalnom izveštavanju pri ovakvim događajima, ali i jačanjem uloge urednika u redakcijama kao i uticajem samih vlasnika na profesionalno pisanje.

Pravosudni organi i policijske službe treba da pružaju medijima samo proverene informacije ili informacije koje se zasnivaju na razumnim pretpostavkama, pri čemu su u ovom slučaju, dužni da na to jasno ukažu medijima, jedano je od načela i ranije pomenute Preporuke Komiteta ministara Saveta Evrope.

Međutim, dok se prethodna situacija može posmatrati iz ugla nedostatka edukacije, profesionalizma i etike, čak, i ne samo kod novinarskog staleža, daleko

opasnija situacija postoji kad novinar ili neko ko to i nije, namerno krši tri etička principa: „podmeće informacije putem „anonimnog izvora“ kojima se krši pretpostavka nevinosti u cilju širenja negativnih kampanja protiv određenih lica. Klasičan primer za to je izveštavanje *Press-a* u provoj polovini 2007. godine u vezi sa slučajem, kako su ga novinari nazvali „*stečajne mafije*“ i tekstovima: „*Mafijaši na sudu*“, „*Počelo je*“ i „*Kljajević prekršio zakon*“.

Ne samo da je *Press* kroz navedene tekstove unapred „presudio“ optuženim licima, nazivajući ih mafijašima i slično, već u jednom od tekstova, novinar poziva i na tzv. *izvor iz Specijalnog suda*, koji je po službenoj dužnosti imao uvid u optužnicu, **a koji je nagovestio da će optuženi sigurno biti osuđeni na višegodišnje kazne zatvora**. Kako cela optužnica proglašena za *službenu tajnu*, ovde ne samo da je reč o **grubom kršenju pretpostavke nevinosti**, već i ugrožavanju prava na pravično suđenje optuženih, kao i krivičnom delu odavanja službene tajne, od strane tzv. „anonimnog izvora“.

I na kraju, svakako da novinar i javno glasilo može spekulirati oko toga ko je učinilac krivičnog dela kao i na koji način je krivično delo izvršeno od strane određenog lica, ali samo i tek kroz primenu i poštovanje *principa novinarske pažnje* (koji je u Srbiji i zakonski princip), *pretpostavke nevinosti* (koja je takođe i zakonski princip) i drugih etičkih i zakonskih principa i pravila. Na ovaj način, sa stanovišta i zakona i etike, istovremeno se čuva ugled i pravo drugih, kao i pravo privatnosti, štiti se od klevete, ali i od prekršaja pretpostavke nevinosti.

PREDAVANJE OSMO
**GOVOR MRŽNJE I ZABRANA
DISKRIMINACIJE U MEDIJIMA**

8. GOVOR MRŽNJE I ZABRANA DISKRIMINACIJE U MEDIJIMA

8.1. OPŠTI OSVRT NA GOVOR MRŽNJE

«Govor mržnje» ili se najopštije može definisati kao *izražavanje koje sadrži poruke mržnje ili netrpeljivosti prema nekoj rasnoj, nacionalnoj, etničkoj ili verskoj grupi ili njenim pripadnicima*. U poslednje vreme, govor mržnje obuhvata i govor koji je usmeren u cilju proizvodjenja mržnje i netrpeljivosti *prema polu i seksualnoj opredeljenosti*, a sve češće ovaj pojam obuhvata i *netrpeljivost prema različitom političkom i drugom mišljenju kao i nacionalnom i društvenom poreklu*.

Suštinska pretnja izražavanju mišljenja sa elementima govora mržnje je u tome što poruka koja se ovakvim izražavanjem šalje građanima, ima za cilj da izazove određene negativne posledice po određeno lice odnosno grupu lica u zavisnosti od *njegovog/njihovog ličnog svojstva ili pripadnosti određenoj grupi*. što se može manifestovati kroz:

- 1) stvaranje prezira prema određenom licu ili grupi;
- 2) stvaranje negativnog stereotipa prema određenom licu odnosno grupi;
- 3) podsticanje diskriminacije i neprijateljstva;
- 4) osudu okoline prema određenom licu ili grupi;
- 5) izazivanje osećanja nesigurnosti i straha kod određenog lica/ili pripadnika određene grupe;
- 6) nanošenje fizičkih i psihičkih bolova određenom licu odnosno pripadniku određene grupe;
- 7) upućivanje pretnji određenom licu odnosno grupi;
- 8) podsticanje i izazivanje nasilje prema određenom licu ili grupi;
- 9) stvaranje osećaja kod velikog dela građana da je takvo ponašanje prema određenom licu/grupi društveno poželjno i opravdano;
- 10) izazivanje osećaja kod širokog kruga građana da će takvo ponašanje biti tolerisano, i neće biti predmet odgovornosti.

Govor mržnje, pokazali su i ratovi na prostorima bivše Jugoslavije, jeste snažno sredstvo za podsticanje linča, diskriminacije, nasilja, neprijateljstava i svirepog ponašanja, ratnih zločina i drugih anticivilizacijskih tekovina i stereotipa koji su osnov krivičnog dela ZLOČINA MRŽNJE, o kome će kasnije biti reči.

Lično svojstvo određenog lica odnosno *pripadnost određenoj ranjivoj grupi* je od suštinskog značaja za određivanje pojma *govora mržnje*. Poruka izražena u govoru mržnje usmerena je uvek na lično svojstvo ili specifičnosti svojstva ugrožene grupe. Ta lična svojstva su: 1) rasa; 2) nacionalna ili etnička pripadnost; 3) veroispovest; 4) jezik; 5) pol; 6) seksualna opredeljenost; 7) političko i drugo mišljenje i uverenje; 8) društveno poreklo; 9) drugo lično svojstvo.

8.2. MEĐUNARODNI DOKUMENTI KOJI SE ODOSE NA ZABRANU DISKRIMINACIJE I GOVOR MRŽNJE UJEDINJENE NACIJE

U svim međunarodnim dokumentima koji govore o ljudskim pravima i slobodama, a samim tim i o potrebi borbe protiv rasizma i rasne diskriminacije govori se i o potrebi sprečavanja "govora mržnje", jer "govor mržnje" **podstiče, opravdava ili veliča diskriminaciju na osnovu rase, etničke, polne, verske, jezičke ili neke druge razlike**.

1) **Povelja Ujedinjenih nacija**, usvojena 1945. godine, u tački (c) člana 55. obavezuje sve članice na "poštovanje ljudskih prava i osnovnih sloboda za sve, bez razlikovanja rase, pola, jezika ili vere".

2) **Univerzalna deklaracija o ljudskim pravima UN** u članovima 1. i 2. svim ljudima jamči **slobodu i jednakost u dostojanstvu i pravima, bez obzira na "bilo kakvu razliku kao što je rasa, boja kože, pol, jezik, vera, političko ili neko drugo opredjeljenje, nacionalno ili društveno poreklo, vlasništvo, rođenje ili neki drugi status"**.

3) **Pakt o građanskim i političkim pravima**. Države danas imaju i zakonsku obavezu da sankcionišu govor mržnje što proizilazi iz međunarodnim standarda ljudskih prava, pre svega člana 20. st. 2 **Pakta o građanskim i političkim pravima (1966)** kojim je utvrđeno: **«Zakonom će se zabraniti svako zagovaranje nacionalne, rasne ili verske mržnje koje predstavlja podsticanje na diskriminaciju, neprijateljstvo ili nasilje**. U *Opštem komentaru br. 11*. koji se odnosi na članak 20. Pakta dodatno se pojašnjava da "član 20. može potpuno stupiti na snagu samo ako postoji (nacionalni) zakon iz kojeg je očito da su opisana propaganda i zagovaranje u suprotnosti sa javnom politikom, i ako postoje prikladne mere sankcioniranja u slučaju kršenja tog zakona" (*CCPR General comment 11*. 29/07/83.).

4) **Međunarodna konvencija o ukidanju svih oblika rasne diskriminacije** Osnovni dokument UN u borbi protiv rasizma i diskriminacije je **Međunarodna konvencija o ukidanju svih oblika rasne diskriminacije (1965)** kojom je između ostalog utvrđeno: "Države članice osuđuju svaku propagandu i sve organizacije koje se rukovode idejama ili teorijama zasnovanim na superiornosti neke rase ili grupe lica izvesne boje ili izvesnog etičkog porekla ili koje žele da opravdaju ili podrže svaki oblik rasne mržnje i diskriminacije. One se obavezuju da bez odlaganja usvoje pozitivne mere koje imaju za cilj da ukinu svako podsticanje na takvu diskriminaciju, ili na svako delo diskriminacije naročito se obavezuju: 1) **da utvrde kao krivično delo svako širenje ideja zasnovanih na superiornosti ili rasnoj mržnji**, svako podsticanje na rasnu diskriminaciju, kao i sva dela nasilja, ili izazivanja na takva nasilja, uperena protiv svih rasa ili pomoći rasističkim aktivnostima, podrazumevajući tu i njihovo finansiranje; 2) da izjave da su nezakonite i da **zabrane organizacije i aktivnosti organizovane propagande i svaku drugu vrstu propagandnih aktivnosti koji podstiču na rasnu diskriminaciju** i koji je pomažu, kao i da izjave da je učešće u ovim organizacijama ili u njihovim aktivnostima kažnjivo delo; 3) **da ne dozvole javnim vlastima niti javnim nacionalnim ili lokalnim ustanovama da podstiču na rasnu diskriminaciju ili da je pomažu**. U sklopu pozitivnih antidiskriminacijskih mera, države članice moraju putem sudova i drugih državnih institucija osigurati odštetu osobama koje su oštećene rasnom

diskriminacijom (član 6.), *dok obrazovne, informativne i kulturne institucije trebaju poduzeti mere za borbu protiv predrasuda i promovisati razumijevanje, toleranciju i prijateljstvo među narodima i rasnim i etničkim grupama* (član 7.). Ove su mere detaljno razrađene u UNESCO-voj *Deklaraciji o rasi i rasnim predrasudama* iz 1978. godine.

5) Osim ovim dokumentima, koji imaju obavezujuću pravnu snagu za države koje su ih ratifikovale, pa i za Srbiju, postoje i drugi dokumenti UN različite pravne snage koji se odnose na sprečavanje diskriminacije, kao na primer *Konvencija o ukidanju svih oblika diskriminacije žena, Deklaracija o pravima osoba koje pripadaju nacionalnim ili etničkim, verskim i jezičnim manjinama, Deklaracija o ukidanju svih oblika netolerancije i diskriminacije na temelju religije ili vere, Principi UN o starijim licima, Deklaracija o pravima mentalno zaostalih osoba, Deklaracija o pravima invalida, Konvencija o statusu izbeglica i dr.*

8.3. MEĐUNARODNI DOKUMENTI KOJI SE ODNOSI NA ZABRANU DISKRIMINACIJE I GOVOR MRŽNJE SAVET EVROPE

8.3.1. Opšti osvrt na dokumente Saveta Evrope

1) *Evropska konvencija za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda* usvojena u Rimu 1950. godine, osnovni je dokument Saveta Evrope kojim se zabranjuje diskriminacija. Konkretno, član 14. Evropske konvencije predviđa da se ...“uživanje prava i sloboda predviđenih u ovoj Konvenciji obezbeđuje bez diskriminacije po bilo kom osnovu, kao što su pol, rasa, boja kože, jezik, veroispovest, političko i drugo mišljenje, nacionalno ili socijalno poreklo, veza s nekom nacionalnom manjinom, imovno stanje ili drugi status. Protokolom 12. Evropske konvencije usvojenim 2000. godine, članice su dodatno potvrdile potrebu “sveopšte zabrane diskriminacije”, a naročito od strane organa javnih vlasti. Srbija je 2004. godine, ratifikovala Evropsku konvenciju i Protokol i oni su postali sastavni *deo sadašnjeg unutrašnjeg pravnog porekta Republike Srbije.*

2) *Na samitu šefova država i vlada država članica Saveta Evrope, koji je održan u Beču oktobra 1993.* godine, izražena je zabrinutost zbog ponovnog oživljavanja rasizma, ksenofobije i antisemitizma, razvoja klime netolerancije, porasta nasilja, naročito protiv migranata i osoba imigracionog porekla, kao i razvoja novih vidova ksenofobije u obliku agresivnog nacionalizma i etnocentrizma. *Šefovi država smatrali su da te manifestacije ugrožavaju demokratsko društvo i njegove osnovne vredosti, te je na Bečkom samitu usvojen i Plan akcije za borbu protiv rasizma, ksenofobije, antisemitizma i netolerancije. Jedan od sektora na koji se ovaj Plan odnosio je i sektor medija. U članu 5 Plana, od medija se zahateva da verno i odgovorno izveštavaju i komentrišu o aktima rasizma i netolerancije, kao i da nastave da razvijaju profesionalne i etičke kodekse koje odražavaju ove zahteve.* Već u decembru 2004. godine u Pragu, na IV evropskoj ministarskoj konferenciji o politici MAS-MEDIJA OSUĐENI SU svi oblici izražavanja koji raspiruju rasnu mržnju, ksenofobiju,

antisemitizam i sve oblike netolerancije, jer oni potkopavaju demokratsku sigurnost, kulturnu povezanost i pluralizam.

8.3.2. Preporuka R (97) 20 o govoru mržnje i Preporuka R (97) 21 o medijima i promovisanju kulture tolerancije Komiteta ministara Saveta Evrope

3) *Preporuka R (97) 20 državama članicama o govoru mržnje* definiše govor mržnje kao *svaki oblik izražavanja koji šire, raspiruju, podstiču ili pravdaju rasnu mržnju, ksenofobiju, antisemitizam ili ostale oblike mržnje zasnovane na netoleranciji, uključujući tu i netolerantnost izraženu u formi agresivnog nacionalizma i etnocentrizma, diskriminacije i neprijateljstava protiv manjina, migranata i osoba sa imigrantskim poreklom*. Preporuka naročito nalaže da vlade država članica treba da uspostave i održavaju **celovit pravni okvir koji se sastoji od građanskih, krivičnih i upravnih pravnih odredbama o govoru mržnje**, koji omogućuju državnim i sudskim vlastima da u svim slučajevima usklade poštovanje slobode s poštovanjem ljudskog dostojanstva i zaštite ugleda prava drugih. U tom cilju, vlade država članica treba da razmotre načine i sredstva kako bi... na listu mogućih *krivičnih sankcija za govor mržnje dodale i nalog za obavljanje društveno korisnog rada*; povećale mogućnost za *borbu protiv govora mržnje kroz građansko pravo dozvoljavajući zainteresovanim nevladinim organizacijama da podnose građanske tužbe omogućavajući odštetu žrtvama govora mržnje* i omogućavajući sudske odluke koje žrtvama daju pravo na odgovor ili nalažu ispravke. (NAČELO 2). Preporuka nalaže da vlade države članica kao i organi uprave na nacionalnom, regionalnom i lokalnom nivou, ali i državni službenici, imaju posebnu odgovornost da se naročito u *medijima uzdrže od izjava koje mogu da se shvate kao govor mržnje ili kao govor koji bi mogao da proizvede efekte opravdavanja, širenja ili podsticanja rasne mržnje, ksenofobije i ostalih oblika diskriminacije zasnovane na netoleranciji* (NAČELO 1).

4) *Preporuka Komiteta ministara Saveta Evrope R (97) 21 o medijima i promovisanju kulture tolerancije* predviđa da problem netolerancije zahteva razmatranje kako u javnosti, tako i unutar medijskih kuća. Iskustvo profesionalnih medijskih krugova pokazuje da bi bilo korisno da medijske kuće razmisle o: *izveštavanju zasnovanom na činjenicama i istinitim podacima o rasizmu i netoleranciji; opreznom izveštavanju kada je reč o napetosti među zajednicama; izbegavaju pogrdne stereotipe opisivanja pripadnika kulturnih, etničkih ili verskih zajednica u svojim publikacijama i programima; skreću pažnju javnom mnjenju na zla netolerancije; osporavaju pretpostavke koje su sadržane u netolerantnim primedbama sagovornika prilikom intervjua, izveštajima, diskusionim programima i dr.*

8.3.4. Preporuke i smernice Evropske komisije protiv rasizma i netolerancije (ECRI)

Evropska komisija za borbu protiv rasizma i netolerancije Saveta Evrope osnovana je 22. marta 1994. godine, s ciljem suzbijanja rasizma, ksenofobije, antisemitizma i netolerancije koji ugrožavaju ljudska prava i demokratske vrednosti u Evropi. Analizirajući stanje u državama članicama Saveta Evrope, ECRI donosi

preporuke kojima je cilj revizija zakonodavstva članica, te njihove politike i drugih mera za borbu protiv rasizma. Osim analize stanja u državama članicama putem periodičnih izvještaja koje su države dužne podneti ECRI-ju, ova organizacija donosi opšte preporuke koje se odnose na različite pojave rasizma i primere netolerancije, kao što su opšte preporuke o diskriminaciji Roma i Muslimana, širenju rasističkih sadržaja putem Interneta, saveti za zakonodavna tela država članica, preporuka o "govoru mržnje" o kojoj je već bilo reči, itd. Preporuke, naravno, nisu obavezujuće, ali se u državama članicama ozbiljno razmatraju i uglavnom sprovode u delo.

Tako na primjer **Opšta preporuka 2.** savetuje članicama da uspostave specijalizovana tela za borbu protiv rasizma i diskriminacije na državnom nivou. Takva tela za sada imaju Belgija, Danska, Finska, Mađarska, Holandija, Norveška, Švedska, Švajcarska i Velika Britanija. Ta tela su parlamentarni odbori, vladini uredi, ombudsmani, komisije, parlamentarni poverenici, koji se na državnom nivou bave monitoringom i sprečavanjem diskriminacije, pomaganjem žrtvama diskriminacije, nadgledanjem sprovođenja nacionalnih zakona, te borbom protiv predrasuda putem edukativnih mera i medija (*ECRI: Good Practices: Specialized bodies to combat racism, xenophobia, antisemitism and intolerance at national level*, Strasbourg, April 1999).

Takođe **preporuka 7.** iz decembra 2002. o nacionalnom zakonodavstvu za borbu protiv rasizma i diskriminacije daje **smernice** državama članicama koje uopšte nemaju, ili imaju manjkave zakone za borbu protiv rasizma. Daju se definicije rasizma, direktne i indirektne diskriminacije, te predloge promena ustava, građanskog i upravnog prava i krivičnog zakona. **Kao najvažnije odredbe krivičnog zakona preporuka spominje: zabranu javnog pozivanja na mržnju, nasilje i diskriminaciju, te pretnje; javno podržavanje ideologija o superiornosti, odnosno inferiornosti na osnovu rase, jezika, boje kože, religije, nacionalnosti ili etničkog porekla; javno negiranje, omalovažavanje, opravdavanje genocida, zločina protiv čovečnosti, te ratnih zločina; javno distribuiranje svih vrsta rasističkog materijala; rasističke grupe, te rasnu diskriminaciju prilikom obavljanja javne dužnosti ili na poslu** (*ECRI General Policy Recommendation No. 7 on national legislation to combat racism and racial discrimination*, Strasbourg, February 2003).

8.4. PRESUDE MEĐUNARODNIH SUDSKIH I DRUGIH INSTITUCIJA KOJE SE ODOSE NA ZABRANU DISKRIMINACIJE I GOVOR MRŽNJE

8.4.1. Presude Međunarodnog krivičnog suda za bivšu Jugoslaviju i Ruandu – Haški tribunal

Statutima *ad hoc* **Međunarodnih krivičnih sudova za bivšu Jugoslaviju** (MKSJ) i Ruandu (MKSR), kao i Statutom stalnog **Međunarodnog krivičnog suda** (MKS) takođe se predviđa zakonsko kažnjavanje podsticanja – uključujući i verbalnog, na neki od zločina nad kojima sudovi imaju nadležnost. Tako se u članu 4. Statuta MKSJ-a krivičnim delom smatra **"direktno i javno poticanje na delo genocida"**, dok Statut MKS-a individualnom kaznenom odgovornošću smatra svako "naređivanje, olakšavanje, nagovaranje ili podsticanje na (takav) zločin koji se dogodio ili je bio planiran" (člana

25.). Članom 2. Statuta suda za Ruandu krivičnim delom smatra se i svako "**direktno i javno pozivanje na genocid**". Vodeći se ovom odredbom ovaj sud je po prvi put nakon suđenja za nacističke ratne zločine u Nirbergu osudio "govor mržnje" kao ratni zločin, kada su dva radijska i jednog novinskog urednika osudili na doživotni zatvor jer su putem svojih medija svakodnevno podsticali na genocid.

Novinar ruandske radio-stanice RTML – Ružiju, optužen je i osuđen pred MKSR jer je gotovo svakodnevno preko radio-talasa ponavljao poziv: „Na posao“ – što je bio signal za „Ubijajte Tutsije, kao i urednici najmoćnijih ruandskih medija RTML i časopisa „Kangura“, Ngeze, Nahiman i Barajagviza, koji ne samo da su pozivali na genocid, već su i izveštavali o kretanju izbeglica kako bi njihovi dželati mogli lakše da ih pronađu i izmasakriraju. Za isti zločin osuđen je i bivši premijer Ruande Kambanda, koji je priznao krivicu da je svojim govorima kao na primer rečenicom: „Odbijate li da date svoju krv za svoju zemlju, popiće je psi“.

Najnovija presuda doneta u slučaju Bikindi, pevača čiji tekstovi neodoljivo podsećaju na one hrvatskog pevača Tompsona, koji je (doduše još nepravosnažno) osuđen na 12 godina zatvora.

8.4.2. Presude Evropskog suda za ljudska prava

Evropski sud za ljudska prava u Strazburu također može, na osnovu zabrane diskriminacije sadržanoj u Evropskoj konvenciji za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda procesuirati "govor mržnje" kao oblik rasne diskriminacije, a Evropski sud za ljudska prava u više navrata je utvrdio da je širenjem rasne diskriminacije i govora mržnje putem medija ali i drugih sredstava komunikacije došlo do kršenja i zloupotrebe slobode izražavanja. Takvi su na primer bile presude u slučajevima **Kuhnen & Germany 1998, Slučaj D.I & Germany 1996**.

8.4.2.1 Kuhnen & Germany (1998)

Podnosilac predstavke nekadašnjoj Komisiji za ljudska prava, bio je devedesetih godina na čelu organizacije koja je imala za cilj da na političku scenu vrati Nationalsocijalističku partiju koja je bila zabranjena u Nemačkoj. Gospodin Kuhnen distribuirao je publikacije putem kojih se podsticala borba za socijalističku i nezavisnu veliku nemačku. Pisao je da je njegova organizacija za „nemačko jedinstvo, socijalnu pravdu, rasni ponos, zajednicu ljudi i drugarstvo“, a protiv „kapitalizma, komunizma, cionizma, otuđenja Nemaca usled prisustva masa stranih radnika, uništavanja životne sredine. Takođe je pisao: „Svako ko služi ovom cilju može da deluje protiv svakog ko ga opstruira. Borićemo se i na kraju eliminisati“.

Nemački sudovi osudili su gospodina Kuhnena na kaznu zatvora. Krivični zakon Nemačke zabranjuje širenje propagande neustavnim organizacijama u slučaju kada je takva propaganda uperena protiv osnovnog poretka demokratije, slobode i razumevanja svih ljudi.

Komisija za ljudska prava konstatovala je da je podnosilac predstavke zagovarao nacionalsocijalizam za ciljem ugružavanja osnovnog poretka slobode i demokratije, te da je njegovo govor u suprotnosti s jednom od osnovnih vrednosti iznetih u preambuli Konvencije: osnovne slobode navedene u Konvecije „najbolje čuva... delotvorna politička demokratija“. Osim toga, Komisija je ustanovila da govor podnosioca predstavke sadrži elemente rasne i verske diskriminacije. Prema tome, Komisija je smatrala da podnosilac predstavke nastoji da iskoristi slobodu izražavanja za afirmaciju ponašanja koje je suprotno tekstu i duhuz Konvencije i članu 17 koji zabranjuje zloupotrebu prava. Komisija je na kraju zaključila da je međanje u ostvarenje slobode izražavanja podnosioca predstavke bilo „neophodno u demokratskom društvu“ i odbacilo je predstavku.

8.4.2.2. Slučaj D.I & Germany 1996

Podnosilac predstavke **D.I.** po *profesiji istoričar*, negirao je postojanje gasnih komora u Aušvicu, izjavljujući da su to bili falsifikati napravljeni u pravim danima posle rata, te da su nemački poreski obveznici za njih platili oko 16 milijardi nemačkih maraka. Podnosioca predstavke domaći sudovi su za ovu izjavu novčano kaznili. Pred Komisijom, država je kao opravdanje za ovu kaznu iznela interese zaštite nacionalne bezbednosti i teritorijalnog integriteta, ugled i prava drugih i sprečavanje nereda i kriminala.

Primenjujući princip srazmernosti (neophodnosti u demokratskom društvu) Komisija predstavku odbacila pri čemu je iznela stav:

“Javni interesi da se spreče kriminal i nered u nemačkom stanovništvu zbog uvredljivog ponašanja prema Jevrejima i sličnih prekršaja i zahteva da se zaštite njihov ugled i prava **odnose prevagu u demokratskom društvu** nad slobodom podnosioca predstavke da distribuira publikacije kojima se negira postojanje metode ubijanja Jevreja puštanjem gasa pod nacističkim režimom.”

Do sličnog zaključka Komisija za ljudska prava došla je i u predmetu **Honskin & Austria (1995)** u kome je podnosilac predstavke, takođe negirao postojanje holokausta i podstrekivao rasnu mržnju.

Evropski sud je takođe, ukazao (što je Savet Evrope konstatovao i kroz ranije pomenutu Preporuku), da svi, a naročito novinari i mediji imaju posebne dužnosti i odgovornosti u situaciji ratova i sukoba. U slučaju **Sener & Turske** Evropski sud je naglasio da **“dužnosti i odgovornosti profesionalaca zaposlenih u medijima dobijaju poseban značaj u situacijama sukoba i napetosti.”**

8.4.3. Konstatacije Komiteta za ljudska prava UN – Slučaj Robert Forison & Francuske

Komitet za ljudska prava UN, je takođe u više slučajeva, na osnovu zabrane diskriminacije sadržane u Paktu o građanskim i političkim pravima (1966) je konstatovao

da je širenjem rasne diskriminacije i govora mržnje došlo do kršenja i zloupotrebe člana 19 – slobode mišljenja i izražavanja.

Jedan od ključnih slučaja koji bi se odnosio **na zabranu diskriminacije i govor mržnje** a koji je raspravljao Komitet za ljudska prava UN je slučaj **Robert Forison & Francuske**. Podnosilac predstavke, bivši profesor književnosti, osuđen je za osporavanje istorijske istine o zločinima protiv čovečnosti koji su počinili nacisti. Forison je, svestan istorijskog značenja holokausta, istrađivao dokaze o metodima ubijanja, naročito trovanja gasom u nacističkoj Nemačkoj, i zastupao je sumnju da su postojale gasne komore sa ciljem istrebljenja u Aušvicu i drugim nacističkim logorima. Njegova uverenja opovrgnuta su u brojnim akademskim časopisima i ismevana u dnevnoj štampi, naročito u Francuskoj.

Francuska skupština je 13. 07.1990. godine, usvojila tzv. Zakon “Gejso”, kojim je došlo do izmena i dopuna Zakona o javnom informisanju, dodavanjem člana 24 bis. Tim članom uvedeno je krivično delo osporavanja postojanja kategorije zločina protiv čovečnosti definisane Londoskim sporazumom od 8. avgusta 1945. godine, na osnovu kojeg je Nirberški sud 1945/1946. godine, izricao presude nacističkim vođama.

Po usvajanju **Zakona Gejso**, Forisona je intervjuisao francuski mesečnik Šok meseca, a članak je objavljen u septembru 1990. godine. Forison je u intervjuu ponovio svoje lično uverenje da u nacističkim koncentracionim logorima nisu postojale gasne komore za ubijanje Jevreja. Udruženja bivših pripadnika francuskog Pokreta otpora, podnelo je tužbu protiv Forsina i Patrisa Boazoa, urednika ovog časopisa, koji su kasnije i proglašeni krivim za krivično delo “negiranja zločina protiv čovečnosti” i osudio ih na novčane kazne i plaćanje sudskih troškova od preko 300.000 francuskih franaka. Apelacioni sud je zatim potvrdilo ovu presudu, Forison je zatim podneo predstavku Komitetu za ljudska prava UN, tvrdeći da mu je sudskom presudom ograničeno njegovo pravo na slobodu izražavanja i akademsku slobodu uopšte, smatrajući da je zakon usmeren lično protiv njega.

Za Francuski sud bile su relevantne dve izjave u intervjuu: “imam odlične razloge da ne verujem u politiku istrebljenja Jevreja ili u magične gasne komore... Želeo bih da 100% francuskih građana shvata da mit o gasnim komorama predstavlja nečasnu izmišljotinu”. Presuda francuskog suda nije zadirala u njegovo pravo da ima i izražava neko mišljenje uopšte, već ga je sud osudio zbog povrede prava i ugleda drugih lica. Forison je, međutim, smatrao da Sud nije imao dokaze da njegovi tekstovi i teze predstavljaju “suptilni oblik savremenog antisemitizma”, kako je francuski Sud utvrdio.

Komitet za ljudska prava je u svojoj konstataciji povodom ovog slučaja, utvrdio je da je ograničenje slobode izražavanja u ovom slučaju bilo neophodno, te da je francuski Sud bio u pravu. Komitet je primio k znanju argument države ugovornice da je uvođenje Zakona Gejsko imalo za cilj da doprinese borbi protiv rasizma i antisemitizma, kao i izjavu tadašnjeg francuskog Ministra pravde koji je okarakterisao poricanje postojanja Holokausta kao osnovno sredstvo antisemitizma. U odsustvu materijala koji bi sadržao ijedan argument kojim bi se dovela u sumnju osnovanost stava države ugovornice o

neophodnosti ovog ograničenje, Komitet je **konstatovao** da je **ograničenje slobode izražavanja g. Forisnona bilo neuphodno** i u skladu sa članom 19. st. 3. Pakta o građanskim i političkim pravima, čime je i potvrdio presudu francuskog Suda.

8.5. UPOREDNO ZAKONODAVSTVO U EVROPI

U razvijenim evropskim državama mere koje su usvojene u Svetu Evrope sprovode se na nacionalnom nivou.

1) **NEMAČKA.** Nemački krivični zakon sadrži veoma precizne odredbe protiv govora mržnje pa je tako kažnjivo svaka distribucija propagandnog materijala "neustavnih" organizacija kao što su neonacističke stranke, upotreba simbola takvih organizacija, pozivanje na mržnju i nasilje protiv određenih grupa, te **odobravanje, negiranje ili umanjivanje genocida, skrnavljenje uspomena na mrtve**. Važno je naglasiti da u Nemačkoj postoji i **stalna telefonska linija** na koju građani mogu prijaviti napade neonacističkih grupa, te stalni nadzor nad Internet stranicama sa rasističkim sadržajem. (*European Commission against Racism and Intolerance, Second Report on Germany, Strasbourg, 3 July 2001*).

2) **VELIKA BRITANIJA.** U Velikoj Britaniji postoji niz zakona kojima se reguliše i govor mržnje i rasizam. *Public Order Act* (Zakon o javnom redu) zabranjuje verbalno i svako drugo nasilje, **štampanje i distribuciju materijala koje podstiče na rasnu mržnju**. Ovo se odnosi i na muziku i na film. *Race Relations Act* (Zakon o rasnim odnosima) zabranjuje i "svesno ili nesvesno davanje rasističkih izjava kojima se opravdava diskriminacija", dok *Football Offences Act* (Zakon o nogometnim prekršajima) zabranjuje rasističko navijanje (*European Commission against Racism and Intolerance: Legal Measures to Combat Racism and Intolerance in the Member States of the Council of Europe, Strasbourg, 2002*).

3) **ITALIJA.** U Italiji je Ustavom zabranjena fašistička stranka, a u nekoliko zakona koji se odnose na ovu blast zabranjeno je širenje ideja koje se zasnivaju na **rasnoj mržnji i superiornosti**, i **pozivanju na rasnu pripadnost**. Etničko i drugo nasilje ili provokaciju, grupe ili organizacije sa takvim ciljevima, upotreba njihovih simbola na sportskim manifestacijama, kao i opravdavanje fašizma i genocida. (*European Commission against Racism and Intolerance: Legal Measures to Combat Racism and Intolerance in the Member States of the Council of Europe, Strasbourg, 2002*). S obzirom da i pored ovih zabrana neke stranke koriste rasističke poruke u javnoj komunikaciji ECRI je preporučio da se uvedu i neke ad hoc mere kojima bi se sprečila upotreba govora mržnje. (*ECRI: Second Report on Italy, Strasbourg, 23 April 2002*).

4) **FRANCUSKA.** U Francuskoj su **kažnjivi diskriminacija, mržnja i nasilje na osnovu porekla, pravljenje zločina protiv čovečnosti** izvršenih u Drugom svetskom ratu od strane sila Osovine, **nošenje uniformi i amblema koji podsećaju na ličnosti odgovorne za zločine protiv čovečnosti**. Francuska koja propisuje najstrožije mere protiv govora mržnje predviđa čak i zabranu nejavnih podsticanja na diskriminaciju, mržnju ili rasno nasilje. (*European Commission against Racism and Intolerance: Legal Measures to*

Combat Racism and Intolerance in the Member States of the Council of Europe, Strasbourg, 2002). Takođe, francuski Zakon o javnom informisanju (poznatijim kao **Zakon "Gejso"** iz 1990. godine, došlo do izmena i dopuna **Zakona o javnom informisanju**, dodavanjem člana 24 bis. Tim članom uvedeno je krivično delo osporavanja postojanja kategorije zločina protiv čovečnosti definisane Londoskim sporazumom od 8. avgusta 1945. godine.

5) HRVATSKA. Najznačajniji pomak u vezi sa zabranom diskriminacije učinjen je 2006. godine, kada je izmenama hrvatskog Krivičnog zakona uveden **zločin iz mržnje** kao krivično delo. Zločin mržnje je kvalifikovani oblik krivičnog dela počinjeno iz mržnje zbog pripadnosti određenoj rasi, zbog boje kože, pola, seksualne orijentacije, jezika, vere, političkog ili drugog uverenja, naciopnalnog ili socijalnog porekla, imovinskog statusa, rođenja, obrazovanja, društvenog položaja, životog doba, zdravstvenog statusa ili drugih osobina.

8.6. PRESUDE SUDOVA U POJEDINIM EVROPSKIM ZEMLJAMA

Evo i nekoliko karakterističnih presuda, koji su u ovoj oblasti doneli relevantni sudovi u **Francuskoj, Nemačkoj i Grčkoj**.

8.6.1. Presuda francuskog Suda protiv *Žan-Mari Le Pena*

Francuski sud je sličnu odluku doneo i u slučaju *francuskog ultradesničara Žan-Mari le Pena koji je osuđen u februaru 2007. godine na uslovnu kaznu od tri meseca zatvora zbog izjave da nacistička okupacija Francuske "nije bila naročito nehumana"*.

Le Pen proglašen je krivim za poricanje zločina protiv humanosti i saučesništvo u osporavanju ratnih zločina na osnovu komentara koje je izrekao u intervjuu za jedan ultradesničarski magazin 2005. godine. Lider Nacionalnog fronta kažnjen je i novčano sa 10.000 evra.

Le Pen je izjavio magazinu „*Rivador*“ da "nemačka okupacija u Francuskoj nije bila naročito nehumana, iako se dogodilo mnogo ekscesa, što je neizbežno u zemlji površine 550.000 kvadratnih kilometara". On je dodao da „ne bi bilo potrebe za osnivanjem koncentracionih logora za političke deportacije da su Nemci, u skladu sa opštim uverenjem, izvršili masovna pogubljenja širom zemlje“.

Sud je utvrdio da je Le Pen "pokušao da dovede u sumnju ono što su nacisti počinili na teritoriji Francuske, kao što su deportacija Jevreja i progon pripadnika otpora, što su bili zločini protiv humanosti". Ultradesničarski lider Le Pen izjavio je 2005. godine da se "apsolutno ne kaje" zbog ovih izjava i da je postao žrtva "progona" nakon što su ga jednoglasno osudili francuski političari i organizacije za zaštitu ljudskih prava.

8.6.2. Presuda grčkog Suda protiv Kostasa Plevrisa

Grčki historičar i ekstremni desničar **Kostas Plevris** osuđen je u decembru 2007. godine na 14 meseci zatvora zbog izazivanja rasne mržnje i tvrdnji u svojoj novoj knjizi da se **holokaust nije dogodio**.

Plevris je uložio žalbu na presudu i nije odveden u pritvor. Dva člana tročlanog sudskog veća proglasila su Plevrisa krivim zbog pozivanja na nasilje i izazivanja rasne mržnje. Sud je oslobodio optužbi izdavača, kao i urednika i novinara desničarskog časopisa u kojem su objavljeni delovi Plevrisove knjige. Jevrejska zajednica u Grčkoj smatra da je nova Plevrisova knjiga **“Jevreji: Cela istina”** uticala na porast broja napada na jevrejske spomenike u zemlji. Plevris se na sudu žalio da mu je uskraćena sloboda govora. U Drugom svetskom ratu, kako se procenjuje, nacisti su ubili oko 60.000 grčkih Jevreja.

8.7. ZLOČIN MRŽNJE I IDEOLOŠKI, POLITIČKI I KRITIČKI STAV

8.7.1. Zločin mržnje

Iz navedenih međunarodnih dokumenata ali i uporednog prava, pojma govora mržnje, može se izveti zaključak šta je to **ZLOČIN IZ MRŽNJE** odnosno šta je suština ovog **KRIVIČNOG DELA**. **ZLOČIN IZ MRŽNJE** se najčešće određuje kao **svako krivično delo izvršeno iz mržnje prema nekom licu ili grupi lica zbog njegove rase, boje kože, pola, polne orijentacije, jezika, vere, političkog ili drugog uverenja, nacionalnog ili socijalnog porekla, imovine, rođenja, obrazovanja, društvenog položaja, godina, zdravstvenog statusa ili drugih osobina**.

Prema tome, glavna karakteristika zločina iz mržnje je **MOTIV** da se neko krivično delo **IZVRŠI IZ MRŽNJE** zbog određenih svojstava žrtve. U mnogim zemljama, primećeno je da se retko kažnjavaju različiti oblici nasilničkog ponašanja **MOTIVISANA SVOJSTVOM** odnosno **PRIPADNOŠĆU ODREĐENOJ GRUPI** nekog lica. Zato se zločin iz mržnje smatra **KVALIFIKOVANIM ELEMENTOM** svih **ZLOČINA**. Ono se prvenstveno manifestuje kroz nanošenje fizičkih i psihičkih bolova i patnji određenog lica usled pripadnosti određenoj ranjivoj grupi, izazivanje i nasilje prema određenom licu ili grupi (tuče, ranjavanja, pretnje, ubistva prema pojedincima članovima ugrožene i ranjive grupe usled njihovog ličnog svojstva); izazivanje nacionalne, rasne i verske mržnje i netrpeljivosti; dovodi do genocida i ratnih zločina i sl) a koji su **MOTIVISANA** mržnjom prema ličnom svojstvu pripadnika određene grupe. U tom smislu, međunarodni dokumenti koji se odnose na govor mržnje, u sebi sublimiraju i **ZLOČIN IZ MRŽNJE**. **ZLOČIN IZ MRŽNJE** je zločin čija je **motivacija vezana za svojstvo određenog lica odnosno grupe**, do koje može da dođe i kao posledica **GOVORA MRŽNJE**. U tom smislu, govor mržnje i zločin iz mržnje najčešće su **neraskidivo povezani** i između njih postoji uzročno-posledična veza.

8.7.2. Ideološki, politički i kritički stav

Govor mržnje često se meša sa ideološkim i političkim stavom ili mišljenjem. Zato se često ideološki ili politički stav proglašava govorom mržnje i kada on to zaista nije. ***Ideološki i politički različit stav*** u demokratskom društvu je jedan od osnovnih postulata demokratije ***pod uslovom da taj stav ne podrazumeva diskriminaciju i pozivanje na nasilje zbog određenih svojstava ličnosti ili pripadnosti grupi***. Pojedini ideološki stavovi, naročito oni koje možemo nazvati konzervativnim **ČESTO NISU** govor mržnje. Rasprave u kojima su zastupljeni ideološki stavovi u vezi sa ukidanjem prava na abortus ili pravima lica pripadnika određene nacionalne ili etničke manjine ili pripadnika određenog pola ili određene seksualne orijentacije su sasvim legitimna u demokratskom društvu ali **SAMO POD USLOVOM** da se njime **NE PODSTIČE mržnja, netolerancija, agresivni nacionalizam ili etnocentrizam, ne glorifikuju zločini ili superiornost rase ili nacije, ili negiraju ratni zločini, genocid ili uspomena na lica koja su izgubila živote u takvim događajima**.

Razlog za to je što ideologija zasnovana pozivanju na mržnju, nasilje ili diskriminaciju kao i pretnje; ideologije o superiornosti, odnosno inferiornosti na osnovu rase, jezika, boje kože, religije, nacionalnosti ili etničkog porekla; ideologije zasnovane na javnom negiranju, omalovažavanju, opravdavanju genocida, zločina protiv čovečnosti i ratnih zločina ili čiji je cilj javno distribuiranje svih vrsta rasističkog materijala i stvaranje rasističkih grupa **NE PREDSTAVLJAJU POSTULAT DEMOKRATSKOG DRUŠTVA** te se u tom smislu svaka država mora ustanoviti delotvoran pravni okvir kako bi takve ideologije **BILE ZABRANJENE**.

Slično se može zaključiti i za **POLITIČKI STAV**. Ma koliko političke kampanje, stavovi ili mišljenja mogu biti prljavi i zasnovani na uvredljivim rečima, one najčešnje, u demokratskom društvu spadaju u krug legitimnih rasprava osim u slučaju kada se njima **NE UGROŽAVAJU OSNOVNI POSTULATI DEMOKRATSKOG DRUŠTVA**, kao na primer zabrana diskriminacije, rasizma ili ksenogibije; glorifikovanja genocida ili zločina; superiornosti ili inferiornosti usled pripadnosti određenoj rasi, religiji, nacionalnosti ili etničkoj pripadnosti i dr.

Kada je reč o **KRITIČKOM STAVU PREMA VLASTI KAO I POLITIČKIM PARTIJAMA I JAVNIM LIČNOSTIMA**, i on je dozvoljen ukoliko u njemu nema **prepoznatljivog motiva** za govor mržnje.

Osnovi problemi kod prepoznavanja govora mržnje u Srbiji kao opasnog fenomena u podstrkeivanju i širenju diskriminacije i nasilja je opasnost od zadiranja u slobodu izražavanja kao osnovnog ljudskog prava. Zato je, **da ponovimo** pre svakog upuštanja u ovu problematiku potrebnu naglasiti da pod govor mržnje ne treba svrstavati:

1) **ideološki i politički različit stav** (pod uslovom da taj stav ne podrazumeva diskriminaciju i pozivanje na nasilje zbog određenih svojstava ličnosti ili pripadnosti grupi)

2) **klevetu i uvredu**, koja nema kao motiv diskriminaciju ili poziv na nasilje protiv neke od zaštićenih grupa

3) **kritički stav prema vlasti**, političkim partijama, javnim ličnostima i sl. koji takodje nema prepoznatljiv motiv kojim karakteriše za govor mržnje (namera da se podstiče na nasilje i diskriminacija)

U svakom slučaju i pored velikog obilja pravnih propisa kojima se direktno ili indirektno definišu elementi govora mržnje u Srbiji, u ovoj oblasti je neophodno uskladjivanje zakona sa međunarodnim dokumentima u ovoj oblasti. Ovde je posebno značajno pitanje na koji način i kako regulisti negiranje genocida i zločina, falsifikovanje činjenica radi pravdanja, pa čak i glorifikovanja zločina kao govora mržnje jer ta odredba, za razliku od većine evropskih zemalja ne postoji u našem zakonodavstvu.

Osim toga, veliki broj javnih iskaza u Srbiji koji su postali svakodnevni i uobičajeni, predstavljaju po svim parametrima iskaze koji u sebi sadrže govor mržnje. Ovde posebnu teškoću predstavlja činjenica da bi kvalifikovanje prepoznatljivog i uobičajenog diskursa kao govora mržnje predstavljalo novi bumerang protiv NVO koje se bave ljudskim pravima i koje su ionako predstavljene u javnosti kao ekstremističke organizacije, te bi zalaganje kvalifikovanje opšteprihvaćenog govora kao govora mržnje izazvalo novo optuživanje NVO da su protiv slobode izražavanja i prava na različit stav. U ovakvim situacijama je potrebno da se tumačenjem socijalnog i političkog konteksta objašnjava šta je određen govor prouzrokovao i šta može da prouzrokuje i da se u najvećoj mogućoj meri izbegavaju kvalifikacije.

Osnovni problem koji kritičari ističu protiv govora mržnje *je da govor mržnje u osnovi ograničava slobodu izražavanja te da je u tom smislu veoma opasno koristiti ga, jer ni najteži govor mržnje ne može da načini takvu štetu kakvu može da proizvede cenzura i ograničavanje slobode izražavanja.* U tom smislu postoje dva pristupa rešavanju govora mržnje:

1) **represivno, što znači uvođenje zakonskih odredbi** koje zabranjuju govor mržnje i kažnjavanje izvršilaca (bilo administrativnim zabranama, bilo krivičnim, bilo prekršajnim sankcijama, odnosno naknadama štete u građanskoj parnici)

2) **promena vrednosnog sistema** uz pomoć jedne šire prosvetiteljske aktivnosti pre svega političke elite kako bi se suzbile svi oblici predrasuda i stereotipa koje dovode do govora mržnje tako što bi te pojave postale društveno neprihvatljive i marginalne, odnosno ekcesi a ne svakodnevni oblik komuniciranja.

Naravno da se u društvu i državi koja se nije jasno odredila u odnosu na svoju prošlost i u kojoj se žrtve proglašavaju za dželate i obrnuto, gde je došlo do kidnapovanja ljudskih prava i mehanizama borbe za demokratiju i slobodu **u cilju promovisanja upravo onih pojava koje su uzrok jedne vrednosne kontaminacije, ratnih zločina i kriminalizacije društva**, nemoguće očekivati da će ista politička elita bilo šta učiniti na prosvetiteljstvu u smislu marginalizacije predrasuda i stereotipa koje dovode do govora mržnje kad ih ona sama i stvara i glorifikuje (najsvežiji slučaj Filaret). Ipak, rešenje postoji a ono se sastoji u permanentnom pritisku na državne organe da se prihvate

vrednosti koje su definisane u brojnim međunarodnim dokumentima koje je i ova država ratifikovala i da se pitanje suzbijanje govora mržnje i diskriminacije izmesti sa terena koji se ovde još uvek naziva pravo na stav. Naime, represivnim merama koje je država dužna da usvoji izbeći će se, toliko omiljena tema u *srpskim TV i radijskim pričaonicama npr. zašto fašisti ne mogu da propagiraju svoju ideologiju, a na primer politički korektni mogu (omiljena dilema u kultnom Utisku nedelje)*. Primeri Nemačke, Velike Britanije i Francuske jasno pokazuju kako visoko razvijene demokratske zemlje nemaju strah da društveno neprihvatljive ideologije koje su dovele do velikih štetnih posledica zabrane bez straha da će biti proglašeni za antidemokrate.

Ukratko, i po Paktu o građanskim i političkim pravima i po Evropskoj konvenciji za zaštitu ljudskih prava i osnovnih *sloboda izražavanja trpi ograničenja* kao i kazne ukoliko su ona propisana zakonom i nužne u demokratskom društvu, *u interesu nacionalne bezbednosti, teritorijalne celovitosti ili javne sigurnosti, za sprečavanje nereda ili kriminala, za zaštitu zdravlja ili morala, za zaštitu ugleda ili prava drugih*.

U opštim komentarima Odbora UN za ljudska prava koji se odnose na *Međunarodni pakt o građanskim i političkim pravima*, dodatno se pojašnjava da " *pravo na slobodu izražavanja nosi sa sobom posebne dužnosti i odgovornosti, te su zbog toga dozvoljene određene restrikcije tog prava koje se odnose na interese drugih lica ili društva u celini* (General comment 10., 29/06/83.). U komentaru koji govori o slobodi izražavanja i religije, naglašava se da "u skladu sa članom 20., nijedna manifestacija religije ili vere ne može postati propaganda za rat ili zagovaranje nacionalne, rasne ili verske mržnje koja predstavlja podsticanje na diskriminaciju, neprijateljstvo i nasilje" pa su "države članice obavezne doneti zakone kojima se zabranjuju takva dela" (General comment 22., 30/07/93.).

Iako je jasno da "govor mržnje" mora da bude regulisan zakonom jer promoviše diskriminaciju, ugrožava dostojanstvo pre svega ugroženih grupa, ugrožava ljudska prava, otvoreno ili prikriveno podstiče nasilje, ugrožava bezbednost i demokratiju, stalna dilema kako represivnim merama suzbijati govor mržnje a ne ugrožavati fundamentalno ljudsko pravo na slobodu izražavanja i dalje ostaje. Ona se najbolje *može razrešiti definisanjem društveno neprihvatljivih javnih iskaza kao što je zabrana veličanja zločina, negiranja genocida, taksativnim nabrojanjem grupa koje su žrtve propagande i predrasuda i sl. kako bi se u najvećoj mogućoj meri izbeglo paušalno i arbitrarno presudjivanje, i ideološko nametanje sopstvenih stavova*.

Uzvikavinje i nošenje parola na utakmicama i javnim predstavama „*Nož žica Srebrenica*“, grafiti sa slikom Ratka Mladića u uniformi, poster, značke, podrške ratnim zločinima, natpisi na zidovima „*Smrt Šiptarima*“, „*Smrt pederima*“ i sl. samo su neminovna posledica nepostupanja vlasti po ratifikovanim međunarodnim dokumentima, nesprovođenja sopstvenih zakona i Ustava, neuvažavanjem preporuka i rezolucija merodavnih međunarodnih organa i tela, a pre svega nepostojanja političke volje da se uspostavi vrednosni sistem koji će značiti istinsku toleranciju i koji će biti protiv diskriminacije i govora mržnje.

Uzgred, ono što je u Srbiji uobičajeno: ***izražavanje rasističkih i diskriminatorskih stavova putem grafita, zidnih napisa, na fudbalskim utakmicama, u patriotskom zanosu prilikom slavljenja sportskih uspeha srpskih sportista, na priredbama, konvencijama, preko tv-a u evropskim zemljama je kažnjivo i zakonom ili nekim drugim aktima zabranjeno.*** Iskustvo pokazuje da je od napisa, na zidu preko verbalne agresije do otvorenog nasilja kratak put. Tako je neposredno pre pokušaja ubistva novinara ***Dejana Anastasijevića*** i njegove porodice on bio gost u radio emisiji povodom koje je bilo dosta agresivnih i pretećih reakcija.

Poseban problem je nametanje govora mržnje kao patriotizma od strane političkih elita kao poželjnog i jedino prihvatljivog ponašanja i doživljaj govora mržnje od strane običnog sveta kao vrhunskog čina patriotizma jer se putem njega brani sopstvena nacija od drugih koji su po pravilu zli i loše nam misle. Ovo pretvaranje govora mržnje u patriotizam najizraženiji je povodom rešavanja statusa Kosova kada se svi srpski porazi prikazuju kao zavera neprijatelje Srba i srpstva i veoma agresivno onemogućava svaki razgovor na temu uzroka i posledica, a svi koji na bilo koji drugi način osim nametnutoig patriotskog promišljaju o situaciji se proglašavaju za izdajnike i postaju otvorena meta nasilja. To se naročito odnosi na predstavnike NVO, manjinske stranke, Liberalno demokratsku partiju, Ligu socijaldemokrata Vojvodine i pojedine nezavisne intelektualce. Tako je u poslednje vreme vidljivo da u strahu od harange koja se sprovodi kroz orkestrirane medije i razne centre uticaja, diskusija o rešenju statusa Kosova maltene zamrla, jer postoji veliki strah od spontanijh reakcija propagandom prethodno kontaminiranog javnog mnjenja.

Takođe, još jedan problem koji je povezan sa širenjem govora mržnje je i ***interent***. Postoji nekoliko otvoreno pronacističkih sajtova koji bez ikakvih posledica direktno pozivaju na ubistva i nasilje i koja se u Srbiji ne doživljavaju dovoljno ozbiljno. SMS poruke preko mobilnih telefona su postale takođe ozbiljno sredstvo za širenje govora mržnje i pretnje nasiljem.

I pored postojanja zakona u medijskoj sferi koji zabranjuju govor mržnje i podsticanje na nasilje i diskriminaciju, svakodnevno se i u štampanim i elektronskim medijima koristi govor mržnje. Neke radio stanice sa nacionalnom frekvencijom kao što je Fokus otvoreno pozivaju na nasilje, i u ime patriotizma na stub strama i liste izdajnika srpstva i Srbije stavljaju uvek iste grupe ljudi i to upravo one koje se zalažu za evropske vrednosti i liberalno demokratske ideje.

Najveću odgovornost za medijsko suzbijanje govora mržnje trebalo bi da predstavljaju akti ***samoregulacije kao što su profesionalni i etički kodeksi.*** U tom slučaju najznačajniju ulogu bi trebalo da odigra Nezavisno udruženje novinara Srbije kao organizacija koja se dosledno zalagala protiv nacinalizma, rata, za profesionalizam i protiv propagande i u Miloševićevo vreme represije nad medijima i u vreme ratova. Oni bi trebalo da budu promotori pozitivnih mera protiv rasizma i netolerancije u medijima. Jedna od publikacija *Evropske komisije za borbu protiv rasizma i netolerancije* govori upravo o tim "dobrim praksama" evropskih medija u borbi protiv rasizma. Tamo su opisane različite metode kojima novine, radio stanice, televizije, profesionalni sindikati i

udruženja promovišu toleranciju, te kritički pristupaju problemima rasizma i netolerancije. Takve "dobre prakse" postoje u gotovo svim zemljama Saveta Evrope, a ustanovljene su i dve evropske nagrade za promovisanje tolerancije u medijima (*ECRI: Examples of "Good Practices" to Fight against Racism and Intolerance in the European Media*, Strasbourg, April 2000). Cilj je da se predrasude, netolerancija, diskriminacija i govor mržnje svedu na ekscese i izolaovane pojave.

Jedan od najvažnijih zadataka prilikom utvrđivanja metodologije prepoznavanja govora mržnje je svakako razotkrivanje procesa dehumanizacije kojem su žrtve govora mržnje izložene. Dehumanizacija predstavlja proces koji treba da dovede do toga da osoba koja je prethodno lišena svog statusa ljudskosti ne izaziva nikakav osećaj moralne odgovornosti za štetu koja joj se učini. Na takve dehumanizovane ličnosti se ne primenjuju uobičajeni principi moralnog delovanja. Ako se grupa ljudi opaža u celini samo u smislu kategorije kojoj pripadaju (razne marginalizovane grupe), moralna ograničenja protiv nasilja nad takvom grupom se lako prenebregavaju. Dehumanizacija neprijatelja postoji u svakom ratu, ali i u svim nerazvijenim demokratskim društvima jer u njima postoji dehumanizacija određenih kategorija ljudi koji su stigmatizovani i marginalizovani. To su žrtvene grupe koje su se formirale u javnom mnjenju na bazi predrasuda i stereotipa.

8.8 PRAVNI OKVIRU VEZI SA ZABRANOM DISKRIMINACIJE I GOVOROM MRŽNJE U REPUBLICI SRBIJI

8.8 1. Ustav Republike Srbije

Ustav Republike Srbije na deklarativnom nivou garantuje ravnopravnost građana i zabranjuje diskriminaciju, pa tako u **članu 1.** definiše da je Republika Srbija je država srpskog naroda i svih građana koji u njoj žive, zasnovana na vladavini prava i socijalnoj pravdi, načelima građanske demokratije, LJUDSKIM I MANJINSKIM PRAVIMA I SLOBODAMA I PRIPADNOSTI EVROPSKIM PRINCIPIMA I VREDNOSTIMA.

Članom 5. proklamuje slobodu osnivanja političkih stranaka, i zabranjuje delovanje političkih stranaka koje je usmereno na nasilno rušenje ustavnog poretka, KRŠENJE ZAJEMČENIH LJUDSKIH ILI MANJINSKIH PRAVA ILI IZAZIVANJE RASNE, NACIONALNE ILI VERSKE MRŽNJE.

Članom 18. predviđeno je da se ljudska i manjinska prava koja su zajemčena Ustavom neposredno primenjuju: "Ustavom se jemče, i kao takva, neposredno se primenjuju ljudska i manjinska prava zajemčena opšteprihvaćenim pravilima međunarodnog prava, potvrđenim međunarodnim ugovorima i zakonima. Zakonom se može propisati način ostvarivanja ovih prava samo ako je to Ustavom izričito predviđeno ili ako je to neophodno za ostvarenje pojedinog prava zbog njegove prirode, pri čemu zakon ni u kom slučaju ne sme da utiče na suštinu zajemčenog prava. Odredbe o ljudskim i manjinskim pravima tumače se u korist unapređenja vrednosti demokratskog društva, saglasno važećim međunarodnim standardima ljudskih i manjinskih prava, kao i praksi međunarodnih institucija koje nadziru njihovo sprovođenje".

Diskriminacija se zabranjuje po **članu 21.** Ustava RS tako što se proklamuje da su pred ustavom i zakonom svi jednaki, da svako ima pravo na jednaku zakonsku zaštitu,

bez diskriminacije, kao i da je zabranjena je svaka diskriminacija, neposredna ili posredna, po bilo kom osnovu, a naročito po osnovu rase, pola, nacionalne pripadnosti, društvenog porekla, rođenja, veroispovesti, političkog ili drugog uverenja, imovnog stanja, kulture, jezika, starosti i psihičkog ili fizičkog invaliditeta. Ustav propisuje i da se diskriminacijom ne smatraju posebne mere koje Republika Srbija može uvesti radi postizanja pune ravnopravnosti lica ili grupe lica koja su suštinski u nejednakom položaju sa ostalim građanima.

Članom 46. jemči se sloboda mišljenja i izražavanja, kao i sloboda da se govorom, pisanjem, slikom ili na drugi način traže, primaju i šire obaveštenja i ideje, s tim što se sloboda izražavanja može se zakonom ograničiti, ako je to neophodno radi zaštite prava i ugleda drugih, čuvanja autoriteta i nepristrasnosti suda i zaštite javnog zdravlja, morala demokratskog društva i nacionalne bezbednosti Republike Srbije.

Ustav podstiče i uvažava razlike (**član 48**) merama u obrazovanju, kulturi i javnom obaveštavanju, tako što Republika Srbija podstiče razumevanje, uvažavanje i poštovanje razlika koje postoje zbog posebnosti etničkog, kulturnog, jezičkog ili verskog identiteta njenih građana.

Zabranjeno je i kažnjivo svako izazivanje i podsticanje rasne, nacionalne, verske ili druge neravnopravnosti, mržnje i netrpeljivosti (**član 49**).

Po **članu 50.** svako je slobodan da bez odobrenja, na način predviđen zakonom, osniva novine i druga sredstva javnog obaveštavanja, u Srbiji nema cenzure, a nadležni sud može sprečiti širenje informacija i ideja putem sredstava javnog obaveštavanja samo ako je to u demokratskom društvu neophodno radi sprečavanja pozivanja na nasilno rušenje Ustavom utvrđenog poretka ili narušavanje teritorijalnog integriteta Republike Srbije, sprečavanja propagiranja rata ili podstrekavanja na neposredno nasilje ili radi sprečavanja zagovaranja rasne, nacionalne ili verske mržnje, kojim se podstiče na diskriminaciju, neprijateljstvo ili nasilje.

Ustav po **članu 55.** jamči slobodu udruživanja, bez prethodnog odobrenja, zabranjuje tajna i paravojna udruženja I odredjuje da Ustavni sud može zabraniti samo ono udruženje čije je delovanje usmereno na nasilno rušenje ustavnog poretka, kršenje zajemčenih ljudskih ili manjinskih prava ili izazivanje rasne, nacionalne ili verske mržnje.

Po **članu 76.** Ustav pripadnicima nacionalnih manjina jemči se ravnopravnost pred zakonom i jednaka zakonska zaštita i zabranjuje bilo kakva diskriminacija zbog pripadnosti nacionalnoj manjini, osim pozitivne. U **članu 81.** Ustav proklamuje obaveznu razvijanja **duha tolerancije** tako što Srbija u oblasti obrazovanja, kulture i **informisanja** podstiče duh tolerancije i međukulturnog dijaloga i preduzima efikasne mere za unapređenje uzajamnog poštovanja, razumevanja i saradnje među svim ljudima koji žive na njenoj teritoriji, bez obzira na njihov etnički, kulturni, jezički ili verski identitet.

8.8.2 Govor mržnje i zabrana diskriminacije u srpskom zakonodavstvu

8.8.2.1. Zakon o elektronskim medijima

U članu 51. Zakon o elektronskim medijima, sadržana je zabrana govora mržnje. Regulator se stara da programski sadržaji pružalaca medijskih usluga ne saerži informacije kojima se podstiče, na otvoren ili prikriven način, diskriminacija, mržnja i nasilje zbog rase, boje kože, reda, državljanstva, nacionalne pripadnosti, jezika, verskih ili političkih ubeđenja, pola, rodnog identiteta, seksualne orijentacije, imovnog stanja, rođenja, genetskih osobenosti, zdravstvenog stanja, invaliditeta, bračnog i porodičnog statusa, osuđivanosti, starosne dobi, izgleda, članstva u političkim, sindikalnim i drugim organizacijama i drugih stvarnih, odnosno pretpostavljenih ličnih stvojtava.

Kršenje zabrane govora mržnje može biti razlog zbog koga Regulator može da izrekne jednu od mera prema pružaiocu medijske usluge, a zakonom je takođe predviđena i prekršajna odgovornost pravnog lica (čl. 110, st. 1. tač. 1), u iznosu od 500.000 do 2.000.000 dinara. Regulator bliže utvrđuje pravila koja se odnose na programske sadržaje a u vezi sa zaštitom dostojanstva ličnosti i drugih ličnih prava, zaštitom prava maloletnika, zabranom govora mržnje i dr. (čl. 22. St. 1. tač. 15.)

8.8.2.2. Zakon o oglašavanju

Načelo zabrane diskriminacije je definisano u članu 7. Zakona o oglašavanju: Oglašavanje ne može, neposredno ili posredno, da podstiče na diskriminaciju po bilo kom osnovu, a naročito po osnovu rase, boje kože, pola, nacionalne pripadnosti, društvenog porekla, rođenja, veroispovesti, političkog ili drugog ubeđenja, imovinskog stanja, kulture, jezika, starosti, psihičkog ili fizičkog invaliditeta.

Ne može se odbiti objavljivanje, odnosno emitovanje oglasne poruke zbog rasne, nacionalne ili etničke pripadnosti, pola ili drugog ličnog svojstva lica koje traži objavljivanje, odnosno emitovanje oglasne poruke.

8.8.2.3. Zakon o javnom informisanju i medijima

Zabrana govora mržnje je jedna od posebnih obaveza u javnom informisanju, utvrđena *Zakonom o javnom informisanju i medijima*. Zakonom je **utvrđeno: „Idejama, mišljenjem, odnosno informacijama, koje se objavljuju u medijima ne sme se podsticati diskriminacija, mržnja ili nasilje protiv lica ili grupe lica zbog njihovog pripadanja ili nepripadanja nekoj rasi, veri, naciji, polu, zbog njihove seksualne opredeljenosti ili drugog ličnog svojstva, bez obzira na to da li je objavljivanjem učinjeno krivično delo”**. Zakonodavac je predvideo i slučajeve oslobađanja od odgovornosti, jer povreda zabrana govora mržnje neće postojati, ako je informacija deo novinarskog teksta, a objavljena je bez namere da se podstiče diskriminacija, mržnja i nasilje protiv lica ili grupe lica posebno ako je takva informacija deo objektivnog novinarskog izveštavanja, ili ako je objavljena sa namerom da se kritiki ukaže na diskriminaciju, mržnju ili nasilje protiv lica ili grupe lica utvrđene ovim Zakonom, ili da se ukaže na pojave koje predstavljaju ili mogu predstavljati podsticanje na takvo ponašanje.²²²

²²² Uporedi: *Zakon o javnom informisanju i medijima*, „Službeni glasnik RS“ br. 83/114, čl. 75-76.

Zabrana govora mržnje, kao i drugih obaveza u javnom informisanju (povreda pretpostavke nevinosti, prava i interesa maloletnika, zabrane javnog izlaganja pornografskih sadržaja, prava na dostojanstvo ličnosti, prava na autentičnosti i privatnost), podležu i posebnoj sudskoj zaštiti. Tužbom zbog povrede govora mržnje (kao i drugih obaveza u javnom informisanju), može se zahtevati:

- (1) utvrđivanje da je objavljivanjem informacije, odnosno zapisa povređeno pravo, odnosno interes
- (2) propuštanje objavljivanja, kao i zabrana ponovnog objavljivanja informacije, odnosno zapisa;
- (3) predaja zapisa, uklanjanje ili uništenje objavljenog zapisa (brisanje video zapisa, brisanje audio zapisa, uništenje negativa, odstranjenje iz publikacija i slično).

Pravo na podnošenje tužbe ima lice koje je lično povređeno objavljivanjem informacije, odnosno zapisa, ali i pravno lice čija delatnost ima za cilj zaštitu ljudskih prava u slučaju zabrane govora mržnje. Ako se informacija, odnosno zapis odnosi na određeno lice, pravno lice čija delatnost ima za cilj zaštitu ljudskih prava može podneti tužbu samo uz pristanak lica na koje se informacija odnosi. Ova tužba se podnosi protiv odgovornog urednika medija u kome je informacija, odnosno zapis objavljen.²²³

8.8.2.4. Krivični zakonik

Sva u nastavku navedena krivična dela (*povreda ravnopravnosti 128, povreda prava upotrebe jezika i pisma 129-130, Povreda slobode ispovedanja vere i vršenja verskih obreda 131, Povreda ugleda naroda, nacionalnih i etničkih grupa SCG 174, Izazivanje nacionalne, rasne i verske mržnje i netrpeljivosti 317, Organizovanje i podsticanje na izvršenje genocida i ratnih zločina 375 i Rasna i druga diskriminacija 387*) sadrže u sebi elemente diskriminacije, netolerancije, podstrekivanje na nasilje, govor mržnje i zločin iz mržnje, s tim što nijedno od navedenih dela ne predstavlja krivično delo zločin iz mržnje i govor mržnje, te samim tim, a s obzirom da se radi o krivičnom pravu ne postoji mogućnost da se tumačenjem pojedinih odredbi pojedinih krivičnih dela *neko osudi za zločin iz mržnje ili govor mržnje*. Ovde treba naglasiti da i *krivično delo nasilničko ponašanje je u sudskoj praksi tumači tako da niko ne može biti osuđen za ovo krivično delo ako prethodno nije oosuđivan za neko od krivičnih dela koje u sebi sadrži elemente nasilja*. Na ovom mestu dajemo definicije samo tri krivična dela koja u sebi imaju navedene elemente: povreda ravnopravnosti (čl. 128); izazivanje nacionalne rasne i verske mržnje i netrpeljivosti (317) i rasna i druga diskriminacija (član 387).

1) Povreda ravnopravnosti

(1) Ko zbog nacionalne ili etničke pripadnosti, rasi ili veroispovesti ili zbog odsustva te pripadnosti ili zbog razlika u pogledu političkog ili drugog ubeđenja, pola, jezika, obrazovanja, društvenog položaja, socijalnog porekla, imovnog stanja ili nekog drugog ličnog svojstva, drugome uskrati ili ograniči prava čoveka i građanina utvrđena Ustavom, zakonima ili drugim propisima ili opštim aktima ili potvrđenim međunarodnim

²²³ Uporedi: *Zakon o javnom informisanju i medijima*, „Službeni glasnik RS“ br. 83/114, čl. 101-106

ugovorima ili mu na osnovu ove razlike daje povlastice ili pogodnosti, **kazniće se zatvorom do tri godine.**

(2) Ako delo iz stava 1. ovog člana učini službeno lice u vršenju službe, **kazniće se zatvorom od tri meseca do pet godina.**

2. Izazivanje nacionalne, rasne i verske mržnje i netrpeljivosti

(1) Ko izaziva ili raspiruje nacionalnu, rasnu ili versku mržnju, ili netrpeljivost među narodima ili etničkim zajednicama koje žive u Srbiji, **kazniće se zatvorom od šest meseci do pet godina.**

(2) Ako je delo iz stava 1. ovog člana učinjeno prinudom, zlostavljanjem, ugrožavanjem sigurnosti, izlaganjem poruzi nacionalnih, etničkih ili verskih simbola, oštećenjem tuđih stvari, sknavljenjem spomenika, spomen-obeležja ili grobova, **učinilac će se kazniti zatvorom od jedne do osam godina.**

(3) Ko delo iz st. 1. i 2. ovog člana vrši zloupotrebom položaja ili ovlašćenja ili ako je usled tih dela došlo do nereda, nasilja ili drugih teških posledica za zajednički život naroda, nacionalnih manjina ili etničkih grupa koje žive u Srbiji, **kazniće se za delo iz stava 1. zatvorom od jedne do osam godina, a za delo iz stava 2. zatvorom od dve do deset godina.**

3) Rasna i druga diskriminacija

Još jedno važno krivično delo iz ovog korpusa je krivično delo ***rasne i druge diskriminacije*** (čl. 384). Ovo krivično delo je izmenama i dopunama Krivičnog zakonika iz 2009. godine ***značajno prošireno***, i njegovim bićem je obuhvaćen i ***govor mržnje***.

Ko na osnovu razlike u rasi, boji kože, verskoj pripadnosti, nacionalnosti, etničkom poreklu ili nekom drugom ličnom svojstvu krši osnovna ljudska prava i slobode zajamčena opšteprihvaćenim pravilima međunarodnog prava i ratifikovanim međunarodnim ugovorima od strane Srbije, kazniće se zatvorom od šest meseci do pet godina. Istom kaznom biće kažnjeno svako lice koje vrši propagiranje organizacija ili pojedinaca zbog njihovog zalaganja za ravnopravnost ljudi.

Još jedan oblik ovog krivičnog dela za koji je zaprećena kazna zatvora od tri meseca do tri godine odnosi se na širenje ideje o superiornosti jedne rase nad drugom ili propagiranje rasne mržnje ili podsticanje na rasnu diskriminaciju.

Takođe, ko širi ili na drugi način učini javno dostupnim tekstove, slike ili svako drugo predstavljanje ideja ili teorija koje zagovaraju ili podstrekavaju mržnju, diskriminaciju ili nasilje, protiv bilo kojeg lica ili grupe lica, zasnovanih na rasi, boji kože, verskoj pripadnosti, nacionalnosti, etničkom poreklu ili nekom drugom ličnom svojstvu, kazniće se zatvorom od tri meseca do tri godine.

Ova prethodna dva pojavna oblika utvrđena izmenama i dopunama Krivičnog zakonika zapravo se direktno odnose na govor mržnje.

Ko javno preti da će, protiv lica ili grupe lica zbog pripadnosti određenoj rasi, boji kože, veri, nacionalnosti, etničkom poreklu ili zbog nekog drugog ličnog svojstva, izvršiti krivično delo za koje je zaprećena kazna zatvora veća od četiri godine zatvora, kazniće se

zatvorom od tri meseca do tri godine. To je istovremeno i posledni pojavni oblik krivičnog dela rasne i druge diskriminacije utvrđen Krivičnim zakonikom.

8.8.3. Novinari i mediji u situaciji ratova i sukoba

Slučaj *Sener & Turske* Evropski sud je naglasio da “dužnosti i odgovornosti profesionalaca zaposlenih u medijima dobijaju poseban značaj u situacijama sukoba i napetosti.”

Nekoliko izjava u srpskim medijima tokom ratova 90-tih godina

B.P novosadski list Svet 6 septembar 1993.

“Muslimani su genetski kvaran materijal prešao u islam. I sada, naravno, iz generacije u generaciju, jednostavno se taj gen kondenzuje. Postaje sve gori i gori, izražava se jednostavno, diktira način razmišljanja i ponašanja. To je u genima već usađeno”

Novinar reporter sa ratišta:

“Sa ustašama budtite na oprezu. Čak i mrtvi vas mogu ubiti”.

V.V. 17.04.2004. godine

“Smatram da svi Hrvati treba da se sele, osim onih koji su se odazvali mobilizaciji. Treba izuzeti Srbe-katolike (Šokce i Bunjevce) koji uživaju punu ravnopravnost”.

Reporter RTS-a

“Oni (Mađari), nikada nisu prestali da sanjaju o tome da ponovo budu deo Austrougarske carevine. Oni čak žele da promene nazive ulica u ovom gradu i da starom trgu vrate naziv koji su mu u drugom svetskom ratu dali Nemci – Hitlerov trg.

V.V: Politika 14.05.1991. godine

“Osvetićemo srpsku krv i ispostaviti račun novom ustaškom poretku za sve zločine i za milion sprskih žrtava. Svekoliko srpstvo; srpstvo nema cene! Iz Srbije treba da ode 100.000 Hrvata. Naprosto, bez toga, Srbija ne može smestiti nesrećen Srbe proterane iz Hrvatske. To je obična razmena stanovništva pod prinudom hrvatskog državnog terora”.

Izvor Dosije o medijima: avgust-novembar 2009.

8.8.4. Presuda Inicijativa mladih & Glasa javnosti prema

Zakonu o javnom informisanju

Prvi opštinski sud u Beogradu je doneo (za sada i jedinu) presudu za utvrđivanje govora mržnje prema odredbama zakona o javnom informisanju. Reč je o presudi koja je doneta po osnovu tužbenog zahteva nevladine organizacije Inicijative mladih iz Beograda, protiv Glasa javnosti i nekadašnjeg glavnog i odgovornog urednika tog lista Ivane Čorbić. Ova presuda je potvrđena kasnije i od strane Okružnog suda.

Glas javnosti je 16. marta 2006. godine, tekst pod nazivom “Bojkot”. Reč je o jednom obliku oglasa koji je bio potpisan kao “Prognani Srbi”, u kome se poziva na bojkot trgovinskog lanca IDEA u Srbiji. U obrazloženju poziva na bojkot koji je objavljen u “Glasu javnosti” između ostalog je navedeno da „hrvatska čizma nesmetano gazi srpskom zemljom, kupuje firme i otvara prodavnice“. Navodni oglašivači još dodaju i da je svaka kupovina u IDEA-i „davanje novca onima koji su nas ubijali i proterali iz svojih domova“. Na kraju teksta se nalazi i pretnja da će se pratiti ko kupuje u toj radnji.

Inicijativa mladih je shodno odredbama tadašnjeg Zakona o javnom informisanju koje se odnose na govor mržnje tužbom pokrenula postupak za utvrđivanje govora mržnje povodom ovog konkretnog teksta objavljenog u Glasu javnosti. Tužbeni zahtev Prvi opštinski sud je usvojio u svojoj presudi od 16. marta 2006. godine. Na taj način, Sud je utvrdio da konkretni tekst jeste govor mržnje i naložio Glasu javnosti dalje protivpravno postupanje objavljivanjem ovakvih tekstova.

PREDAVANJE DEVETO
**PRAVO NA PRIVATNOST
I MEDIJI**

9. PRAVO NA PRIVATNOST I MEDIJI

9.1. OPŠTI OSVRT NA PRAVO NA PRIVATNOST (PRIVATAN I PORODIČAN ŽIVOT) U MEDIJSKOM KONTEKSTU

Sloboda javnog informisanja ulazi u veoma obimno i »osetljivo« područje koje se često naziva »pravo privatnosti« jer kako se ističe »...od svih ljudskih prava u međunarodnom katalogu privatnost je najteže definisati«.

Odredbama člana 12. *Univerzalne Deklaracije o ljudskim pravima*, čl. 17. *Pakta o građanskim i političkim pravima*, kao i članom 8. *Evropske konvencije o zaštiti ljudskih prava i osnovnih sloboda* štiti se *pravo na privatni život* kao specifičan vid širenja koncepta moralnog i duhovnog integriteta ličnosti odnosno ljudskog dostojanstva i njegove humane prirode. Razvoj informativnih i komunikacionih sistema, sa ili bez kontrole državne vlasti, s jedne strane je, bez sumnje važan preduslov za razvoj demokratije i slobode. *S druge strane, zloupotrebe i manipulacije u medijima, često rezultiraju teškim povredama ljudskog dostojanstva, privatnosti i integriteta.*

Pomenute odredbe Univerzalne Deklaracije, Pakta o građanskim i političkim pravima i Evropske konvencije, sadrže tri vrste stavova: najpre se definišu zaštićena prava, odnosno *«da niko ne može biti izložen proizvoljnom ili nezakonitom mešanju u njegov privatni život, porodicu, stan ili prepisku, niti protivzakonitim napadima na njegov čast i ugled.»* Zatim se garantuje pravo na *zakonsku zaštitu* protiv takvog mešanja ili napada; na kraju, sadržana je i tzv. *ograničavajuća klauzula* odnosno uslovi i ograničenja koji se zakonito mogu primeniti od strane vlasti država ugovornica u pogledu vršenja ili uživanja zaštićenih prava *«... izuzev u meri koja je u skladu sa zakonom i koja je potrebna u demokratskom društvu u interesu nacionalne bezbednosti, javne sigurnosti ili ekonomske dobrobiti zemlje, radi sprečavanja nereda i kriminala, radi zaštite zdravlja i morala ili radi zaštite prava i sloboda drugih».*

Konkretno, *Evropska konvencija za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda*, kao jedno od osnovnih ljudskih prava garantuje *pravo na poštovanje privatnog i porodičnog života (pravo na privatnost)*. „Svako ima pravo na poštovanje svog privatnog i porodičnog života, doma i prepiske.“²²⁴

Kao i *sloboda izražavanja*, o kojoj je već ranije bilo reči, ni *pravo na poštovanje privatnog i porodičnog života* nije apsolutno pravo, jer prema Konvenciji: „Javne vlasti se neće mešati u vršenje ovog prava *sem ako to nije u skladu sa zakonom i neophodno u demokratskom društvu* u interesu *nacionalne bezbednosti, javne bezbednosti ili ekonomske dobrobiti zemlje, radi sprečavanja nereda ili kriminala, zaštite zdravlja i morala ili radi zaštite prava i sloboda drugih.*“

²²⁴ *Evropska konvencija za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda*, Savet Evrope, 1950. čl. 8. st. 1.

U procesu „*vaganja interesa*“, do ograničenja ove slobode može doći **samo kada navedeni interesi „pretežu“ nad interesom prava na poštovanje privatnog i porodičnog života i pod uslovom da su takva ograničenja prethodno utvrđena zakonom.**

Kršenje ovog prava postoji ako aktivnosti državne vlasti nisu u skladu sa zakonom, ili nisu neophodne u demokratskom društvu da bi se zaštitili gore pomenuti opšti interesi. Konkretno, ovim odredbama je predviđena zaštita čoveka i njegovog dostojanstva od: ***napada na fizički ili mentalni integritet, moralnu ili intelektualnu slobodu; napada na čast i ugled (reputaciju); upotrebu odnosno zloupotrebu imena i identiteta; špijuniranje i nadgledanje (prisluškivanje) i uznemiravanje.***

Pravo privatnosti, u tom smislu predstavlja ***opšte subjektivno pravo fizičkog lica*** da samostalno odluči o upoznavanju drugih lica sa bilo kojom manifestacijom svoje egzistencije. Upravo zato na ovom mestu treba pomenuti i društvenu mrežu **facebook** preko koje korisnici sami, samostalno odlučuju o upoznavanju drugih lica sa brojnim manifestacijama svoje egzistencije, počev od ličnih fotografija i drugih intimnih detalja iz njihovog privatnog života putem svog profila.

Ipak, treba napomenuti da pravo privatnosti jeste u pogledu ***javnih ličnosti***, pre svega političara i nosilaca javnih funkcija, u određenoj meri suženo, što je u više navrata utvrđeno presudama Evropskog suda za ljudska prava. Informacija da je visoki državni službenik sklon određenim porocima, ili da se u privatnoj sferi ponaša suprotno određenim moralnim načelima koja zatim javno propagira kao obavezu građana, u toku vršenja određene funkcije može da bude osnov kojim se sužava pravo privatnosti. U određenim situacijama, političari, svesni koliko otkrivanje političkog skandala vezanog za njihov privatan život mogu da utiču na vršenje njihove funkcije, njihovu čast i ugled, i sami objavljuju podatke iz ličnog i porodičnog života.

Premijer Severne Irske Robinson je početkom 2010. godine, napustio na šest nedelja svoju funkciju, nakon što je javno objavio da je njegova supruga **Iris Robinson** (60), koja je inače i poslanica Donjeg doma Britanskog parlamenta, imala ljubavnu aferu sa 39 godina mlađim sinom mesara iz Belfasta. Iris Robinson, nakon što je njen suprug i premijer javno objavio aferu, najavila je povlačenje iz politike. U konkretnom slučaju, jedan deo ove „afere“ svakako je vezan i za vršenje političke funkcije, jer je g-đa Robinson, koristeći svoju poslaničku funkciju, svom mladom ljubavniku obezbedila i povljan kredit u visini od 50.000 funti i zakup kafea. S druge strane, informacije o ovoj aferi dao je sam premijer Severne Irske na Konferenciji za štampu.

Ima, naravno i suprotnih primera, vezanih za domaću medijsku scenu. Tako je, gotovo istovremeno sa objavljivanjem ove afere u Severnoj Irskoj, **zamenik predsednika Opštine Aleksandrovac, Momčilo Mitrović**, u saopštenju za javnost napisao: „Vaša televizija je prerano kukuriknula, a zna se kuda to vodi“. Ova otvorena pretnja, odnosila se na malu televiziju „Diskos“ u ovom gradu, koja je objavila informaciju da je raniji Republički odbor za sukob interesa protiv navedenog i još troje opštinskih čelnika pokrenuo postupak jer su učestvovali u Komisiji za izbor izvođača radova na gasifikaciji Aleksandrovcu. Reč je svakako i informaciji koja je vezana za vršenje javne funkcije, i

takva informacija se nikako ne može smatrati informacijom koja se odnosi na privatni i porodičan život već upravo na vršenje funkcije.

Sužavanje prava na privatnosti, ne znači, međutim, da i „javne ličnosti“ nemaju baš nikakvo pravo na privatnost, što na primer, pokazuje slučaj presude **Evropskog suda za ljudska prava** u slučaju Karolina od Monaka protiv Nemačke.²²⁵

S druge strane, pravo i zaštitu privatnosti, treba posmatrati u daleko širem kontekstu od onog koji je samo medijski. Svakodnevno, razgovarajući sa prijateljima koji rade u državnim organima, bolnicama, bankama ili turističkim agencijama, često saznajemo informacije o različitim licima o kojima, pored drugih građana i subjekata prava, različiti državni i nedržavni subjekti vode različite oblike evidencija ličnih podataka. Ko je preko renomirane turističke agencije išao na put oko sveta? Koji glumac ima račun u kojoj banci? Kakvo je zdravstveno stanje uvaženog profesora na jednom od poznatih beogradskih fakulteta? Sve ove informacije možete, ako želite, veoma brzo i lako saznati, preko službenika državnih organa ili privatnih organizacija, jer i pored obaveze čuvanja ovih informacija kao tajnih, neobučeni službenici, često nesvesno i tendenciozno šire informacije u krugu svojih prijatelja, rođaka, porodice, a one se zatim dalje prenose drugim ljudima i postaju jedan od oblika „urbanih legendi“. Dok dokažete da se ta informacija na vas ne odnosi, ili da je to informacija iz **svere vašeg ličnog odnosno privatnog života**, šteta po ugled ili druga prava lica na koje se informacija odnosi već je nastala.

Tokom svih izbora u Srbiji, na brojeve mobilnih telefona građana stižu SMS poruke političkih stranaka ali i državnih organa (na primer Republičke izborne komisije) kojim nas u toku izbornog dana „bombarduju“ porukama o potrebi ostvarivanja našeg ličnog, pasivnog biračkog prava. Otvara se dilema, kakva je moć jednog državnog organa da preko operatera mobilne telefonije šalje takve poruke, i da li je na taj način povređeno pravo građana na privatni i porodičan život. Da li je to samo komercijalna usluga provajdera, koji zloupotrebljavajući potpisane ugovore i sakupljene informacije korisnika odnosno građana, skupo naplaćuju „uslugu“ zloupotrebe brojeva telefona, pa samim tim i podataka o ličnosti?

S druge strane, ako pratimo stanje u **sredstvima javnog informisanja**, svakodnevno ćemo uočiti da se u njima pojavljuju članci i tekstovi koji nisu „obično tračarenje“ **već informacije** za koje bi pouzdano mogli da tvrdimo da **potiču iz određenih evidencija** koje o građanima vode različiti rukovaoci – privatni i javni. Jedan od najdrastičnijih primera za to bile su informacije iz zdravstvenog kartona koje su se pre nekoliko godina pojavile u jednom uglednom dnevnom listu o predstavnici jedne političke partije, u momentu kada je pokrenuto pitanje o mogućnosti da se ona pojavi kao kandidat za direktora Instituta za bezbednost. Objavljivanje ovih podataka je **trebalo da dovede**, a u krajnjoj liniji je i **dovelo** do njene diskreditacije u javnosti.

²²⁵ Ipak ograničenje, odnosno opravdani interes se u praksi utvrđuju presudama u svakom konkretnom slučaju. Tako treba pogledati presudu Evropskog suda za ljudska prava donetu po tužbi princeze Karoline od Monaka gde je sud stao na stanovište da se ne može „gledati kroz ključaonicu, bez obzira što se radi o privatnom životu nekoga ko je javna ličnost“.

Lični podaci o određenom licu jesu informacije koje se odnose na *privatan život jednog lica*, i u tom smislu, zaštita ličnih podataka u posedu različitih rukovaoca evidencija odnosno zbirki ličnih podataka, predstavlja sastavni deo prava privatnosti kao jednog od osnovnih ljudskih prava. Ovo pravo, kada je reč o funkcionerima javne vlasti, može biti u *izvesnoj meri ograničeno*, ali samo onda kada su podaci iz ličnog života takvog lica u neposrednoj vezi sa funkcijom koju vrše.

9.2. ŠIRINA I ZNAČENJE PRAVA NA PRIVATNOST

Tokom duge istorije ljudskog društva, informacija je često predstavljala jedan od *osnovnih sredstava moći* u rukama onih koje takve **informacije poseduju**. Danas u savremenom društvu, informacione tehnologije dopuštaju lako ukrštanje podataka iz različitih evidencija ličnih podataka, naročito kada su one *neobezbeđene*. Kakva je to opasnost, pokazao je američki časopis **Rizn** (Reason) koji je pre nekoliko godina sproveo jedan interesantan eksperiment na *svojim* pretplatnicima. Distribucija putem pretplate, zahtevala je od svakog pretplatnika da daju ograničeni broj ličnih informacija: ime i prezime, prebivalište, zanimanje i godine starosti. U jednom od brojeva, vlasnici časopisa uredili su **individualizovani broj za svakog od svojih pretplatnika**. Na naslovnoj strani, nalazio se satelitski snimak kuće odnosno stana svakog od pretplatnika sa naslovom – „Znamo gde živite!“ a ceo broj bio je individualno određen za svakog od pretplatnika. Na osnovu podataka o zanimanju, pripremljen je odgovarajući **autorski tekst** koji bi mogao da se odnosi na interesovanja pretplatnika, a na osnovu podataka o godinama života, ukrštanjem sa informacijom o zanimanju, časopis je za svakog od pretplatnika priredio i **individualno određenu reklamu** koja bi mogla da ga zainteresuje.

Da li to znači da ćemo se u budućnosti susresti sa globalnim fenomenom „Velikog brata“ koji će kontrolisati naše pokrete, aktivnosti, želje i navike? Da li je to ključ vladanja ljudima? Da li idemo u pravcu sveta o kome je pisao čuveni pisac **Džordž Orvel**? U prilog svemu ovom, možemo se osloniti i na nekoliko zanimljivih filmskih pokušaja koji su skrenuli pažnju na ovaj problem.

Rezultati nauke i tehnike, uvođenje savremenih informacionih sistema i stvaranje velikih banki podataka, još početkom sedamdesetih godina 20. veka doveo je u svet do postavljanja pitanja **sigurnosnog obezbeđenja i tajnosti podataka**, pre svega onih koji se odnose na lična prava i slobode građana. Utvrđeno je da je zaštita potrebna počev od primene etičkih načela i lojalnosti u radu angažovanih kadrova, do tehničke i pravne zaštite kroz institut čuvanja profesionalne ili službene tajne. U tom smislu, razvijene zemlje su već pre 30-tak godina, pokušale da kroz zakone utvrde sistem zaštite **ličnih** i drugih informacija. Ovaj sistem je trebalo da obuhvati ne samo zaštitu i sigurnost informacija u okviru jednog sistema, već i da obezbedi načine koji bi omogućili **zaštitu ličnih prava i sloboda lica o kojima se podaci vode**.

Jedan od osnovnih principa u ovoj oblasti postao je vremenom **princip da korišćenje i obradu informacija** koje se nalaze u bankama podataka i koje se obrađuju automatskom primenom kompjutera, odnosno računara **moгу vršiti samo za to ovlašćena**

lica. Takođe, prilikom formiranja određene banke podataka o građanima, nastao je princip da se ***prvenstveno mora voditi računa da ne dođe do korišćenja ili zloupotrebe onih podataka koji bi na bilo koji način narušavali ličnu sferu pojedinca*** kao građanina ili ***dovodile*** u pitanje njegov ***integritet***. Zabrana korišćenja ličnih podataka od strane za to neovlašćenih lica je još jedno sistemsko rešenje koje karakteriše sistem zaštite ličnih podataka. Iz svih navedenih razloga bilo je jasno da se svi aspekti sistema, a posebno ***postupak prikupljanja i način čuvanja i raspolaganja određenih informacija***, mora ***precizno pravno regulisati***, kako bi se obezbedila bezbednost i sigurnost podataka u okviru informacionog sistema, a na taj način i ***bezbednost*** i ***sigurnost*** samih građana.²²⁶

Tako su najpre ***Sjedinjene Američke Države 1970.*** godine, a zatim i ***Švedska***, bile prve zemlje koje su uvele posebnu ***pravnu zaštitu podataka*** u kompjuterizovanim informacionim sistemima. Švedska je „***Datalag***“ odnosno ***Zakon o zaštiti podataka o ličnosti*** donela **1973.** godine, da bi nakon Švedske, slične zakone donele i ***SR Nemačka 1977.*** godine, ***Francuska, Danska i Austrija 1978.*** godine, ***Velika Britanija*** (po prvi put) **1984.** godine, i dr. Zakon o zaštiti podataka o ličnosti, od tada do danas, poprimio je karakter „***univerzalnog zakona***“ jer gotovo da i nema zemlje koja zakonom još uvek nije utvrdila standarde zaštite ličnih podataka u kompjuterizovanim informacionim sistemima, odnosno ***integralni sistem zaštite podataka o ličnosti***.

Razvoj informatičke tehnologije je tokom 80-tih godina prošlog veka doveo i do novih pitanja koja su se odnosila na ugrožavanje ***prava na privatnost i zloupotrebu podataka o ličnosti***. Ono je bilo povezano sa pitanjem (a i danas je) koje se odnosi na ***elektronsko praćenje i nadzor***.²²⁷ Izuzetan razvoj tehnologije doveo je i do brzog razvoja elektronskog ***praćenja i nadzora nad ponašanjem pojedinaca (electronic surveillance and monitoring)***. Ono se manifestovalo u nastanku minijaturnih odašiljača za audio i video praćenje, laganih kompakt TV kamera za video nadzor, a u kasnijim fazama i praćenje putem ***GPS (Global Positioning System), GMS (Global System for Mobile communications) i GPRS (General Packet Radio Service) uređaja, mreža i satelitskog navođenja***. Na ovu opasnost je još **1985.** godine ukazao ***Kongres SAD*** u svom izveštaju, napominjući da elektronski uređaji mogu da se koriste i za praćenje i nadzor kretanja i postupaka pojedinaca, njegovih komunikacija i emocija, uključujući i njegovih (...) „psiholoških i psihičkih reakcija na određene okolnosti, ispitivanjem putem poligrafa, analizom napetosti glasa, kao i analizom daha i moždanih talasa kao načina da se odrede emocionalna stanja pojedinaca...“.²²⁸

Značajan faktor u širenju procesa zaštite podataka o ličnosti odigrale su i ***međunarodne organizacije***, pre svega ***Organizacija za evropsku bezbednost i saradnju***

²²⁶ Uporedi: Stevan Lilić, *Pravna infomatika*, Zavod za udžbenike i nastavna sredstva, Beograd, 1991.

²²⁷ Uporedi: *Privacy and Human Rights 2004 - An International Survey of Privacy Laws and Developments*, Electronic Privacy Information Center Washington, DC, USA - Privacy International London, United Kingdom, 2004. p. 51-75.

²²⁸ Uporedi: Congress of The United States, Office of Technology Assessment (DTA), *Electronic Surveillance and Civil Liberties*; Washington, D.C. (20510), 1985. p. 9-12.

(OEBS), *Savet Evrope*, *Evropska unija* i *Ujedinjene nacije* u okviru kojih su nastali i *međunarodni standardi* u ovoj oblasti.²²⁹

S druge strane, početkom 21. veka, pojavile su se i nove opasnosti koje predstavljaju „*pretnju*“ po pravo privatnosti i zloupotrebu podataka o ličnosti. Posle terorističkih napada na Njujork 2001. godine, a zatim i na London i Madrid, pravo privatnosti, pa i zaštita podataka o ličnosti kao izvedeno pravo, *pod „plaštom“ borbe, odnosno odgovora protiv terorizma*, značajno su sužena, pre svega kroz različite oblike *antiterorističkih zakona* koji su tada doneti. Značajan segment ovih zakona odnosili su se na *biometrijske podatke*.²³⁰

Reč *biometrija* potiče od grčkih reči „bios“ odnosno život i „metron“ odnosno merenje. Biometrija je „*automatsko prepoznavanje lica na osnovu njegovih istaknutih obeležja*“ koja mogu biti „*fizička*“ (*otisak prsta, šake, rožnjača oka ili DNK molekula*) i „*bihevioralna*“ (*potpis, boja glasa, način hoda* i sl.). Prvi i najrasprostranjeniji biometrijski podatak bio je *otisak prsta* koga je prvi put zvanično upotrebila francuska policija još 1890. godine. Šira primena biometrijskih podataka započeta je tokom sedamdesetih godina prošlog veka. Međutim, nakon napada na Njujork i Vašington 11. septembra 2001. godine, korišćenje biometrije i biometrijske tehnologije, postaje jedan od *temelja globalne antiterorističke bezbednosne politike*.²³¹

Tako je, već 2002. godine, usledila nova i ozbiljna polemika u SAD i zemljama Evropske unije u vezi sa unošenjem *biometrijskih podataka u lične karte i putne isprave (pasoše)*, pa i druge isprave i dokumente koji su povezani sa *privatnošću podataka o putovanjima*. Unošenjem biometrijskih podataka u ova dokumenta, nastale su i nove pretnje po pravo na privatnost i zaštitu podataka o ličnosti.²³²

Ovaj proces inicirale su upravo SAD donošenjem *Zakona o povećanoj bezbednosti granice i reformi viznog sistema*²³³ kojim je propisano da zemlje, čijim građanima do tada nisu bile potrebne vize za ulazak u SAD, moraju do kraja 2006. godine

²²⁹ Uporedi: Saša Gajin, Aleksandar Resanović, Vladimir V. Vodinelić, Dejan Milenković, Vlada Cvijan, Mario Reljić, *Zaštita podataka o ličnosti i poverljivi podaci*, Fond za otvoreno društvo, Beograd, 2005, Saša Gajin, *Zaštita podataka o ličnosti, perspektive harmonizacije domaćeg prava s pravom Evropske unije*, 11-42; Aleksandar Resanović, *Zaštita podataka o ličnosti u Srbiji i Crnoj Gori, odnosno u SR Jugoslaviji*, str. 43-67.

²³⁰ Uporedi: *Privacy and Human Rights 2004 - An International Survey of Privacy Laws and Developments*, Electronic Privacy Information Center Washington, DC, USA - Privacy International London, United Kingdom, 2004. p. 20-44.

²³¹ Uporedi: J. D. Woodward, *Biometrics: a look at facial recognition*, RAND, 2003. Navedeno prema: Filip Ejodus, *I Bog stvori građanaska prava: Srpski otpor uvođenju biometrijske lične karte*, Bezbednost zapadnog balkana, br. 4, 2007, str. 62.

²³² Uporedi: *Privacy and Human Rights 2004 - An International Survey of Privacy Laws and Developments*, Electronic Privacy Information Center Washington, DC, USA - Privacy International London, United Kingdom, 2004. p. 46-50, p. 76-90

²³³ Uporedi: *Us Enhanced Border Security and Visa Entry Reform Act*, Ovaj zakon se može pronaći na wb stranici: http://www.ofr.harvard.edu/additional/resources/Summary_of_Enhanced_Border_Security_Reform_Act_HR3525.pdf

uvesti biometrijske pasoše kako bi to pravo zadržale, što je većina država-članica EU u ovom roku i učinila. Tome je doprinelo i donošenje *Uredbe o uvođenju zajedničkih bezbednosnih standarda i biometrije u pasoše i ostala putna dokumenta izdata od strane država članica* koju je Savet EU doneo u decembru 2004. godine, a koja je zahtevala unošenje *digitalne fotografije* i *potpisa vlasnika* putne isprava (pasoša) u putnu ispravu. Ova Uredba međutim, *ne odnosi se na izdavanje ličnih karata* koje izdaju zemlje Unije. I dok je unošenje određenih biometrijskih podataka danas standard za putne isprave (pasoše) ne samo zemalja-članica Evropske unije već i kandidata kao i zemalja koje se nalaze u procesu stabilizacije i pridruživanja, to nije slučaj sa biometrijskim ličnim kartama. Do danas, njih je uvela samo *Španija*, a *Zakon o biometrijskoj ličnoj karti* donet je i u *Velikoj Britaniji* sa odložnim stupanjem na snagu predviđenim za 2009. godinu.

9.3. USTAVNI I ZAKONSKI OKVIR PRAVA NA PRIVATNOST U REPUBLICI

9.3.1. Ustav Republike Srbije

Najpre treba primetiti da *Ustav Srbije* iz 2006. godine *uopšte ne utvrđuje pravo na privatnost*, odnosno *pravo na privatan i porodičan život kao osnovno, odnosno kao jedno od najopštijih građanskih i političkih prava prve generacije* iz koga su vremenom izvedena i druga prava, što se može *smatrati i njegovim velikim neodstatkom*. Pravo na privatnost sadržano je u svim najznačajnijim dokumentima o ljudskim pravima i ima *viševekovnu tradiciju u nacionalnim zakonodavstvima*. Umesto prava na privatnost, Ustav definiše *tri prava* koja iz njega proizilaze: *nepovredivost stana, tajnost pisama i drugih sredstava opštenja i zaštitu podataka o ličnosti*.²³⁴ Čini se da ovakva ustavna rešenja, bar kada je reč o *pravu na privatnost* nisu uklopiva u Evropsku konvenciju za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda kao i u druge najopštije međunarodne dokumente koji se odnose na ljudska prava, jer bi na primer, u slučaju poređenja ustavnih odredbi sa tekstom Konvencije, mogli izvesti potpuno pogrešan zaključak da se pravo na poštovanje privatnog i porodičnog života *svodi na pravo na zaštitu podataka o ličnosti, nepovredivost stanja i tajnost pisama i drugih sredstava opštenja što suštinski nije tačno*.

9.3.2. Zakon o javnom informisanju i pravo na privatnost

Polazeći od prakse Evropskog suda za ljudska prava, i stavova koji su se iz ove prakse vremenom iskristalizovali, Zakon o javnom informisanju, u članu 9. utvrđuje ograničenje prava na privatnosti nosiocima državnih i političkih funkcija:

Nosiocima državnih i političkih funkcija ograničena su prava na zaštitu privatnosti koja imaju lica na koja se odnosi informacija, ako je informacija vazna za javnost s obzirom na činjenicu da lice na koje se odnosi informacija vrši određenu funkciju. Ova prava ograničena su srazmerno opravdanom interesu javnosti u svakom konkretnom slučaju.

²³⁴ Uporedi: *Ustav Republike Srbije*, „Službeni glasnik RS“ br. 83/2006, čl. 40-42.

S druge strane, kao i sloboda javnog informisanja i lična prava građana moraju imati odgovarajuću zakonsku zaštitu. Informacijama objavljenim u javnom glasilu realno je moguće povrediti (čak i sa velikim štetnim posledicama) nečije **lično pravo** (ako je u javnom glasilu objavljena informacija iz nečijeg privatnog života bez njegovog pristanka, ako je objavljena neistinita informacija, ukoliko je neko bez ikakvih dokaza u medijima optužen i okrivljen za izvršenje kakvog krivičnog dela i slično). Povreda prava na privatnosti odnosno ličnih prava naročito dolazi do izražaja u slučaju kada su ona učinjena posredstvom medija, te se postavlja pitanje i novinarske odgovornosti. Ona može biti, o čemu je već bilo reči i ranije, i **građanska**, a u našem pravu i **krivična i prekršajna**, o čemu je već ranije bilo reči. U širem kontekstu, pravo na privatnost može da u određenom slučaju obuhvata i uvredu i klevetu, ili na primer, povredu pretpostavke nevinosti, ali u ovim aspektima je već bilo reči u drugim poglavljima.

Zakon o javnom informisanju i medijima, bliže uređuje i pitanja objavljivanja informacija o ličnosti, tačnije, **informacija koja se odnose na dostojanstvo ličnosti i pravo na autentičnost i objavljivanje informacija iz privatnog života i ličnih zapisa**.

U pogledu dostojanstva ličnosti (čast, ugled, odnosno pijetet) lica na koje se odnosi informacija pravno je zaštićeno, jer se objavljivanje informacije kojom se vrši povreda časti, ugleda ili pijeteta, odnosno lice prikazuje u lažnom svetlu pripisivanjem osobina ili svojstava koje ono nema, odnosno odricanjem osobina ili svojstava koje ima, nije dopušteno ako interes za objavljivanje informacije ne preteže nad interesom zaštite dostojanstva i prava na autentičnost, a naročito ako se time ne doprinosi javnoj raspravi o pojavi, događaju ili ličnosti na koju se informacija odnosi. Prikazom ili opisom scene nasilja u mediju ili medijskom sadržaju ne sme se povrediti dostojanstvo žrtve nasilja, dok se **karikaturalno, satirično, kolažno i drugo slično prikazivanje lica, ne smatra se povredom dostojanstva, odnosno prava na autentičnost**.²³⁵

Kada je reč o objavljivanju **informacije iz privatnog života i ličnih zapisa**. Informacija iz privatnog života, odnosno lični pisani zapis (pismo, dnevnik, zabeleška, digitalni zapis i slično), zapis lika (fotografski, crtani, filmski, video, digitalni i slično) i zapis glasa (magnetofonski, gramofonski, digitalni i slično) - **ne može se objaviti bez pristanka lica** čijeg se privatnog života informacija tiče, odnosno lica čije reči, lik odnosno glas sadrži, ako se pri objavljivanju može zaključiti koje je to lice, ako bi objavljivanjem bilo povređeno njegovo pravo na privatnost ili koje drugo pravo. Maloletnik se ne sme učiniti prepoznatljivim u informaciji koja može da povredi njegovo pravo ili interes. Pristanak je potreban i za neposredno prenošenje lika ili glasa (putem televizije, radija ili slično).²³⁶

Ako je **lice umrlo**, pristanak daju bračni drug umrlog, deca od navršene šesnaeste godine života samostalno, roditelji ili braća i sestre, pravno lice čiji je umrli bio učesnik (organ, član, zaposleni) kada se informacija odnosno zapis tiče njegovog učešća u tom pravnom licu, odnosno lice koje je za to odredio umrli. Prestankom pravnog lica ne

²³⁵ *Zakon o javnom informisanju i medijima*, „Službeni glasnik RS“ br. 83/14, čl. 79.

²³⁵ *Zakon o javnom informisanju i medijima*, „Službeni glasnik

²³⁶ *Zakon o javnom informisanju i medijima*, „Službeni glasnik RS“ br. 83/14, čl. 80

prestaje pravo učesnika pravnog lica koga se lično tiče informacija odnosno zapis. Smatra se da je pristanak dat čim ga je dalo neko od prethodno navedenih lica, bez obzira da li su druga lica odbila da ga daju.²³⁷

Zakon utvrđuje i čitav niz slučajeva kada pristanak za objavljivanje nije potreban, a to su situacije kada: To su sledeći slučajevi:

- 1) kada je to lice informaciju, odnosno zapis, namenilo javnosti;
- 2) se informacija, odnosno zapis, odnosi na ličnost, pojavu ili događaj od interesa za javnost, ***naročito ako se odnosi na nosioca državne ili političke funkcije***, a objavljivanje je u interesu nacionalne bezbednosti, javne sigurnosti ili ekonomske dobrobiti zemlje, radi sprečavanja nereda ili zločina, zaštite zdravlja ili morala i zaštite prava i sloboda drugih;
- 3) je lice svojim javnim izjavama, odnosno ponašanjem u privatnom, porodičnom ili profesionalnom životu privuklo pažnju javnosti i na taj način dalo povoda za objavljivanje informacije, odnosno zapisa;
- 4) je informacija saopštena, odnosno zapis načinjen u javnoj skupštinskoj raspravi ili u javnoj raspravi u nekom skupštinskom telu;
- 5) je objavljivanje u interesu pravosuđa, bezbednosti zemlje ili javne bezbednosti;
- 6) se lice nije protivilo pribavljanju informacije, odnosno pravljenju zapisa, iako je znalo da se to čini radi objavljivanja;
- 7) je objavljivanje u interesu nauke ili obrazovanja;
- 8) je objavljivanje potrebno radi upozorenja na opasnost (sprečavanje zarazne bolesti, pronalaženje nestalog lica, sprečavanja prevare i slično);
- 9) se zapis odnosi na mnoštvo likova ili glasova (navijača, koncertne publike, demonstranata, uličnih prolaznika i slično);
- 10) se radi o zapisu s javnog skupa;
- 11) je lice prikazano kao deo pejzaža, prirode, panorame, naseljenog mesta, trga, ulice ili kao deo sličnog prizora.²³⁸

U slučaju povrede prava na privatni život, odnosno prava na lični zapis, lice čije je pravo povređeno može tužbom ***protiv odgovornog urednika javnog glasila zahtevati***:

- 1) propuštanje objavljivanja informacije, odnosno zapisa;
- 2) ***predaju zapisa, uklanjanje ili uništenje objavljenog zapisa*** (brisanje video zapisa, brisanje audio zapisa, uništenje negativa, odstranjenje iz publikacije i slično);
- 3) ***naknadu materijalne i nematerijalne štete***;²³⁹
- 4) ***objavljivanje presude***.

²³⁷ Zakon o javnom informisanju i medijima, „Službeni glasnik RS“ br. 83/14, čl. 81.

²³⁸ Zakon o javnom informisanju i medijima, „Službeni glasnik RS“ br. 83/14, čl. 82.

²³⁹ Zakon o javnom informisanju i medijima, „Službeni glasnik RS“ br. 83/14, čl. 112.

9.3.3. *Drugi zakoni koji se odnose na pravo na privatnost*

Pored **Zakona o zaštiti podataka o ličnosti** koji je donet u drugoj polovini 2008. godine, a koji uređuje način vođenja, obrade i čuvanja podataka o ličnosti sadržanim u različitim oblicima evidencija koje vode državni organi ali i privatni subjekti, još jednom treba pomenuti i **Zakon o obligacionim odnosima**, odnosno odredbe ovog zakona koje se odnose na povredu časti i ugleda, jer Zakon o javnom informisanju jasno ukazuje da povreda prava na privatnost može da bude osnov za naknadu materijalne i nematerijalne štete u slučaju kada su informacije o privatnom životu objavljene od strane medija,

Ovde međutim, naročito treba istaći Krivični zakonik. **Krivični zakonik**, naime, predviđa dva krivična dela koja se konkretno odnose na pravo na privatnost a ona mogu da budu učinjena i putem medija a za njih može da bude izrečana i zatvorska kazna. To su krivična dela: **neovlašćeno fotografisanje** i **iznošenja ličnih i porodičnih prilika**.

Krivičnim delom **neovlašćenog fotografisanja** utvrđeno je da ko neovlašćeno načini fotografski, filmski, video ili drugi snimak nekog lica i time osetno zadre u njegov lični život ili ko takav snimak **preda ili pokazuje trećem licu** ili mu na drugi način omogućiti da se sa njim upozna, kazniće se novčanom kaznom ili zatvorom do jedne godine. Kada je takvo delo učini **službeno lice u vršenju službe**, kazniće se zatvorom do tri godine.

Jedan od slučajeva koji je pre nekoliko godina pobudio dosta pažnje, a vezane su za ovo krivično delo, bilo je objavljivanje fotografije mladića koji je sa litice Kalemegdanske tvrđave pao u kavez sa medvedima pri čemu je poginuo. Mrtvo i unakaženo telo mladića, sledećeg dana se pojavilo u jednom dnevnom beogradskom listu, ali osim reagovanja Nezavisnog udruženja novinara Srbije, nije bilo pokretanja i sprovođenja istrage o tome ko je takvu fotografiju dostavio ovom mediju, iako je bilo jasno da je reč očigledno o nekom o službenih lica koji su vršili uviđaj nesrećne pogibije mladića.

Sledeći slučajevi bi se pre svega mogli svrstati u slučajeve nepoštovanja standarda rada policije, koje su elektronskim medijima dostavili snimke hapšenja nekadašnjeg direktora Crvene Zvezde Dragana Džajića i hapšenje Ratka Buturovića, predsednika fudbalskog kluba Vojvodina, sa eksplicitnim scenama stavljanja lisica, obaranja na pod, stavljanja cevi automatskog oružja na jednog od dvojice uhapštenih i sl. koji su u više navrata emitovani na različitim elektronskim medijima a fotografije objavljene u novinama. Slično se može reći i za snimak policijske akcije u vezi sa novim hapšenjem Kristijana Golubovića početkom 2010. godine.

Česti su slučajevi pojavljivanja fotografija sa unakaženim telima ljudi poginulih u saobraćajnim nesrećama sa eksplicitnim i šokantnim fotografijama i snimcima i sl. Pre nekoliko godina pojavio se i kratak pornografski film na kojoj je snimljena tada maloletna učenica srednje škole. Nju je snimao njen dečko, a snimak se našao na kompjuteru koji se pokvario. Serviser kompjutera naišao je na „fajl“ koji se brzo našao ne samo na mobilnim telefonima brojnih učenika iste Srednje škole, već su delove „filma“

objavili i pojedine televizijske stanice a fotografije su se našle i u pojedinim dnevnim listovima. Svakako da sve ovo predstavlja ili može predstavljati povredu prava na privatnost u kontekstu i pomenutog krivičnog dela neovlašćenog fotografisanja, ali i već pomenutih odredaba Zakona o javnom informisanju.

Drugo krivično delo je *iznošenje ličnih i porodičnih prilika*. Ko iznosi ili pronosištogod iz ličnog ili porodičnog života nekog lica što može škoditi njegovoj časti i ugledu, biće kažnjen novčanom kaznom ili zatvorom do šest meseci. Kada je delo učinjeno putem štampe, radija, televizije ili sličnih sredstava ili na javnom skupu, učinilac će se kazniti novčanom kaznom ili zatvorom do jedne godine. Ako je ono što se iznosi ili pronosi dovelo ili moglo dovesti do teških posledica za oštećenog, učinilac će se kazniti zatvorom do tri godine.

Za iznošenje ili pronošnje ličnih ili porodičnih prilika koje je učinjeno u vršenju službene dužnosti, *novinarskog poziva*, odbrani nekog prava ili pri zaštiti opravdanih interesa, učinilac se neće kazniti, ako dokaže istinitost svog tvrđenja ili ako dokaže da je imao osnovanog razloga da poveruje u istinitost onog što je iznosio ili pronosio. Istinitost ili neistinitost onog što se iznosi ili pronosi iz ličnog ili porodičnog života nekog lica ne može se dokazivati, osim u prethodno navedenom slučaju.

9.4. PRAKSA I PRESUDE EVROPSKOG SUDA ZA LJUDSKA PRAVA U VEZI SA PRAVOM NA PRIVATNOST I DOKUMENTI SAVETA EVROPE

Praksa Evropskog suda u ovoj oblasti veoma je bogata. Na ovom mestu pomenućemo samo nekoliko najinteresantnijih slučajeva.

9.4.1. *Karolina od Monaka & Nemačke (2004)*

Princeza Karolona od Monaka, izvojevala je pobeđu u dugotrajnoj parnici sa tabloidima koji su objavljivali njene fotografije pred Evropskim sudom za ljudska prava u junu 2004. godine. Evropski sud za ljudska prava je da nije dopušteno objavljivati bez dozvole fotografije princeze i fotografije njene dece, čak i kada su te fotografije snimljene na javnom mestu. ***Ova odluka mogla bi da bude svojevrsna prekretnica i da značajno utiče na buduću sudsku praksu u pogledu prava fotografa "paparaca" u mnogim zemljama.*** Ovom odlukom se ujedno ukida presuda nemačkog suda, koji je zauzeo stanovište da javne ličnosti na javnom mestu mogu biti fotografisane bez posebnog odobrenja.

Tri nemačka magazina – Bunte, Neue Post i Freizeit Revue – objavile su fotografije, na kojima je princeza od Monaka prikazana na skijanju, za vreme jahanja, kako sedi u nekom kafeu ili igra tenis sa svojim suprugom, princom Ernst-Augustom od Hanovera. Sudije Ustavnog suda Nemačke su prethodno konstatovale da je princeza ***"ličnost savremene istorije"***, i da ona stoga ***nema pravo da se žali*** ukoliko je ***neko snima na javnom mestu.***

Ali, sudije Evropskog suda za ljudska prava su donele odluku suprotnu odluci nemačkog suda. Po njihovom mišljenju, listovi su ugrozili pravo na privatnost princeze i time povredili Evropsku konvenciju o ljudskim pravima. “***Svaka osoba, bez obzira koliko je poznata, mora imati pravo na zaštitu i uživanje privatnosti, i svog privatnog života***”, zaključio je Evropski sud. “Ovaj sud smatra da javnost nema legitimni interes da zna sve detalje koji se tiču ličnosti princeze Karoline, kao i sve činjenice iz njenog privatnog života”.

Advokat princeze Karoline, Matijas Princ, pozdravio je odluku suda i zatražio da se hitno promeni sadašnji nemački zakon, kako bi se u njega unele ***odredbe o zaštiti privatnosti*** u skladu sa najnovijom sudskom interpretacijom Evropske konvencije o ljudskim pravima. “To je veoma dobro i važno ne samo za mog klijenta, nego i za sve ljude u Evropi, jer je Evropski sud na ovaj način povišio postojeći standard zaštite privatnosti do nivoa višeg od onoga koji je do sada važio u Nemačkoj – na nivo koji važi u Francuskoj”, ocenio je advokat princeze Karoline. ***Advokat koji je na sudu zastupao interese Nemačke***, Klaus Štoltenberg, rekao je da će njegova vlada pažljivo proučiti odluku suda i naknadno odlučiti da li će uložiti žalbu. Rok za žalbu je tri meseca. Princeza Karolina od Monaka je kćer princa Renijea i nekadašnje filmske zvezde Grejs Keli. Njena sestra Stefani se takođe često pojavljivala u tabloidima, u poslednje vreme najviše zbog udaje za jednog cirkuskog akrobatu.

9.4.2. Preporuka br. R (2003) 13 o pružanju informacija koje se odnose na krivične postupke putem medija

O ovoj preporuci je već ranije bilo reči ali još jednom treba pomenuti da ***ona*** posebnu pažnju poklanja i ***zaštiti privatnosti u kontekstu krivičnim postupka*** koji su u toku (načelo br. 8). Pri pružanju informacija o osumnjičenim, optuženim, ili osuđenim licima ili drugim stranama u krivičnom postupku treba da se poštuje njihovo pravo na zaštitu privatnosti. ***Posebna zaštita treba da se obezbedi licima kao što su maloletnici i druga ugrožena lica, kao i žrtvama, svedocima i porodicama osumnjičenih, optuženih ili osuđenih lica.***

9.5. SLUČAJEVI PRED SRPSKIM SUDOVIMA

9.5.1. Jedan domaći slučaj - Jelena i Mihajlo Lajf Jovanović & Press

Tokom 2008. godine, lider LDP-a, Čedomir Jovanović, privremeno se preselio u jednu vilu na Dedinju. Jovanović, poznat između ostalog što je u demonstracijama 1996/97. godine, predvodio studente na vilu Slobodana Miloševića baš na Dedinju, time je skrenuo pažnju jednom delu javnosti i medija, koje su objavile čitav niz članaka, u kojima je prednjačio dnevni list Press. U brojnim člancima, još jednom se otvorilo pitanje odakle Čedomiru Jovanoviću novac za kuću (ispostavilo se posle da mu je na korišćenje dao prijatelj nakon što je njemu i njegovoj porodici prećeno ispred njihovog porodičnog stana u Takovskoj ulici što je, po proceni porodice Jovanović zahtevalo i bezbednju

lokaciju po porodični život) da bi zatim Press objavio i fotografije vile na kojoj su se nalazili i obrisi njegovog maloletnog sina Mihajla Lajfa Jovanovića.

Jelena Jovanović, i njen maloletni sin Lajf Jovanović, podneli su, shodno Zakonu o javnom informisanju, privatnu tužbu zbog objavljivanja fotografija vile na Dedinju u kojoj su živeli sa Čedomirom Jovanovićem, liderom LDP-a, koje su objavljene u dnevnom listu Press. Okružni sud u Beogradu, utvrdio je da je objavljivanjem fotografija na kojem su se nalazili Jelena Jovanović i njihov sin Mihajlo u dvorištu njihove porodične kuće, povređeno njihovo pravo na privatni život, i naložilo glavnom uredniku Press-a, Draganu J. Vučićeviću, da isplati naknadu od 150.000 dinara i Jeleni i Mihajlu Jovanoviću.

Vrhovni sud Srbije, na sednici održanoj 1.07.2009 godine u veću sastavljenom od sudija Branislave Apostolović, Nadežde Radević i Zvezdane Lutovac, delimično je usvojio žalbu advokata Pressa na prethodnu presudu Okružnog suda, pošto je utvrdio da nema osnova da se Jeleni Jovanović isplati 150.000 dinara na ime "povrede prava na privatni život", ali je istovremeno potvrdio deo presude Okružnog suda u Beogradu, da maloletni Mihajlo Lajf Jovanović, sin Čedomira Jovanovića ima pravo na dosuđenu naknadu nematerijalne štete u visini od 150.000 dinara. Pismeni opravak presude dostavljen je Press-u 10.09.2009. godine.

Presudom je Press-u takođe naloženo, da porodici Jovanović preda sve fotografije dedinjeske vile, na kojem se, prema tvrdnji tužilaca, naziru obrisi maloletnog Mihajla Lajfa, kao i da Press objavi presudu Okružnog suda "u delu koji se odnosi na malolentog tužioca Mihajla Lajfa, što je Press i učinio 11.09.2009 godine. U ovom delu presude napisano je:

„Delimično se usvaja tužbeni zahtev, pa se **OBAVEZUJE** tuženi Dragan Vučićević da na ime naknade nematerijalne štete zbog povrede prava na privatni život plati maloletnom Jovanović Mihajlu Lajfu, čiji je zakonski zastupnik majka Jovanović Jelena, 150.000 dinara u roku od 15 dana od pravosnažnosti presude, pod pretnjom prinudnog izvršenja.“

9.6. ODLUKE SAVETA NOVINARA ŠVEDSKE KAO DEO PROCESA SAMOREGULACIJE

Kao o što smo prethodno ukazali, u pojedinim zemljama samoregulatorna tela poput Saveta za štampu imaju značajnu ulogu u otklanjanju povreda etičkih standarda novinarske profesije. Jedan od etičkih standarda svakako je i zaštita prava na privatnost. Kao i pretpostavka nevinosti ili zaštita anonimnog izvora i zaštita prava na privatnost jeste i etički ali i zakonski (pravni standard). Savet novinara Švedske u više navrata je donosio odluke koje su „osudile“ novinare i izdavače zbog kršenja etičkog standarda zaštite prava na privatnost (privatan i porodičan život). Na ovom mestu ukazujemo na slučaj novina *Sydsvenska Dagbladet* i *Göteborgs-Posten* u kojima je Savet utvrdio kršenje etičkog principa zaštite privatnosti.

U *prvom slučaju* kada je vlasnik kuće ubio osumnjičenog provalnika, novine *Sydsvenska Dagbladet* objavile su sliku tela ubijenoga. Savet je presudio protiv novina, zbog toga što nisu vodile računa o osećanjima porodice ubijenog. Objavljivanje ovakve fotografije izazvalo je kontroverze među novinarima širom sveta, a Savet je morao da donese odluku odmeravajući između bola porodice i želje novina da verodostojno prenese istinu. U *drugom slučaju*, regionalne novine *Göteborgs-Posten* intervjuisale su sedamnestogodšnje devojčice na temu kontraceptivnih pilula i uz njihov pristanak objavile njihova imena. Savet je opet presudio na štetu novina, zbog toga što postoji veća potreba da se zaštite mlađi ljudi, nego što je to slučaj sa odraslim osobama.

Ovi primeri oslikavaju čvrstu privrženost zaštiti privatnosti ranjivih lica i grupa. Savet zauzima jednako čvrst stav kada je u pitanju pravo ispitanika da kaže svoju stranu priče. Novine su snažno kritikovane u slučajevima kada osobama o kojima su tekstovi napisani nije pružena prilika da odgovore na navode.

PREDAVANJE DESETO
MEDIJI I SLOBODA VEROISPOVESTI

10. МЕДИЈИ И СЛОБОДА ВЕРОИСПОВЕСТИ

10.1. Ограничење слободe изражавања због заштите верских осећања других

Борба за право на слободу вероисповести има дугу историју. Право на слободно изражавање вере чини део Првог амандмана на Устав Сједињених Америчких Држава, исто као и право на слободу говора. Иако је у међународним документима дефинисано одвојено од слободe изражавања, ова два права су често уско повезана у пракси. Пре свега право на мишљење и вероисповест укључује и право на изражавање својих веровања у друштву, те се због тога често међусобно преплићу²⁴⁰461. Право на слободно изражавање вероисповести је регулисано чланом 18 Универзалне декларације о људским правима који каже да:

„Свако има право на слободу мисли, савести и вероисповести; ово право укључује слободу промене вероисповести или уверења и слободу да човек сам или у заједници с другима, јавно или приватно, манифестује своју веру или уверење подучавањем, обичајима, молитвом и обредом“.²⁴¹ С друге стране, члан 9 ЕКЉП регулише слободу мисли, савести и вероисповести на следећи начин: „Свако има право на слободу мисли, савести и вероисповести; ово право укључује слободу промене вере или уверења и слободу човека да, било сам или заједно с другима, јавно или приватно, испољава веру или уверење молитвом, проповеди, обичајима и обредом.

Слобода исповедања вере или убеђења може бити подвргнута само оним ограничењима која су прописана законом и неопходна у демократском друштву у интересу јавне безбедности, ради заштите јавног реда, здравља или морала, или ради заштите права и слобода других“²⁴².

Члан 9 ЕКЉП садржи како право на слободу мисли, савести и вероисповести, тако и право да свако испољава своју веру. Царић сматра да ово право обухвата „слободу промене вере или уверења и слободу испољавања вере или уверења самостално или у заједници, јавно или приватно и то молитвом, путем проповеди, обичајима и обредом“²⁴³.

Слобода мисли, савести и вероисповести може у много случајева да укључи и право на слободу изражавања. Испољавање вере се често третира као део права на слободу изражавања и, као што ће се видети у даљем тексту, судови ова два права често повезују. Испољавање вере је ближе дефинисано Европском конвенцијом о

²⁴⁰ Вид. више у: R. Clayton, H. Tomlinson (eds.), 956. 462 Чл. 18, Универзална декларација о људским правима 463 Чл. 9 ЕКЉП

²⁴¹ Чл. 18, Универзална декларација о људским правима

²⁴² Чл. 9 ЕКЉП

²⁴³ М. Пауновић, С. Царић, *Европски суд за људска права – основна начела и ток поступака*, Службени гласник РС, 2006, 240.

људским правима, и то на начин да је посреди „испољавање вере или уверења молитвом, проповеди, обичајима или обредом“²⁴⁴. Молитва може бити интраперсонална, интерперсонална или групна, у зависности од тога да ли се верник моли у себи, са неким или у групи. Проповед је увек вид изражавања и, као такав, морао би бити заштићен и чланом 10, ЕКЉП, док обичаји и обреди зависе од врсте и типа религије, али у највећем броју случајева и ту је укључено право на слободно изражавање.

„У одлучивању о приоритетима између два супротстављена права Европски суд је дао велику важност верским осећањима и правима из члана 9, у односу на друге слободе“²⁴⁵

Осим са чланом 10, слобода мисли, савести и вероисповести је врло повезана са чланом 11, у вези са слободом окупљања и удруживања, како би се испољавала вера или убеђење. Повезана је и са захтевом за поштовање приватног живота из члана 8, који омогућава да се верска осећања испољавају у приватности дома или да се тај део личности задржи као тајна, о којој неко не жели да разговара. Још једна важна веза јесте и право родитеља да деци обезбеде образовање у складу са својим филозофским и верским уверењима, што се штити чланом 2 протокола 1, ЕКЉП. Право на поштовање верских и филозофских уверења припада родитељима детета који одлучују о томе на који начин ће дете примењивати поштовање верских и филозофских уверења. То право не припада самом детету, као ни школи или верском удружењу.²⁴⁶

Када говоримо о ограничавању слобода изражавања како би се обезбедила слобода мисли, савести и вероисповести других људи, морамо поставити питање „размера у којима државне власти могу предузети акцију против изражавања, како би заштитиле верску осетљивост припадника одређених вера тако што ће спречити или казнити приказивање увредљивог материјала, који би могао да исмевањем обесхрабри припаднике неке вере код њеног практиковања или исповедања“.²⁴⁷

Најчешће проблеми настају када се слобода изражавања схвата прешироко, скоро па без ограничења и без размишљања о томе да ли ће такво изражавање повредити нечија верска осећања. Један од примера су закони о богохуљењу који су служили да заштите верске симболе од изругивања. Постоји тенденција да се закони о богохуљењу полако укидају у Европи баш зарад високог степена толеранције у оквиру верских заједница. Са друге стране у Европи је дошло до промене састава становништва услед миграција са Блиског истока и из Африке, углавном људи исламске вероисповести, који имају различит степен верске толеранције у односу на слободу изражавања. Због тога све више долази до проблема приликом преклапања ова два права у пракси. У већини европских демократија, шала и

²⁴⁴ Чл. 9, ст. 1, ЕКЉП.

²⁴⁵ R. Clayton, H. Tomlinson (eds.), 9719

²⁴⁶ Џ. Мурдок, *Слобода мисли, савести и вероисповести: водич за примену члана 9 Европске конвенције о људским правима*, Савет Европе, Београд 2008, 88.

²⁴⁷ *Ibid.*, 93

сатира које се тичу верских симбола сматрају се правом на слободу изражавања. У последње време, чини се да та слобода добија нова ограничења. Први случај се догодио након што је објављена карикатура пророка Мухамеда у једним данским новинама. Карикатура је изазвала велики револт у исламском свету. У исламу лице пророка Мухамеда треба да буде невидљиво, како би сваки верник могао да га замисли како жели, а карикатура је не само приказивала лик пророка Мухамеда, већ је он на глави имао бомбу уместо турбана. Ту је први пут дошло до озбиљне поделе између оних који су сматрали да је карикатура представљала сатиру, и тиме била заштићена чланом 10 који штити слободу изражавања, и става верника да је дата слобода изражавања повредила верска осећања других и да је требало да буде ограничена.²⁴⁸

Након што су данске дневне новине са националним покривањем објавиле спорну карикатуру у јануару 2006. године, почели су немири широм света у муслиманским земљама где су спаљиване данске амбасаде. Дански премијер у том моменту, Андерс Фог Расмусен (Anders Fogh Rasmussen) изјавио је да је у току највећи међународни сукоб у коме Данска учествује од Другог светског рата.²⁴⁹ 470 Уредник водећих дневних новина је морао да се извини тиме што је рекао да, иако објављивањем карикатура није прекршен ни један закон, он је свестан да је повредио верска осећања многих муслимана за шта је упутио извињење.²⁵⁰ нагласио и да Данска има дугу традицију слободе изражавања и демократије и позвао све оне који су одлучили да ту живе да прихвате те вредности. Међутим, до данас аутор карикатуре пророка Мухамеда има двадесетчетворочасовну полицијску пратњу јер свакодневно добија претње које му угрожавају живот. Други случај, свакако ригорознији од првог, јесте случај убијања новинара француског листа „Шарли Ебдо“ („Charlie Hebdo“) 7. јануара 2015. године, када су два милитантна муслимана ушла у редакцију и запуцала на присутне у редакцијском колегијуму, због објављивања карикатуре пророка Мухамеда у последњем броју часописа.

Ово је екстремни пример, зато што се ту више није радило о балансу између слободе изражавања и права на слободу мисли, савести, и вероисповести, већ о односу ова два права и права на живот. Новинари и карикатуристи су изгубили живот због права које су они мислили да имају, да се слободно изразе, од стране некога ко је сматрао да је то њихово право требало да буде ограничено. Са најновијим миграцијама где је до децембра 2015. године пријављено 750.000 избеглица и миграната, који су кроз Грчку, Македонију, Србију долазили до Европске уније, може се очекивати да ће балансирање слободе и ограничења

²⁴⁸ E. D. Malcolm, „From Cartoons to Crucifixes: Current Controversies Concerning the Freedom of Religion and the Freedom of Expression before the European Court of Human Rights”, *Journal of Law & Religion*, Vol. XXVI, 345-346.

²⁴⁹ Хронолошки приказ догађаја који су следили након објављивања прве карикатуре пророка Мухамеда, укључујући и информације о спаљивању данске заставе и извињења данског премијера се може наћи овде: Danish Cartoon Controversy, The New York Times: <http://www.nytimes.com/topic/subject/danish-cartoon-controversy>, (приступљено 24. 8. 2015. године).

²⁵⁰ Вид. више у: Danish paper sorry for Muhammad cartoons, the Guardian, 31. 1. 2006. године, <http://www.theguardian.com/media/2006/jan/31/religion.saudi-arabia> (приступљено 24. 8. 2015. године).

слободе изражавања и права на вероисповест бити још комплексније, и то је тема којој и СЕ и ЕУ треба да посвете посебну пажњу у годинама које долазе.

10.2. Савет Европе - Медији и слобода вероисповести

10.2.1. Регулаторни оквир Савета Европе о слободи вероисповести

ЕКЉП чланом 9, регулише слободу мисли, савести и вероисповести на следећи начин:

„Свако има право на слободу мисли, савести и вероисповести; ово право укључује слободу промене вере или уверења и слободу човека да, било сам, или заједно с другима, јавно или приватно, испољава веру или уверење молитвом, проповеди, обичајима и обредом.

Слобода исповедања вере или убеђења може бити подвргнута само оним ограничењима која су прописана законом и неопходна у демократском друштву у интересу јавне безбедности, ради заштите јавног реда, здравља или морала, или ради заштите права и слобода других.“²⁵¹

Слобода мисли, савести и вероисповести може бити ограничена на исти начин као и слобода изражавања. Потребно је да три услова буду кумулативно испуњена: да је ограничење прописано законом, да постоји легитимни циљ и да је ограничење неопходно у демократском друштву, што ЕСЉП цени у сваком конкретном случају.

У Препоруци Парламентарне скупштине 1805 (2007), о богохуљењу, верској увреди и говору мржње усмереним против особа на основу њихове вере²⁵² констатује се да је „у мултикултурним друштвима често неопходно помирити слободу изражавања и слободу мисли, савести и вероисповести“²⁵³ Констатује се и да је државама остављено широко поље слободне процене како би се оставила могућност да саме одреде границе једног и другог права. Као једно од пресудних питања у овој области је одређено питање моралне освешћености, те се због тога мора водити рачуна да се слобода што ређе ограничава због моралних норми. У том смислу, „Скупштина (Савета Европе) сматра да богохуљење, као увреда вероисповести, не би требало да буде регулисана као кривично дело“.²⁵⁴ С друге стране, Скупштина је сагласна да би говор мржње требало да буде озбиљно санкциониран, било да је усмерен против вере или по другом основу. Тиме је потврђена

²⁵¹ Чл. 9, ЕСЉП.

²⁵² ПАЦЕ препорука 1805 (2007) о „богохуљењу, верским увредама и говору мржње усмерене ка особама због њихове религије“.

²⁵³ *Ibid.*

²⁵⁴ Резолуција 1928 (2013) о „обезбеђивању људских права у односу на религију и веру и заштита верских заједница од насиља“, усвојена 24. априла 2013. године.

Резолуција 1510 (2006) о слободи изражавања и поштовању верских уверења²⁵⁵ 476, која констатује да ће се „оно што је у стању да произведе значајну увреду личности одређеног верског уверења разликовати од времена до времена и од места до места“.²⁵⁶

И на крају у Извештају Венецијанске комисије о односу између слободе изражавања и слободе вероисповести²⁵⁷ усвојеног од стране Венецијанске комисије на 76. пленарној сесији одржаној 1718. октобра 2008. године закључено је следеће: прво, да не постоји једна општа дефиниција „верске увреде“ која би покривала различите концепте „увреде која се базира на припадању одређеној религији“ и „повреде религијских осећања“; друго, да се дело богохуљења данас јако ретко процесуира и кажњава у Европи; и треће, „да у демократском друштву верске групе морају толерисати, као и друге групе, критичка мишљења у јавности и дебату о њеним активностима, учењима, и вери, имајући у виду да такав критицизам не прелази у позив на мржњу или позив да се ремети јавни мир или да долази до дискриминације против присталица одређене вероисповести.“²⁵⁸

И на крају, у Компилацији стандарда Савета Европе у вези са принципима слободе мисли, савести и вероисповести и њених веза са другим људским правима²⁵⁹, потврђују се сви напред изнесени постулати.

10.2.2. Пракса ЕСЉП у балансирању члана 10 и члана 9 ЕКЉП

Однос слободе изражавања и заштите верских осећања других спада у једну од најкомплекснијих балансирања два људска права о којима ЕСЉП мора да одлучи. Ова два права су повезана и међусобно испреплетена на више начина: члан 9, ЕКЉП прописује и право да се вера „јавно или приватно испољава“. То значи да је слобода изражавања саставни део слободе вероисповести и да једно од ограничења слободе изражавања може бити и слобода да се вера исповеда. Са друге стране, слобода изражавања се често састоји и од изражавања мржње или позивања на мржњу против различитих верских група, може садржати увредљив говор и на много других начина угрожавати слободу вероисповести. Стога се такво изражавање мора ограничити да би се заштитило туђе право на вероисповест.

²⁵⁵ Резолуција 1510 (2006) о „слободи изражавања и поштовању верских уверења“, усвојена 28. јуна 2006. године, Parliamentary Assembly Resolution 1510 (2006) on Freedom of Expression and respect for religious beliefs, 28 June 2006.

²⁵⁶ *Ibid.*, 11.

²⁵⁷ Извештај о односу између слободе изражавања и слободе вероисповести: питање регулације и гоњења у вези богохуљења, увреде на верској основи и подстицања на верску мржњу, усвојен од стране Венецијанске комисије на 76. пленарној сесији, у Венецији 1718. октобра 2008. године

²⁵⁸ *Ibid.*, 16.

²⁵⁹ Compilation of Council of Europe standards relating the Principles of Freedom of Thought, Conscience and Religion and Links to Other Human Rights, adopted by the Steering Committee for Human Rights (CDDH) on 19 June 2015. 481 *Otto-Preminger-Institut v. Austria*, пред. бр. 13470/87, пресуда од 20. септембра 1994. године

У већини пресуда ЕСЉП, које су се тикале односа члана 9, и члана 10, ЕСЉП је пресуђивао да националне државе нису судиле супротно члану 10 ЕКЉП, и сматрале су да је ограничење слободе изражавања, које је донето на националном нивоу, углавном, било неопходно да се заштите права других. У другим случајевима, ЕСЉП је проналазио да није било повреде слободе изражавања, као и да ЕКЉП штити и онај говор који „шокира“ или „вређа“. ЕСЉП, такође, каже да „они који одлуче да искористе слободу да јавно испољавају своју веру, независно од тога да ли то раде као чланови верске мањине или већине, не могу разумно очекивати да буду изузети од сваке критике. Они морају толерисати и прихватити порицање својих верских убеђења од стране других и чак пропагирање других доктрина које су непријатељске према њиховој вери.“²⁶⁰ 481

Колико ЕСЉП државама потписницама даје широко поље слободне процене најбоље се може видети у неколико случајева ограничења слободе изражавања због богохуљења, где је ЕСЉП доносио одлуке да није дошло до повреде члана 10 ЕКЉП. Први пример је случај *Otto-Preminger-Institut* против Аустрије, где је Институт најавио јавно приказивање филма „Савет у рају“ („Das Liebeskonzil“ - „Counsil in Heaven“) редитеља Вернера Шретера (Werner Schroeter) од 13. маја 1985. године у терминима од 22:00 увече, осим једног приказивања у току недеље од 16:00 после подне. Најава филма је била послата члановима Института и стављена у излог. Обавештење је садржало кратак садржај филма и поруку да је забрањен за млађе од 17 година. Након што је Католичка црква поднела кривичну пријаву против Института, и након што је филм приказан дежурном судији, јавни тужилац је поднео захтев да се овај филм забрани, у складу са тадашњим медијским законом. Једна од сцена у филму приказује „Бога јеврејске, хришћанске и исламске религије као сенилног старца који се клања ђаволу са којим размењује дубок пољубац и кога зове својим пријатељем“²⁶¹ 482. Аустријски судови су забранили приказивање филма, уз образложење да филм вређа католицизам. ЕСЉП је закључио, са 6 гласова наспрам 3 да ту није било повреде члана 10 ЕСЉП. Тројица судија који су издвојили мишљење су сматрали да „ограничење слободе изражавања треба бити дозвољено само изузетно, да мора бити уско тумачено и да поље слободне процене у овом случају не може бити широко.“²⁶² 483 Они су сматрали и да приказивање филма није могло никога да угрози, самим тим што је на плакату назначен кратак садржај филма, као и у обавештењу, послатом члановима Института, што су за тај филм морале да се купе улазнице и што је био забрањен за млађе од 17 година²⁶³ 484.

У другом случају богохуљења, *Wingrove против Велике Британије*²⁶⁴ 485, ЕСЉП је пронашао да држава, такође, није прекршила члан 10, тиме што је забранила приказивање филма. Вингров је филмски редитељ (за овај филм и сценариста) који

²⁶⁰ *Otto-Preminger-Institut v. Austria*, пред. бр. 13470/87, пресуда од 20. септембра 1994. године.

²⁶¹ *Ibid.*

²⁶² Издвојено мишљење судија Палм, Пеканен и Макарик (Palm, Pekannen i Makarczik).

²⁶³ *Ibid.*

²⁶⁴ *Wingrove v. United Kingdom*, пред. бр. 17419/90, пресуда од 25. новембра 1996. године.

je филм *Visions of Ecstasy* предао Британском одбору за класификацију филмова (British Board of Film Classification)^{486, 265} како би добио дозволу да се филм продаје, издаје и на други начин буде доступан публици. Британски одбор је филм забранио. Сам филм траје 18 минута, нема дијалога, садржи само музику и глуму. Радња филма описује еротске фантазије lika којим је Вингров описао Свету Терезу од Авила. Еротска фантазија укључује и распеће Исуса Христа. Након што му је филм забрањен од стране Одбора, а онда и од стране британских судова којима се обратио, Вингров се обратио ЕСЉП са молбом „да донесу одлуку која проглашава британске законе о богохуљењу као непотребне у теорији, као што су и у пракси у било којој мултикултурној демократији“.²⁶⁶ ⁴⁸⁷ ЕСЉП је закључио да је забрана прописана законом, са легитимним циљем и да је била неопходна у демократском друштву. Међутим, након што је 2008. године укинута закон којим се регулише богохуљење, Одбор је коначно 2012. године овај филм пустио на слободно тржиште, са ознаком да није препоручен за оне испод 18 година²⁶⁷ ⁴⁸⁸.

У већини осталих случајева пред ЕСЉП, предмет спора је било ограничење слободе изражавања због говора мржње, увреде, критике или позивања на насиље усмерених против слободе вероисповести. У случају *Muslum Gunduz против Турске*, Муслум Гундуз, је лидер исламске секте који је гостовао у једној телевизијској емисији. Он је том приликом световне институције називао „безбожним“, критиковао је демократију и демократске принципе и отворено је позивао на увођење шеријатског права. Програм је емитован уживо и трајао је око 4 сата, а разговарало се о секти коју је Гундуз предводио. Турски суд је Гундуза прогласио кривим и осудио га је на две године затвора и новчану казну по основу „подстицања грађана на мржњу и насиље на основу разлика у вероисповести“.²⁶⁸ ⁴⁸⁹ ЕСЉП је одлучио да у овом случају, иако је ограничење прописано Турским законом, и постоји легитимни циљ, у демократском друштву није било неопходно да се Гундузу ускрати слобода говора. Суд је сматрао да, иако је његов говор могао бити протумачен као позив на насиље и говор мржње, када се посматра у контексту у ком је изјава дата, његови ставови су били добро познати јавности, он је био и позван у програм да представи неконформистичке погледе своје секте и то је било у оквиру свеопште дебате, која је већ постојала у турским медијима на ту тему. Стога, суд је сматрао да само пропагирање шеријатског права „без позива на насиље, не може бити посматрано као говор мржње“.²⁶⁹ ⁴⁹⁰

10.3. Заштита верских осећања других и слобода изражавања у Европској унији

²⁶⁵ British Board of Film Classification (BBFC): <http://www.bbfc.co.uk> (приступљено 24. 8. 2015. године).

²⁶⁶ *Wingrove v. United Kingdom*, представка бр. 17419/90, пресуда од 25. новембра 1996. године.

²⁶⁷ Детаљан опис овог случаја се може наћи у архиви British Board of Film Classification: <http://www.bbfc.co.uk/case-studies/visions-ecstasy> (приступљено 24. 8. 2015. године).

²⁶⁸ *Muslum Gunduz v. Turkey*, представка бр. 35071/97, пресуда од 4. децембра 2003. године.

²⁶⁹ *Ibid.*

Европска повеља о основним правима Европске уније²⁷⁰ 491 (2012/Ц 326/02) чланом 10 регулише право мисли, савести и вероисповести на начин да: „Свако има право на слободу мисли, савести и вероисповести. Ово право укључује право да се промени вера или уверење или слобода да се та вера практикује, било сам или у заједници са другима, у јавности или приватно, богослужећи, изучавајући, практикујући или поштујући.

Право на приговор савести је признато, у складу са националним законима који регулишу ово право“.²⁷¹ 492

Директива о АВМУ се овим правом готово и не бави у вези са медијима. Једино где се помиње посебна заштита верских осећања других јесте у комерцијалним програмима. Државама чланицама је остављена могућност да „забране приказивање логотипа спонзора током дејих, документарних и верских програма“²⁷² 493, док се државама чланицама експлицитно забрањује емитовање реклама или телешопа током трајања верских програма⁴⁹⁴.²⁷³

Савет Европске уније је на састанку одржаном у Луксембургу 24. јуна 2013. године усвојио „Смернице Европске уније о промоцији и заштити слободе вероисповести и верског убеђења“⁴⁹⁵ 274, где се констатује да су „повреде или злоупотребе слободе вероисповести од стране државних и недржавних чинилаца врло проширене и комплексне и да утичу на људе у свим деловима света, укључујући и Европу“⁴⁹⁶.²⁷⁵

С обзиром на то да се и Повеља и смернице Европске уније ослањају на документа Уједињених нација о људским правима и ЕКЉП, а да ЕУ, осим координатора за борбу против антисемитизма и антимуслиманске мржње,⁴⁹⁷ 276 и нема механизам примене ових правила у пракси, може се рећи да ЕУ оставља СЕ и ЕСЉП, као чуварима људских права, да ову област регулишу.

10.4. Правни оквир Републике Србије о заштити верских осећања других као ограничења слободе изражавања

10.4.1. Уставни и законски оквир

²⁷⁰ Charter of Fundamental Rights of the European Union (2012/C 326/02), *Official Journal of the European Union* C326/392 of 26. 10. 2012. 492 Чл. 10, Европска повеља.

²⁷¹ Чл. 10, Европска повеља.

²⁷² Чл. 10, тач. 4, Директива 2010/13/ЕУ од 15. априла 2010. године о аудио-визуелним медијским услугама (Директива о АВМУ).

²⁷³ Чл. 20, Директива о АВМУ

²⁷⁴ EU Guidelines on the promotion and protection of freedom of religion and belief, Foreign Affairs Council Meeting, Luxembourg, 24 June 2013

²⁷⁵ *Ibid*, 1.

²⁷⁶ Изабрани 1. децембра 2015. године: Катарина фон Шнурбајн (Katharina Von Schnurbein) је изабрана за координатора за борбу против антисемитизма, а Давид Фригијери (David Friggieri) је изабран за координатора за борбу против антимуслиманске мржње.

Чини се да комплексност односа слобода изражавања и заштите верских осећања других никада није био видљивији него у двадесет првом веку. На основу тог сложеног односа и балансирања које право треба да преовлада, тренутно се мери демократија, ниво достигнутих европских вредности, креирају се националне политике, побеђује се или губи на изборима, а у најекстремнијим ситуацијама долази и до губитака живота. У Србији, чини се да је какав такав однос успостављен и да су ова два права у већини случајева успешно избалансирана.

Устав Републике Србије јемчи слободу „мисли, савести, уверења и вероисповести, право да се остане при свом уверењу или вероисповести или да се они промене према сопственом избору“⁴⁹⁸.²⁷⁷ Устав регулише, са једне стране слободу да се појединац не изјашњава о својим верским и другим уверењима, а са друге стране слободу да свако „испољава своју веру или убеђење вероисповедања, обављањем верских обреда, похађањем верске службе или наставе, појединачно или у заједници с другима, као и да приватно или јавно изнесе своја верска уверења“⁴⁹⁹.²⁷⁸

Закон о јавном информисању и медијима предвиђа да се повредом достојанства, тј. права на аутентичност не сматра „карикатурално, сатирично, колажно и друго слично приказивање лица“⁵⁰⁵.²⁷⁹ Међутим, догађаји последњих година који се тичу карикатурног и сатиричног приказивања лица пророка Мухамеда су показали да за поједине вернике муслиманске вероисповести било какво приказивање пророка може бити увредљиво и да се самим тим може јавити потреба да се ограничи слобода изражавања, због заштите верских осећања других.

Закон о јавном информисању и медијима ограничење слобода изражавања због верских осећања других углавном везује за забрану говора мржње, тј. подстицања „дискриминације, мржње или насиља, против лица или групе лица због њиховог припадања или неприпадања некој [...] вери [...] без обзира на то да ли је објављивањем учињено кривично дело“.⁵⁰⁶²⁸⁰

„Медијска услуга јавног сервиса је производња, куповина, обрада и објављивање информативних, образовних, научних, културно-уметничких, дечјих, забавних, спортских и других програмских садржаја од општег интереса за грађане, а нарочито у циљу остваривања њихових уставних права и слобода, размене идеја и мишљења, неговања политичке, полне, међунационалне и верске толеранције као и очувања националног идентитета путем програма јавног медијског сервиса“⁵⁰⁷.²⁸¹

Цркве и верске заједнице чак имају директан утицај на изглед етра у вези електронских медија, с обзиром на то да су добиле овлашћења да, међусобним

²⁷⁷ Чл. 43, Устав Републике Србије, *Службени гласник РС*, бр. 98/06.

²⁷⁸ *Ibid.*

²⁷⁹ Чл. 79, ст. 3, Закон о јавном информисању и медијима, *Службени гласник РС*, бр. 83/2

²⁸⁰ Чл. 75, ЗЕМ.

²⁸¹ Чл. 4, ст. 1, тач. 24, ЗЕМ

договором, предложи члана Савета РЕМ-а, као овлашћени законски предлагачи^{508.282}

Цркве и медијске заједнице, на основу закона, имају право да пружају медијске услуге цивилног сектора „ради задовољавања специфичних интереса појединих друштвених група (националне мањине, омладина, стари, особе са инвалидитетом итд.) и организација грађана, а не ради стицања добити“⁵¹²

Закон о електронским медијима препознаје удружења, задужбине, фондације, цркве и верске заједнице као потенцијалне пружаоце медијских услуга.

Закон о јавним медијским сервисима, основну делатност јавног медијског сервиса дефинише као „производњу, куповину, обраду и објављивање радио, телевизијских и мултимедијалних садржаја, нарочито информативних, образовних, културно-уметничких, дечјих, забавних, спортских, верских и других који су од јавног интереса за грађане, а који за циљ имају остваривање људских права и слобода, размену идеја и мишљења, неговање вредности демократског друштва, унапређивање политичке, полне, међунационалне и верске толеранције и разумевања, као и очување националног идентитета српског народа и националних мањина, као и пружање аудио и аудио-визуелних медијских услуга и објављивање електронских издања као услуга од јавног интереса“^{513.283}

513 Чл. 3, ст. 1, Закон о јавним медијским сервисима. 514 Чл. 7, ст. 1, тач. 4. Закон о

10.4.2. Регулаторни оквир и изречене мере Регулатора у Србији у вези односа слободе изражавања и слободе вероисповести

Правилник о заштити људских права РЕМ детаљно разрађује однос права на слободу изражавања и слободу мисли, савести и вероисповести, како је то дефинисано Уставом РС и ЕКЉП. Правилник посебно инсистира на поштовању равноправности цркава и верских заједница, те је пружалац медијске услуге „дужан да приликом емитовања програмских садржаја који се односе на верска питања поштује слободу вероисповести грађана и равноправност цркава и верских заједница, које су зајемчене одредбама члана 43, става 1, члана 44, става 1 Устава Републике Србије и члана 1 и 4 Закона о црквама и верским заједницама“^{515.284} (*Службени гласник РС* бр. 36/06). Забрањено је „омаловажавати одређене вероисповести, цркву или верску заједницу или злоупотребљавати верска уверења припадника одређене вероисповести“^{516.285}

Верски програмски садржај се у Правилнику РЕМ-а ближе дефинише као програмски садржај „који је према својој природи и садржају намењен изношењу верских уверења, правила понашања, обичаја одређене цркве, верске заједнице, конфесионалне заједнице или друге верске организације (у даљем тексту: цркве и верске заједнице) или извештавању о актуелним појавама и догађајима у вези са

²⁸² Чл. 72, ЗОМ

²⁸³ Чл. 3, ст. 1, Закон о јавним медијским сервисима

²⁸⁴ Чл. 34, Правилник о заштити људских права, РЕМ.

²⁸⁵ *Ibid.*

одређеном црквом или верском заједницом, а у циљу верског информисања или образовања, очувања, неговања, развијања или унапређења верске културе и традиције“^{517.286}

У Републици Србији, верски програм, као и све најважније верске догађаје, најчешће преносе јавни сервиси, који се углавном и држе прописаних начела. У многим другим земљама, постоје посебни верски канали који искључиво емитују верски програм. На пример, „Радио Ватикан“^{518.287} основан је 1931. године и од тада свакодневно објављује вести о активностима папе, а свој програм емитује на 34 језика и нуди га, не само путем радио-таласа већ и путем сателита и интернета. „Телевизија Ватикан“^{519.288} основана је 1983. године и, такође, служи за пренос догађаја у којима папа учествује, преносима служби и црквених догађаја и, исто као и „Радио Ватикан“, садржај је могуће пратити путем интернета^{520.289}. Посебне верске медије има и ислам. На пример, сателитски систем АРАБСАТ521²⁹⁰ је основан 1976. године од стране Арапске лиге као међувладине организације, која за циљ има емитовање исламских радио и телевизијских програма, али не само строго верских програма који искључиво емитују верске обреде, већ и оне програме који пропагирају сам исламски начин живота и вредности^{522.291}. Православна црква је дуго била обесправљена у Републици Србији по питању права на оснивање сопствених електронских медија, што се променило почетком двадесет првог века. Прва радио-станица основана од стране Српске православне цркве у Србији била је „Глас цркве“^{523.292} у Ваљеву, која током дана емитује и информативни и музички програм, али има и одређене стриктно верске емисије^{524.293}.

Када се у Србији програм прекида ради емитовања верског програма, такав садржај мора бити јасно означен на почетку и на крају емисије, али мора бити и означено на коју цркву/верску заједницу се односи, на основу члана 35, става 2 Правилника о заштити људских права. РЕМ јасно забрањује емитовање програма забрањених верских заједница^{525.294}, позивање гледаоца да промене своја верска уверења или приступе цркви или верској заједници, посебно ако им се за узврат нека награда у виду новца, посла или путовања^{526.295}. Забрањено је и емитовање програма у коме се корисници медијске услуге убеђују да ће им се нешто догодити уколико не промене верска уверења или не приступе одређеној цркви/верској заједници^{527.296}.

²⁸⁶ Чл. 35, Правилник о заштити људских права, РЕМ

²⁸⁷ “Vatikanski radio: Papin glas i glas Crkve u dijalogu sa svijetom“, <http://hr.radiovaticana.va> (приступљено 11. 12. 2015. године).

²⁸⁸ 519 Centro Televisivo Vaticano: <http://www.ctv.va/content/ctv/it.html> (приступљено 11. 12. 2015. године). 520

²⁸⁹ Вид. опширније о односу Католичке цркве и медија у: М. Радојковић, Б. Стојковић, 114-116.

²⁹⁰ ARABSAT: <http://www.arabsat.com/english/home> (приступљено 11. 12. 2015. године).

²⁹¹ Вид. опширније о односу ислама и медија у: М. Радојковић, Б. Стојковић, 124-127

²⁹² Глас цркве: http://www.glascrkve.com/tab_radio.php (приступљено 11. 12. 2015. године).

²⁹³ Вид. опширније о односу Православне цркве и медија у: М. Радојковић, Б. Стојковић, 120-123.

²⁹⁴ Чл. 36, Правилника о људским правима

²⁹⁵ Чл. 37, Правилника о људским правима

²⁹⁶ Чл. 38, Правилника о људским правима.

По основу ограничења слободе изражавања због заштите верских осећања других, до сада није било изречених мера од стране Регулатора.

**ПРЕДАВАЊЕ ЈЕДАНЕСТО
МЕДИЈИ И ЗАШТИТА МАЛОЛЕТНИКА**

11. МЕДИЈИ И ЗАШТИТА МАЛОЛЕТНИКА

11.1. Ограничење слободе изражавања због заштите малолетника

Од средине двадесетог века и првих међународних и регионалних, европских, докумената о људским правима, право детета је, чини се, најмлађа од свих грана права које су предмет истраживања ове дисертације. Године 1959. Генерална скупштина УН је усвојила први документ о заштити детета „Декларацију о правима детета“²⁹⁷, где су права детета по први пут издвојена у односу на одрасле. Новембра 1989. године је усвојена Конвенција о правима детета Уједињених нација, „први међународни уговор који се посебно бави правима детета“²⁹⁸ од стране Генералне скупштине УН. Све до тада, дете је било третирано у општим одредбама о правима човека или мушкарца и жене, али никада као засебна категорија. Карактеристично за овај документ јесте да је то најбрже ратификован документ од стране највећег броја држава у најкраћем року у историји Уједињених нација³.²⁹⁹ Новина је да Конвенција, по први пут, гарантује право на слободу изражавања деце и то на следећи начин: „Стране уговорнице ће обезбедити детету које је способно да формира своје сопствено мишљење, право слободног изражавања тог мишљења о свим питањима која се тичу детета, с тим што се мишљењу детета посвећује дужна пажња у складу са годинама живота и зрелошћу детета.

У том циљу, детету ће посебно бити пружена могућност да буде саслушано у свим судским и административним поступцима који се тичу детета, било непосредно или преко заступника или одговарајућег органа, на начин који је у складу са процесним правилима националног закона“⁴.³⁰⁰ Конвенција даље регулише начине на које дете може слободно да се изрази, од којих се посебно наглашавају уметничка форма, која је код мале деце која, на пример, још увек не пишу, јако важна. Конвенција регулише и када дечја слобода изражавања може бити ограничена, на начин који је усклађен са чланом 10, ставом 2 ЕКЈП:

„Дете има право на слободу изражавања; право обухвата слободу да тражи, прима и даје информације и идеје свих врста без обзира на границе, било усмено, писмено или штампано, у уметничкој форми или преко било ког другог средства информисања по избору детета. Примена овог права може бити предмет одређених ограничења, али само таквих која су одређена законом и неопходна: (а) ради

²⁹⁷ Декларација о правима детета, усвојена од стране Генералне скупштине УН, 20. новембра 1959. године: <http://www.unicef.org/malaysia/1959-Declaration-of-the-Rights-of-the-Child.pdf> (приступљено 8. 8. 2015. године)

²⁹⁸ Н. Вучковић-Шаховић, *Конвенција о правима детета*, Југословенски центар за права детета, Београд 1999, 7.

²⁹⁹ Вид. опширније о историји Конвенције у: Convention of the Rights of the Child: <http://www.unicef.org/crc> (приступљено 8. 8. 2015. године).

³⁰⁰ Чл. 12, Закон о ратификацији Конвенције Уједињених нација о правима детета, *Службени лист СФРЈ* □ *Међународни уговори*, бр. 15/90 и *Службени лист СРЈ* □ *Међународни уговори*, бр. 4/96 и 2/97.

поштовања права или угледа других; или (б) ради заштите националне безбедности или јавног поретка (*ordre public*), или јавног здравља или морала“³⁰¹ Конвенција деци гарантује и право на приватност³⁰² али и приступ различитим информацијама које могу допринети њиховом правилном развоју. С тим у вези: „Стране уговорнице уважавају значајну улогу средстава јавног информисања и обезбедиће да дете има приступ информацијама и материјалима из различитих националних и међународних извора, посебно оних који су усмерени на развој његовог социјалног, духовног и моралног добра и физичког и менталног здравља. У том циљу, стране уговорнице ће: (а) подстицати средства јавног информисања да шире информације и материјал од друштвеног и културног интереса за дете; (б) подстицати међународну сарадњу у изради, размени и ширењу таквих информација и материјала из различитих културних, националних и међународних извора; (ц) подстицати издавање и дистрибуцију дејих књига; (д) подстицати средства јавног информисања да посвете посебну пажњу лингвистичким потребама детета које припада мањинској групи или које је аутохтоног порекла; (е) подстицати развој одговарајућих смерница за заштиту детета од информација и материјала штетних по његово добро“³⁰³

Заштита деце од нежељеног садржаја у медијима је једно од централних питања медијског права и законодавства у већини европских јурисдикција³⁰⁴. Друго питање је заштита приватности еце у односу на медије. Клејтон и Томлисон сматрају мало вероватним да би одлука суда „да забрани објављивање информација везаних за децу бити у супротности са чланом 10, ст. 2“³⁰⁵. Они, даље, сматрају да би чак и суђења која се тичу деце, а за која суд одлучи да буду затворена за јавност, била у складу са ЕКЉП и не би се сматрало да је то у супротности са чланом 10³⁰⁶. Ово је јако важна теоријска одредница, јер показује да ограничење јавности да зна чињенице из случајева који се тичу деце представља дозвољено ограничење права на слободу изражавања, због заштите права других, у овом случају најугроженије категорије – деце. Никол, Милер и Шарлан (Nicol, Millar и Sharland) разликују три ситуације када би судови могли да спрече објављивање информација о детету од стране медија. Прва би била у случају да објављивање не садржи директне информације о бризи или подизању детета и ту суд не би интервенисао. Друга су ситуације где ће суд понекад интервенисати, када сматра да интерес детета преовлађује у односу на интерес јавности да зна, али постојаће и ситуације када ће медији моћи да објаве одређене информације које се тичу живота детета. И на крају, треће, ако је дозвола родитеља или суда неопходна и прибављена за објављивање, суд ће узимати у обзир преовлађујући интерес детета у сваком конкретном случају. На пример, суд је и поред дозволе мајке одлучио да забрани телевизијски програм који је садржао информације о рехабилитацији детета са

³⁰¹ Чл. 13, *Ibid*.

³⁰² Чл. 16, *Ibid*: „Ниједно дете неће бити изложено произвољном или незаконитом мешању у његову приватност, породицу, дом или преписку, нити незаконитим нападима на његову част и углед. Дете има право на законску заштиту против таквог мешања или напада.“

³⁰³ Чл. 17, *Ibid*

³⁰⁴ Вид. опширније у: D. Goldberg, G. Sutter, I. Walden, 449.

³⁰⁵ R. Clayton, H. Tomlinson (eds.), 1109

³⁰⁶ *Ibid*.

инвалидитетом једног британског политичара и његове љубавнице. Иако су се и емитер и мајка жалили да је то представљало ограничење члана 10, суд је ипак пресудио да то није тачно јер је дат приоритет интересима детета.¹¹³⁰⁷ Голберг, Сутер и Волден се враћају корак назад и баве се проблемом дефиниције детета. Дете је различито дефинисано у односу на различит садржај коме се излаже или је изложено. На пример, у Закону о заштити деце Велике Британије дете је било дефинисано као особа, која је у време када је њен или његов лик материјализован, имала мање од 18 година.¹²³⁰⁸ До доношења Закона о сексуалним прекршајима из 2003. године¹³³⁰⁹ дете је било дефинисано као сваки човек или жена млађи од 16 година. Голберг, Сутер и Валден примењују да су се овим отворила врата да они који су снимали филмове за одрасле са глумцима који су имали између 16 и 18 година сада сnose санкције.¹⁴³¹⁰ С друге стране, у британском законикау о рекламирању, промоцији продаји и директном маркетингу, дете је дефинисано као особа млађа од 16 година. OFCOM¹⁵,³¹¹ британско регулаторно тело задужено за медије, има дужност да, везано за програмски садржај, штити све оне испод 18 година и примењује два стандарда која се тичу програма: један за оне испод 18 година и други за „децу“ који се дефинишу као млађи од 15 година. Овакво одређење, само у Великој Британији која важи за уређену демократску државу, показује комплексност дефинисања појма детета, како у различитим државама са различитим културним и религијским обрасцима тако и унутар једне државе, у зависности од области у којој се појам детета дефинише.

Конвенција о правима детета Уједињених Нација дефинише појам детета као „свако људско биће које није навршило 18 година живота, уколико се по закону који се примењује на дете пунолетство не стиче раније.“¹⁶³¹² У Кривичном законикау Републике Србије, „дететом се сматра лице које није навршило четрнаест година“¹⁷,³¹³ док се малолетником „сматра лице које је навршило четрнаест година, а није навршило осамнаест година“¹⁸.³¹⁴ С обзиром да КЗ термилошки није усклађен са Конвенцијом УН о правима детета, овде ћемо се бавити заштитом малолетника, а не само деце, са значењем сваког ко није навршио 18 година, било да је дете, млађи или старији малолетник.

11.2. Савет Европе – Медији и заштита малолетних лица

³⁰⁷ Вид. опширније у: A. Nicol QC, G. Millar QC & A. Sharland, 83□84.

³⁰⁸ Protection of Children's Act, 1978, с 37: <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/1978/37>, (приступљено 17. марта 2015. године).

³⁰⁹ Sexual Offences Act, 2003, с 42: <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2003/42/contents>, (приступљено 17. марта 2015. године).

³¹⁰ Вид. опширније у: Goldberg David, Sutter Gavin, Walden Ian, 451.

³¹¹ OFCOM, British Communications Regulator: <http://www.ofcom.org.uk>, (приступљено 17. марта 2015. године).

³¹² Чл. 1, Закон о ратификацији Конвенције Уједињених нација о правима детета, *Службени лист СФРЈ* □ *Међународни уговори*, бр. 15/90 и *Службени лист СРЈ* □ *Међународни уговори*, бр. 4/96 и 2/97

³¹³ Чл. 112, ст. 1, тач. 8, КЗ.

³¹⁴ Чл. 112, ст. 1, тач. 9, КЗ.

11.2.1. Регулаторни оквир Савета Европе о ограничењу слободе изражавања због заштите малолетника у медијима

У традиционалном свету радио-дифузије, родитељима је било прилично једноставно да контролишу шта њихова деца гледају на телевизији или слушају на радију. Уз мали број канала, јасну програмску схему и велики утицај јавног сервиса који је нудио квалитетне дечје, образовне, културне и научне програме, родитељ је могао да своје дете усмерава ка њему или њој примереним садржајима, а да га/је склања од узнемирујућег. Данас је јако тешко бити родитељ у мултимедијалном свету где су деца доступни готово сви садржаји као и одраслима. Што се тиче традиционалних, линеарних, аудио-визуелних услуга, ту је контрола над садржајем донекле и могућа, уколико у датој држави постоји јако регулаторно тело које поставља јасна правила емитерима када шта могу да емитују. У таквим државама се садржај непримерен деци може емитовати само у касним вечерњим сатима. Међутим, шта је са нелинеарним аудио-визуелним услугама, где се програм може гледати на захтев или још опасније са приступом које деца данас неограничено имају ка садржајима на интернету? Деца са једне стране треба да буду заштићена од тога да информације о њима не буду предмет објављивања од стране медија, а са друге стране деца се штите и на начин да се њима забрањује приступ информацијама које могу нашкодити њиховом развоју, чиме им се слобода изражавања, иако за њихово добро, ипак ограничава. И на крају, трећи аспект јесте родитељ који мора имати довољно знања да, с једне стране своје дете заштити од појављивања у медијима, а с друге стране да га заштити од садржаја који нису примерени њеном или његовом узрасту. Због тога државе чланице СЕ и Европске уније све више улажу у медијску и дигиталну писменост, како родитеља, тако и васпитача, учитеља, наставника и свих оних који раде са децом, како би им помогли да прво сами разумеју како да заштите децу од нежељеног садржаја, а онда да тим вештинама науче и децу.^{19³¹⁵}

Европска конвенција о прекограничној телевизији регулише обавезе емитера, на начин да су они дужни да програме „који би могли да нашкоде физичком, менталном или моралном развоју деце или адолесцената не приказују у време када би деца и малолетници могли да их гледају“.^{20³¹⁶} Савет Европе је развио и велики број конвенција у којима се бави децом и слободом изражавања.

Закон о потврђивању Конвенције о прекограничној телевизији^{21³¹⁷} из 1989. године, коју је наша земља ратификовала 2009. године, регулише и права детета у вези са медијима. Конвенција о прекограничној телевизији уводи обавезе емитера у вези са

³¹⁵ Упор. са: Education and Literacy, Council of Europe: <http://www.coe.int/en/web/freedom-expression/education-and-literacy>, Study to Current Trends and Approaches to Media Literacy in Europe, European Commission: http://ec.europa.eu/culture/library/studies/literacy-trends-report_en.pdf, Media Literacy, Communication and Information, UNESCO: <http://www.unesco.org/new/en/communication-and-information/media-development/media-literacy> (свим страницама приступљено 19. марта 2015. године).

³¹⁶ Чл. 7, Закон о потврђивању Конвенције о прекограничној телевизији, *Службени гласник РС – Међународни уговори*, бр. 42/2009.

³¹⁷ Закон о потврђивању Конвенције о прекограничној телевизији, *Службени гласник РС – Међународни уговори*, бр. 42/2009.

заштитом малолетника, и то на следећи начин: „Сви програмски прилози, у погледу њиховог приказивања и садржаја, поштоваће достојанство људског бића и основна права других. Посебно, они не смеју: а) бити непристојни, а нарочито не смеју садржавати порнографију; б) неприкладно истицати насиље или подстицати расну нетрпељивост.

Сви програмски прилози који би могли негативно да утичу на физички, ментални или морални развој деце и младих, неће бити на програму у оно време када би, због времена преноса и пријема, постојала вероватноћа да их деца гледају.

Радифузна организација ће обезбедити да вести објективно представљају чињенице и догађаје и да подстичу слободно формирање мишљења".^{22³¹⁸} СЕ је на регионалном нивоу посветио велики значај, како заштити деце од садржаја који може нашкодити у медијима тако и на програмима развоја свести како се заштитити од нежељеног садржаја за децу, родитеље, наставнике и друге.

Једна од првих препорука државама чланицама је била да предузму све неопходне мере како би емитери заштитили децу од излагања насиљу у медијима.^{23³¹⁹} Следећа тема тичала се дистрибуције видеограма који садрже насиље или порнографију. Препоручен је систем класификације и дистрибуције којим би се за одређене садржаје издавала дозвола за дистрибуцију, што би значило забрану да се видеограми са изразитим насилним или порнографским садржајима дистрибуирају малолетницима. Тада је први пут предложена видљива класификација према годинама на упакованом материјалу, као и у видео-каталозима, рекламама итд.³²⁰

24

Крајем двадесетог века осим телевизије и радија следећи извор информисања и забаве за децу и омладину био је свакако биоскоп. Са биоскопима је било донекле лакше ограничити приступ деци садржајима који нису примерени за њих, зато што је на улазу увек стајао неко ко је контролисао карте и на лицу места одлучивао о томе ко може да уђе, а ко не. Са све већим бројем деце и младих који су одлазили у биоскопе, појавила се потреба да се и тај део емитовања хармонизује на регионалном нивоу. Државе чланице су позване да подстакну сарадњу између биоскопских и телевизијских филмова, како би у копродукцији настајали филмови за младе. Потребно је било увести и синхронизацију филмова имајући у виду узраст и потребе деце која чине публику. Државама је предложено да филмовима за децу пруже или финансијску подршку или им дају пореске олакшице, с обзиром на то да такви филмови често нису комерцијалне природе. На крају је предложено да се, са једне стране, у школама омогући образовање кроз биоскопе и медије, а са

³¹⁸ Чл. 7, Закон о потврђивању Конвенције о прекограничној телевизији, *Службени гласник РС – Међународни уговори*, бр. 42/2009.

³¹⁹ Препорука бр. 963 (1983) Парламентарне скупштине о културним и образовним начинима да се смањи насиље.

³²⁰ Препорука бр. Р (89) 7 Комитета министара државама чланицама у вези са принципом дистрибуције видеограма који садрже насиље или порнографију усвојена 27. априла 1989. године.

друге, да се подстакну истраживања која би утврдила који жанрови филмова би истовремено били интересантни младима, а и помогли би њиховом развоју^{25, 321}

Још један од важних аспеката, који би могли да нашкоде развоју малолетника, јесте приказивање насиља у електронским медијима. СЕ је државе чланице позвао да примене мере којима би деца и адолесценти научили да развију критички став према таквом насиљу, било кроз едукацију у породици, школи или самим медијима. Државе су позване и да што више производе квалитетне ненасилне програме, као и да усвоје правило о томе када је приказивање насиља у електронским медијама заиста оправдано, а када му тамо нема места. На пример, приказивање ратних сукоба може бити оправдано у вестима на телевизији, али можда не у дневним издањима вести, већ у касним вечерњим када се не очекује да деца чине публику. Исто важи и за насиље у филмовима коме сигурно нема места пре вечерњих термина. СЕ је дефинисао безразложно приказивање насиља као „емитовање порука, речи и слика чији су садржаји или презентација насилни у мери која није оправдана у датом контексту.“³²² ²⁶ Наравно, приказивање насиља је део слободе изражавања, али треба бити обазрив када су у питању деца, како то не би имало негативне последице по њихов развој. Иста правила важе и за приказивање говора мржње у медијима, које може негативно да утиче на развој деце и младих, а у најгорем случају да их наведе да сами прихвате такву пропаганду. Због тога један од циљева искорењивања говора мржње треба да буде и заштита деце и младих.²⁷³²³

11.2.2. Пракса ЕСЉП у вези ограничења слободе изражавања због заштите малолетника

ЕКЉП сваком гарантује уживање људских права па тако и деци. Међутим, пред ЕСЉП је стигао мали број представки које се тичу малолетника и заштите слободе изражавања. Када су у питању малолетници, ЕСЉП углавном разматра случајеве „телесних казни, притвора, насиља у породици, старања о малолетницима, случајевима везаним за заштиту малолетника од педофилије (нарочито путем интернета), случајевима сексуалног насиља, насиља у школама, случајевима ропства или принудног рада итд.“²⁹³²⁴

Један од ретких случајева који се тиче члана 10 и слободе изражавања, а тиче се малолетника јесте *Juppala против Финске*^{30, 325} где је слобода изражавања била ограничена баки малолетника, а не самом малолетнику. Наиме, подносилац представке је у јулу 2000. године одвела свог трогодишњег унука код доктора, јер

³²¹ Вид. опширније у: Препорука бр. Р (90) 10 Комитета министара државама чланицама о биоскопима за децу и младе усвојена 19. априла 1990.

³²² Препорука бр. Р (97) 19 Комитета министара државама чланицама о приказивању насиља у електронским медијима од 30. октобра 1997.

³²³ Препорука бр. Р (97) 20 Комитета министара државама чланицама о „говору мржње“ од 30. октобра 1997.

³²⁴ С. Царић, „Заштита људских права малолетних лица у пракси Европског суда за људска права“, *Правни инструктор* 2014/77 од 3. децембра 2014. године.

³²⁵ *Juppala v. Sweden*, представка бр. 18620/03, пресуда од 2. децембра 2008. године.

је приметила модрице на његовим леђима, као и да се чудно понаша од када је био у посети своме оцу. Она је доктору рекла да је прве симптоме насиља приметила још шест месеци раније, али да јој је дечак рекао да се ударио. Тог истог дана лекар је пријавио насиље социјалној служби, иако се подносилац представке противила томе. Месец дана касније отац дечака је тужио дечакову баку и тврдио је да он никада није ударио дечака. Судови нису могли да утврде да ли је подносилац пријаве тврдила да је отац заиста ударио дечака или је доктор то пријавио по свом личном убеђењу након разговора са баком и прегледа детета. На крају Апелациони суд је подносиоца пријаве осудио за клевету из незнања и наложио да треба да плати нематеријалну штету и трошкове суђења, након чега се бака жалила ЕСЈП, који је једногласно одлучио да је подносиоцу представке повређено право на слободу изражавања из члана 10 ЕКЈП. ЕСЈП је у разматрање узео „два супротстављена интереса, сваки од високог друштвеног значаја: потребе да се деца заштите од злостављања од стране сопствених родитеља, и потребе родитеља да заштите своје право на приватност и породични живот“³²⁶ 31

Суд је даље елаборирао да, пошто бебе и мала деца нису у стању да кажу, а старија деца су обично преплашена, уколико деци прети опасност од родитеља или старатеља питање на које суд ЕСЈП мора да нађе одговор је како ће да утврди баланс између тога да је родитељ погрешно осумњичен за злостављање детета, а да у исто време и заштити дете од потенцијалне повреде. У овом случају Суд је закључио да је бака реаговала у доброј вери тиме што је одвела дете код лекара, као што је и доктор правилно поступио тако што је своју сумњу поделио са социјалном службом. Стога је Суд закључио да у оваквим случајевима само изузетно слобода изражавања може бити ограничена као неопходност у демократском друштву.³²⁷ 32

У другом случају, малолетна девојчица је била жртва правног система који у том тренутку није забрањивао снимање некога без потребног пристанка. У случају *Soderman против Шведске*³²⁸ 33 угрожено је право на лични интегритет малолетне четрнаестогодишње девојчице коју је њен очух тајно снимао нагу у купатилу. Девојчица је 2002. године открила скривену камеру у купатилу, која је била укључена и уперена у место где се она скидала пре туширања. Две године касније, њена мајка је пријавила догађај полицији. Државни тужилац је открио да је девојичин очух, у међувремену, окривљен и за два случаја сексуалног злостављања рођаке, која је у том тренутку имала 16 година. Проблем је настао што је девојчица, након што је открила камеру која ју је снимала, уз чудан звук и укључену сијалицу, камеру однела својој мајци, уплакана, и притом није дирала дугмиће. Након што је њен очух узео камеру од мајке, она их је видела како бришу филм. Мајка је наводе потврдила, али уз ограду да је снимак био избрисан пре него што га је она видела. Мајка је очуха пријавила након што је чула да је његова рођака, такође, била жртва сексуалног злостављања. Иако је очух кривично гоњен и првобитно осуђен за сексуално злостављање, у жалбеном поступку је казна укинута

³²⁶ *Ibid.*

³²⁷ Вид. опширније у: *Juppala v. Sweden*, представка бр. 18620/03, пресуда од 2. децембра 2008. године

³²⁸ *Soderman v. Sweden*, пред. бр. 5786/08, пресуда од 12. новембра 2013. године.

уз образложење да „његов поступак не потпада под дефиницију кривичног дела сексуалног узнемиравања“. ³²⁹ ЕСЉП је закључио да је тачно да је у том тренутку постојала правна празнина о тајном снимању без пристанка друге особе, што је у међувремену исправљено 2013. године. Међутим, ЕСЉП је закључио да је подносилац пријаве „имала право да буде заштићена и да је држава имала обавезу да је заштити.“ ³³⁰

Случај *Tourancheau and July против Француске* ³³¹ је специфичан јер се односио на убиство где је једна особа била малолетна, а друга већ пунолетна. ЕСЉП је утврдио да у овом случају није било повреда члана 10 од стране француских судова. Јули је био уредник дневних новина *Liberation* у коме је 28. 10. 1996. године објављен чланак „Тинејџерска љубав се завршила убадањем“ у коме описује убиство младе девојке која је избодена на смрт у мају 1996. године. Двоје осумњичених, младић Б. (19) и његова девојка А. (17) су једно друго оптуживали да су учинили кривично дело, али младић је био пуштен док је девојка задржана у притвору. На основу француског закона о слободи штампе из 1881. године новинари не смеју објављивати податке из истраге како би се заштитила „углед и права других“ и „независност судства“. ЕСЉП је сматрао да је мешање државе било „неопходно у демократском друштву,“ с обзиром на то да је истрага била у току, а да је чланак подржавао верзију коју је Б. дао у интервјуу новинама окривљујући малолетну А., иако је истрага још увек била у току. Стога је ЕСЉП, са четири гласа наспрам три, одлучио да су француски судови правилно проценили потенцијалне неповољне последице објављивања таквог чланка, као и кршење претпоставке невиности и мешање у ауторитет и независност судства, те је утврдио да није било повреде члана 10 ЕКЉП.

Заштита малолетника у вези са аудио-визуелним медијским услугама у ЕУ се, пре свега, регулише Директивом о аудио-визуелним медијским услугама. Ово је први документ који прави јасну разлику између линеарних и нелинеарних аудио-визуелних медијских услуга које се тичу малолетника. Линеарне аудио-визуелне медијске услуге представљају телевизијско емитовање програма, и називају се још и „традиционална телевизија“, док су нелинеарне аудио-визуелне медијске услуге – „услуге на захтев“ („on demand“). Различит режим примене када су у питању малолетници се, пре свега, огледа у могућности приступа малолетника жељеним програмима. Код телевизијског емитовања програма, бира се канал који се гледа и на коме се нуди одређени садржај, у реалном времену. За линеарне услуге су ригорознија правила, јер је малолетник тим садржајима изложен без могућности контроле садржаја, самим тим што је телевизијски пријемник укључен. Са друге стране, код нелинеарних услуга „на захтев“, потребно је одабрати баш одређени садржај, те су ту правила либералнија. Што се тиче традиционалних линеарних аудио-визуелних медијских услуга:

³²⁹ *Soderman v. Sweden*, представка бр. 5786/08, пресуда од 12. новембра 2013. године (српски превод).

³³⁰ *Soderman v. Sweden*, представка бр. 5786/08, пресуда од 12. новембра 2013. године (оригинал).

³³¹ *Tourancheau and July v. France*, представка бр. 53886/00, од 24. новембра 2005. године.

„Државе чланице се обавезују да преузму све неопходне мере да осигурају да телевизијско емитовање од стране емитера под њиховом јурисдикцијом не укључује било какав програм који може озбиљно да нашкоди физичком, менталном или моралном развоју малолетника, посебно у програмима који укључују порнографију или тешко насиље.

Мере из става 1 ће се проширити на друге програме који би могли да нашкоде физичком, менталном или моралном развоју малолетника, осим када је обезбеђено, одабиром времена емитовања или техничким мерама да малолетници који су присутни током емитовања неће нормално чути или видети такав програм.

Уз то, када су такви програми емитовани у некодираној форми државе чланице ће обезбедити да су прикривене акустичним упозорењима или су идентификоване присуством визуелног симбола током целог трајања.“³³² **43**

Када су у питању нелинеарне аудио-визуелне услуге, а у вези са малолетницима, државе чланице се обавезују да ће „преузети све неопходне мере да осигурају да се аудио-визуелне медијске услуге на захтев које пружају пружаоци медијских услуга под њиховом јурисдикцијом, а које могу озбиљно да нашкоде физичком, менталном или моралном развоју малолетника, доступне на такав начин да осигурају да малолетници неће нормално чути или видети такве аудио-визуелне медијске услуге на захтев.“⁴⁴ **333**

Основна разлика коју ова директива прави у односу на линеарне и нелинеарне медијске услуге, тиче се разлике у захтевима према емитерима линеарног и нелинеарног програма, односно оног на захтев. Линеарни аудиовизуелни медијски програма „који може озбиљно да наруши физички, ментални или морални развој малолетника“ се забрањује⁴⁵, док се код нелинеарних услуга такав програм може емитовати „на такав начин да се осигура да малолетници у нормалним околностима неће чути или видети“⁴⁶.³³⁴ Разлика се прави и у односу на програм за који је могуће да ће да наруши физички, ментални или морални развој малолетника тако што се за линеарне услуге захтева да се обезбеди емитовање у време када малолетници обично неће чути или видети такав програм. За нелинеарне услуге не постоје ограничења. Проблем у примени ових правила јесте њихово тумачење. Када је програм такав да може *озбиљно* да нашкоди малолетнику или *би могао* да му нашкоди? Не постоји јединствен став у земљама ЕУ. Бласкез, Кабрера, Капело и Валеис (Blazquez, Cabrera, Cappello, и Valais) су покушали да сакупе примере садржаја који би могао озбиљно да нашкоди развоју малолетника кроз регулаторне оквире земаља ЕУ. Порнографија је на списку највећег броја земаља, али не свих. Други озбиљан утицај представља насиље, али поново не у свим земљама и не исте јачине – негде је то безразложно насиље, негде је промовисање насиља, а негде родно дефинисано насиље.⁴⁷³³⁵ Исто важи и за дефинисање садржаја за који би

³³² Чл. 27, Директива о АВМУ о заштити малолетника у оквиру телевизијског емитовања

³³³ Чл. 12, Директива о АВМУ.

³³⁴ Чл. 12, Директива о АВМУ.

³³⁵ Вид. опширније у: F. J. C. Blazquez, M. Cappello, S. Valais, 28□30.

било могуће да нашкоди малолетницима, за које, такође, не постоји јединствен став међу државама чланицама. И даље су секс, еротика или насиље најчешће теме које спадају у ову категорију, али не у свим државама и не истог интензитета.⁴⁸³³⁶

11.3. Заштита малолетника као ограничење слободе Изражавања у Републици Србији

11.3.1. Устав и законски оквир

Устав РС прописује да се јавност може искључити „током читавог поступка који се води пред судом или у делу поступка, само ради заштите интереса [...] малолетника или приватности учесника у поступку, у складу са законом“⁵². То значи да медији о оваквим догађајима не смеју да извештавају чак ни када информације добију од „поузданих извора“⁵³.³³⁷

Закон о јавном информисању и медијима из 2014. године малолетнике штити на неколико нивоа. Прво, тражи од емитера да воде рачуна да „садржај медија и начин дистрибуције медија не нашкоде моралном, интелектуалном, емотивном или социјалном развоју малолетника“⁵⁴.³³⁸ Друго, забрањује јавно излагање порнографије у медијима на начин доступан малолетницима, те прецизира да „штампани медиј са порнографским садржајем на насловној и последњој страни не сме да садржи порнографију, а мора имати видно упозорење да садржи порнографију, као и упозорење да није намењен малолетницима“⁵⁵.³³⁹

Оно што је јако важно јесте да идентитет малолетника не сме да се открије „у информацији која може да повреди његово право или интерес“⁵⁶.³⁴⁰

Закон о електронским медијима даје посебно овлашћење регулатору да, између осталог, „утврђује ближа правила која се односе на програмске садржаје, а у вези са заштитом достојанства личности и других личних права, заштитом права малолетника, забраном говора мржње и др.“⁵⁷.³⁴¹

У обавези поштовања људских права, посебно се истиче заштита малолетника тако што „садржаји који могу да шкоде физичком, менталном или моралном развоју малолетника морају бити јасно означени и не објављују се у време кад се основано

³³⁶ *Ibid.*, 30-31.

³³⁷ На пример, у Водичу за уреднике британског јавног сервиса стоји упутство да јавни сервис мора да се уздржава и од „ефекта слагалице“ којим би се идентитет детета открио тако што би различити медији открили различите информације о малолетнику: BBC Editorial Guidelines, Section 9, Children and Young People as Contributors: <http://www.bbc.co.uk/editorialguidelines/guidelines/children-young-people/safeguarding-welfare>, (приступљено 28. марта 2015. године).

³³⁸ Чл. 77, Закон о јавном информисању и медијима, *Службени гласник РС*, бр. 83/2014.

³³⁹ Чл. 78, Закон о јавном информисању и медијима, *Службени гласник РС*, бр. 83/2014.

³⁴⁰ Чл. 80, ст. 2, Закон о јавном информисању и медијима, *Службени гласник РС*, бр. 83/2014.

³⁴¹ Чл. 22, ст. 1, тач. 15, ЗЕМ.

може очекивати да их малолетници прате, имајући у виду уобичајени распоред њихових активности“^{58.342}

Посебна пажња се поклања заштити малолетника приликом рекламирања алкохолних пића и дувана, те „аудио-визуелне комерцијалне комуникације које препоручују алкохолна пића не смеју бити изричито намењене малолетним лицима и не смеју подстицати неумерену конзумацију таквих пића“^{59.343} Истовремено, када су у питању оглашавање и продаја алкохолних пића путем телевизије, они не смеју да буду „непосредно усмерена на малолетна лица или да приказују малолетна лица како конзумирају алкохолна пића“^{60.344}

Истовремено, „аудио-визуелне комерцијалне комуникације не смеју подстицати малолетна лица на понашање које им може шкодити, непосредно подстицати малолетна лица на куповину или изнајмљивање роба или услуга, злоупотребом њиховог неискуства и лаковерности, непосредно охрабривати малолетна лица да траже од родитеља или другог лица куповину робе или услуге која се препоручује, злоупотребљавати посебно поверење које малолетна лица имају у родитеље, наставнике или друга лица, непотребно приказивати малолетна лица у опасним ситуацијама“^{61.345}

Када су у питању емисије у електронским медијима које су намењене искључиво деци, Закон о електронским медијима је оставио слободу пружаоцима аудио-визуелних медијских услуга да сами, уз сагласност регулатора, уреде правила понашања, која се тичу неприкладне аудио-визуелне комерцијалне комуникације, а тиче се хране или пића чије се претерано конзумирање не препоручује деци^{62.346} Средином деведесетих година двадесетог века у Великој Британији је отпочео покрет којим се захтева забрана рекламирања „junk food“, односно брзе, нездраве хране за децу у оквиру дечјих програма или емисија које се емитују у току дана и доступне су деци. Предводник тог покрета је био чувени Британски кувар Џејми Оливер (Jamie Oliver). Покрет је свакако изазвао велике дебате не само у Британији него и шире, у земљама ЕУ, али конкретног резултата у виду потпуне забране још увек нема^{63.347}

Кршење одредаба о заштити малолетника, са собом повлачи санкцију, те ће се „новчаном казном од 500.000,00 динара до 1.000.000,00 динара казнити за прекршај правно лице ако [...] не поступи у складу са одредбама овог закона у вези са заштитом малолетника (члан 50, став 3 и члан 68, став 1, 2, 6, 7, 8, 10 и 11)“^{64.348} „Медијска услуга на захтев, која може да шкоди физичком, менталном или моралном развоју деце и омладине, чини се доступном на начин који обезбеђује да

³⁴² Чл. 50, ст. 3, ЗЕМ.

³⁴³ Чл. 56, ст. 5, ЗЕМ.

³⁴⁴ Чл. 67, ст. 8, тач. 1, ЗЕМ.

³⁴⁵ Чл. 56, ст. 8, ЗЕМ.

³⁴⁶ Чл. 56, ст. 9, ЗЕМ.

³⁴⁷ Вид. више у: “Ban TV junk food ads until 21:00, say campaigners”, BBC News: <http://www.bbc.com/news/health-26665952> (приступљено 3. октобра 2015. године).

³⁴⁸ Чл. 111, ст. 1, тач. 5, ЗЕМ.

је малолетници у уобичајеним околностима неће чути или видети (на пример као заштићена услуга са условним приступом)^{65, 349}

Закон о јавним медијским сервисима, приликом дефинисања јавног интереса у програмима које емитује, нарочито истиче обавезу „задовољавања потреба у информисању свих делова друштва без дискриминације, водећи рачуна нарочито о друштвено осетљивим групама као што су деца, омладина и стари“^{66 350}

11.3.2. Регулаторни оквир и пракса Регулатора у вези са заштитом малолетника као основа за ограничење слободе изражавања

Републичка радиодифузна агенција (РРА – претеча РЕМ-а) скоро целу деценију у свом фокусу није имала заштиту малолетника, већ је била усмерена на дневно политичке теме и регулисање, на пример, избора. Последица тога је да су готово сва опште обавезујућа упутства и препоруке која је РРА усвојила била везана за понашање емитера у току предизборне кампање, било за председничке, парламентарне, покрајинске, локалне или изборе за савете националних мањина.⁶⁷ Интересантно је да је чак и опште обавезујуће упутство које се тиче прилагођавања програма емитера особама са оштећеним слухом, односило само на предизборну кампању у току 2012. године. То је неколико година касније, од стране удружења особа са оштећеним слухом и њиховог приступа електронским медијима, било означено као једини период у коме су сви медији своје програме прилагодили њиховом инвалидитету^{68, 351}

Кодексом емитера^{69 352} је први пут делимично обухваћено питање заштите малолетника у телевизијским програмима, док је тек усвајањем Правилника о заштити права малолетника у области пружања медијских услуга (Правилник о заштити права малолетника)^{70, 353} на основу новог Закона о електронским медијима, регулаторно тело почело озбиљније да санкционише емитере који се не придржавају закона и правилника. Овде ће бити приказани случајеви који су се догодили током претходних годину дана. Интересантно је да су се готово сви

³⁴⁹ Чл. 61, ЗЕМ.

³⁵⁰ Чл. 7, ст. 1, тач. 5, Закон о јавним медијским сервисима.

³⁵¹ Препорука емитерима о начину извештавања током трајања предизборне кампање, усвојена 8. децембра 2003. године; Препорука комерцијалним радио и телевизијским станицама (емитерима) о изнајмљивању термина у кампањи за председничке изборе 2008. године, усвојена 21. децембра 2007. године; Препорука комерцијалним радио и телевизијским станицама (емитерима) о изнајмљивању термина у кампањи за скупштинске, покрајинске и локалне изборе 2008. године; Опште обавезујуће упутство о понашању телевизијских и радио станица (емитера) у вези са изборима за националне савете националних мањина који се одржавају у 2010. години, *Службени гласник РС*, бр. 30/2010 од 7. 5. 2010. године; Обавезујуће упутство о понашању емитера у вези са изборима за националне савете националних мањина, *Службени гласник РС*, бр.17/2011 од 15. 3. 2011. године.

³⁵² Опште обавезујуће упутство о понашању емитера (Кодекс понашања емитера), донето 26. јуна 2007. године од стране Савета Републичке радиодифузне агенције, на основу чл. 8, ст. 1, тач. 5. и чл. 12, ст. 5 Закона о радио-дифузији.

³⁵³ Правилник о заштити права малолетника у области пружања медијских услуга, *Службени гласник РС*, бр. 25/15.

приговори на рад емитера односили на „ријалити“ програме, који су, може се слободно рећи, преплавили медијски етар Србије, и то на националним комерцијалним емитерима и у ударним терминима, када се може очекивати и очекује се да деца сама гледају телевизију. У јавности су спорни, како сами термини емитовања оваквих програма, тако и избор учесника, од којих многи са криминалном прошлошћу или немањем легалних занимања, полако постају узор младима.

Малолетник је Правилником о заштити малолетника дефинисан као „лице које није навршило 18 година живота“⁷¹.

Њиме се јасно дефинише обавеза пружаоца медијске услуге да категоризује програмске садржаје, као и да прописану категоризацију програма спроводи у, за то одређеним, временским оквирима. Програм се категорише као неподесан за малолетнике млађе од 12 година, млађе од 16 година и за оне млађе од 18 година.⁷² Садржај неподесан за млађе од 16 година се може емитовати у периоду од 22:00 до 06:00, а за особе млађе од 18 година у периоду од 23:00 до 06:00. Није до краја јасно када се може емитовати програмски садржај неподесан за малолетнике млађе од 12 година јер се ту захтева присуство родитеља, како би млађи од 12 година такав програм могли да прате, а не и само неемитовање неподесног програма. Ту се чини прикладнијем да се такав програм емитује на пример после 21:00, како је то у многим европским земљама решено, а да се уведе нова категорија „PG“ („Parental Guidance“) што значи да би се у периоду од 06:00 до 21:00 час емитовао програм прикладан и деци млађој од 12 година у присуству родитеља. Правилник предвиђа да се ова категоризација односи и на премијерне и на репризне емисије. Међутим, сведоци смо свакодневног кршења Правилника о заштити малолетника, а јако слабе, или готово никакве реакције регулатора на то. Иако су мерила за категоризацију програмских садржаја детаљно прописана у члану 13 Правилника о заштити малолетника, а затим разрађени од члана 14 до члана 17, чини се да ни то није довољно да емитери ова правила почну и да примењују у пракси.

Правилник о заштити људских права РЕМ, малолетнике посебно штити од лаковерности у програмима пружаоца медијских услуга⁷³, без ближег дефинисања појма „лаковерности“ што ће свакако отежати примену у пракси.

Тек након што су се у „ријалити“ програмима догађале туче уживо, псовање, ударање, пљување и многе друге активности којима не би требало да буде место у програмима националних терестријалних емитера, РЕМ је одлучио да реагује, по мишљењу многих опет касно, те је 19. новембра 2015. године усвојио Препоруку о времену емитовања „ријалитија“ „присилног окружења“ у програмима пружалаца медијских услуга. Ту се пружаоцима медијских услуга препоручује да „ријалити“ програме „присилног окружења“ емитују само у периоду од 23:00–06:00 и да у току емитовања таквог програма све време буде истакнута ознака 18 која означава да садржај није прикладан за особе млађе од 18 година⁷⁴.

Правилник о заштити права малолетника у области пружања медијских услуга заштити права малолетника приступа на четири основна начина:

1. приказивање малолетника, које може бити неовлашћено или непримерено;
2. објављивање информација о малолетнику, које се на њега односе посредно или непосредно;
3. заштита малолетних гледалаца;
4. заштита малолетника који учествују у програму.

РЕМ је, код ограничења слободе изражавања због заштите малолетника као и у већини других ограничења, мере почео да изриче тек усвајањем нових пакета закона, иако су и претходни закони прописивали санкције које је могао да спроводи. Додуше, експанзија „ријалити“ програма који су преплавили комерцијалне националне емитере у Србији се, такође, поклапа са периодом после усвајања новог пакета закона августа 2014. године.

Прве две **мере опомене** изречене су „Нарру TV” и „ТВ Прва“ на седници савета РЕМ-а одржаној 30. 10. 2014. године због емитовања садржаја неподесног за малолетнике млађе од 16 година у периоду од 6 до 22 сата, чиме је прекршен члан 68 (став 6) Закона о електронским медијима. Мера опомене је „Првој телевизији“ изречена за емитовање програмских садржаја који су неподобни за млађе од 16 година, и који су носили ознаку 16 (знак да је забрањено емитовање у периоду од 6 до 22 сата), али су и поред тога у периоду од 5–8. септембра 2014. године емитовани филмови „Kiss, kiss bang bang“, „Мисија“, „Уништитељ“, „Прострелне ране“, „Понос и слава“ у два термина. Катарина Павловић, директорка програма „ТВ Прва плус“ није спорила наводе извештаја о кршењу закона у вези са заштитом малолетника, али је тврдила да је реч о грешци у софтеру пошто је процес аутоматизован, и рекла је да ће „ТВ Прва“ убудуће водити рачуна да до таквих неправилности више не дође. Савет РЕМ-а је нашао да је ова телевизија, као пружалац медијске услуге повредила члан 68, став 6 ЗЕМ-а. Међутим, „будући да је реч о повреди обавезе која је настала услед техничке грешке, Савет је закључио да у конкретном случају није реч о намерном емитовању програмских садржаја ван законом дозвољеног периода, већ о повреди обавезе која је настала услед недовољне пажње пружаоца медијске услуге.“ Савет је посебно ценио да је овде реч о обавези која носи потенцијалну, односно апстрактну опасност која евентуално може да повреди малолетнике уколико су у датом тренутку пратили споран програм. Констатовано је и да је овом пружаоцу медијске услуге прва мера изречена због емитовања програма неподесног за малолетнике, у термину у коме не би требало да буде, као и да је пружалац медијске услуге изразио жаљење на изјашњавању на Седници савета регулатора и обећао да ће учинити све да се такви пропусти не понове.

Трећа мера опомене изречена је пружаоцу медијске услуге „Pink International Company“ због емитовања садржаја којима се могу повредити људска права и достојанство личности оних који учествују у програму, као и садржаја који могу да нашkode малолетницима у периоду од 2–11. септембра 2015. године у „ријалити“

програмском садржају „Фарма 6“. Савет РЕМ-а је наложио „ТВ Пинк“-у да убудуће „ријалити“ програмске садржај „Фарма 6“ јасно означи као неподесан „за малолетнике млађе од 16 година, ако се у њему приказује непристојно понашање које се не користи као акт агресије“⁷⁶ или „за особе млађе од 18 година, ако се у њему приказује непристојно изражавање предузето као акт агресије, односно у циљу вређања“.⁷⁷ За непристојно понашање које није акт агресије предвиђено је да се програм емитује између 22 и 06 сати док је изражавање као акт агресије тј., у циљу вређања, предвиђено време емитовање од 23 до 06 сати. Служба за надзор и анализу програма емитера РЕМ је у извештају број 07-2500/15 од 14. септембра 2015. године закључила да су у периоду, када се очекује да ће малолетници пратити телевизијски програм, емитовани садржаји у којима се користе непристојни изрази, псовке, вулгарни разговори о сексуалности, увреде, претње и омаловажавање. Савет РЕМ-а је на основу извештаја стручне службе закључио да јесте прекршен члан 68, став 2 и члан 50, став 3. У свом образложењу Савет РЕМ-а је посебно имао у виду природу и форму приказаног прпрограмском садржају у коме се приказује вештачки створена заједница људи на ограниченом физичком простору и на који начин се чланови те заједнице (учесници садржаја) понашају у унапред предвиђеним спонтано или на други начин насталим конкретним животним ситуацијама у одређеном временском периоду, при чему они у том садржају, по правилу, учествују ради прибављање одређене имовинске или неимовинске користи“.⁷⁸ РЕМ је приликом изрицања мере опомене у обзир узео да је овом пружаоцу медијске услуге већ изречена и мера опомене и мера упозорења због заштите права и интереса малолетника и то због емисије „ДНК“ емитоване у периоду од 11. 2. 2014 до 2. 9. 2014. године. „ТВ Пинк“ је дужан да ову меру опомене емитује у свом програму и да је објави у штампаном јавном гласилу, које се дистрибуира на подручју за које „ТВ Пинк“ има дозволу о његовом трошку.

Трећу меру упозорења Савет РЕМ-а је изрекао станици „ТВ Пинк“, због емитовања програмских садржаја којима су повређена људска права, посебно достојанство личности учесника у емисијама „ДНК“ у периоду од 11. фебруара 2014. године до 2. септембра 2014. године. Представку су поднели Заштитник грађана, организације „Пријатељи деце Србије“ и појединци, а поводом емисије „ДНК“ која представља формат у коме се утврђује очинство учесника програма путем ДНК анализе. Проблематична су приказивања малолетника за које најчешће њихови очеви тврде да им нису биолошки очеви, док водитељка емисије малолетној деци често поставља лична питања, на тај начин доводећи децу у ситуацију да не само присуствују непријатним разговорима и буду учесници у емисији, већ и одговарају на врло неприкладна питања од стране водитељке. У неким од емисија откривени су и лични подаци малолетне деце, а деца су често видно узнемирена. Приликом одлучивања о мери упозорења Савет РЕМ-а се по први пут служио и Законом о ратификацији Конвенције Уједињених нација о правима детета где је прописано „да ниједно дете не сме бити изложено самовољном или незаконитом мешању у његов приватни и породични живот, дом или личну преписку, као и незаконитим нападима на његову част и углед“.⁸⁰ Закон о јавном информисању и медијима прописује да садржај медија не сме да шкоди „моралном, интелектуалном, емотивном или социјалном развоју малолетника“ (члан 77), као и да се

„малолетник не сме учинити препознатљивим у информацији која може да повреди његово право или интерес“ (члан 8, став 2). Исту одредбу има и Закон о јавном информисању који захтева да се идентитет малолетника мора заштитити. Заштиту малолетника предвиђа и опште обавезујуће Упутство о понашању емитера у тачки 3.