MEDIJSKO PRAVO

ODLUKA USTAVNOG SUDA O IZMENAMA I DOPUNAMA ZAKONA O JAVNOM INFORMISANJU.

**Od kad je Skupština Srbije 1. Septembra 2009. godine usvojila izmene i dopune Zakona o javnom informisanju oštre kritike su izrečene na račun ovog zakona što od strane medija, medisjkih udruženja, ombudsmana i čitave javnosti da bi na kraju u 2010. godini ovo pitanje bilo pokrenuto i pred Ustavnim sudom. Na 31. redovnoj sednici Ustavnog suda koja je održana 22. Jula 2010. godine, Ustavni sud je utvrdio da nisu u saglasntosti sa Ustavom i potvrđenim međunarodnim ugovorima sledeće odredbe Zakona o izmenama i dopunama Zakona o javnom informisanju („Službeni glasnik RS“ broj 71/09) : odredba člana 1 stav 1 kojim je u članu 14 Zakona dodat novi stav 1 i to u delu koji se odnosi na osinvača javnog glasila; odredbe člana 2 kojima je posle člana 14 Zakona dodat novi član 14a i to stav 5, 6 i 7 ovog člana; i odredbe člana 4, 5 i 6[[1]](#footnote-1).**

**PRIKAZ**

Zakon o javnom informisanju i svi zakoni ove vrste, usmereni ka reguslianju okvira slobode izražavanja, prvenstveno treba da služe zaštiti samog principa slobode izražavanja u svetlu domaćeg i međunarodnog prava. Pored toga što je to pravo zagarantovano u samom članu 50 našeg Ustava (koji oslikava međunarodne principe po ovom pitanju), osvrt treba napraviti i na međunarodne instrumente kojima se štiti ovo pravo a kojima je naša zemlja pristupila i stoga imaju primat nad našim pravom[[2]](#footnote-2). Shodno tome naglašavamo član 10 Evropske Konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda i član 19 Međunarodnog pakta o građanskim i političkim pravima, koji predviđaju slične odredbe i svedoče o tome da „*svako ima pravo na slobodu izražavanja mišljenja, kao i primanja i širenja ideja i informacija bez uplitanja javnih vlasti i bez obzira na granice”.* S obzirom da izmene i dopune Zakona o javnom informisanju, predstavljaju svojevrstan okvir tog prava, one moraju biti u saglasju sa gore pomenutim određenjem pojma slobode izražavanja i ako zalaze u domen ograničenja, po svojoj prirodi, treba da ispune i uslove koje predviđaju konvencije i naše pravo u pogledu mogućnosti ograničavanja ovog prava.

Mogućnosti organičavanja ove slobode su predviđene samo u izuzetnim situacijama i pod tačno utvrđenim uslovima. Ti uslovi su da ograničenja slobode izražavanja moraju biti *utvrđena zakonom*, uz *postojanje opravdanog cilja* i da budu *neophodna u demokratskom društvu[[3]](#footnote-3)*. Svaki od ovih uslova nosi sa sobom još detaljnije definisanje šta znači i koje kriterijume mora ispuniti jedan zakon kako bi se mogao podvesti pod te izuzetke. Stoga u samim konvencijama kao opravdani ciljevi navode se uslovi kao što su: “*nacionalna bezbednost, teritorijalni integritet ili opšta sigurnost, zaštita prava i reputacije drugih, javni poredak, javni moral i zdravlje, sprečavanje nereda i kriminala, sprečavanje otkrivanja poverljivih inforamcija, i održavanje autoriteta i nepristrasnosti pravosuđa*[[4]](#footnote-4)*”*. Naš Ustav u skladu sa istim određuje samo “*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*[[5]](#footnote-5)”. Čak i kada regulativa kojom se ograničava sloboda izražavanja teži legitimnom cilju, ta regulativa nije validna osim ako nije neophodna u demokratskom društvu. Da bi se utvrdila “neophodnost” država mora da dokaže: (1) *neodložnu društvenu potrebu*; (2*) srazmeru između ograničenja, uključujući i sankcije predviđene zakonom i cilja koji se želi ostvariti;* i (3) *da su razlozi za ograničenje relevantni i dovoljni prema prethodno taksativno navednim opravdanim ciljevima*[[6]](#footnote-6).

Iako je veliki broj odredbi izmena i dopuna ovog Zakona bio sporan i kao takav iznesen na odlučivanje pred Ustavni sud, ovaj sud je odlučio da su samo neke odredbe neustavne. Po odluci suda sledeće odredbe predstavljaju ograničenje slobode izražavanja jer nisu uspele da nađu uporište svoje legalnosti i legitimnosti u prethodno obrazloženim uslovima. Te odredbe su:

* Odredba koja propisuje da osnivač javnog glasila može da bude samo domaće pravno lice[[7]](#footnote-7),
* Odrebe koje se odnose na obavezivanje tužioca i suda da pokrenu postupak za privredni prestup i izreknu meru privremene obustave delatnosti javnom glasilu u slučaju da nije registrovano a izdaje javno glasilo i u drugim slučajevima povreda odredaba člana 14a stava 3[[8]](#footnote-8),
* Odredbe koje se tiču kazni za određene privredne prestupe.[[9]](#footnote-9)

Član 1 propisuje u svom stavu 1 da osnivač javnog glasila može biti samo domaće pravno lice. Sud je ovu odredbu proglasio neustavnom iz razloga zato što prvenstveno naš Ustav predviđa u svom članu 50 slobodu da „***svako može*** *bez ikakvog odobrenja, u skladu sa zakonom, osnivati novine i druga sredstva javnog obaveštavanja“*. Takođe u skladu sa već pomenutim članovima 10 Evropske Konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda i člana 19 Međunarodnog pakta o građanskim i političkim pravima zagarantovana je sloboda izražavanja koja između ostalog onemogućava i uplitanje vlasti u njeno ostvarivanje, a u istim instrumentima se „*naročtio strogo zabranjuje svaka mogućnost ostvarivanja tog prava* ***na osnovu diskriminacije bilo po*** *polu, rasi, boji kože, jeziku, političkom ili drugom mišljenju,**nacionalnosti**ili socijalnom poreklu*, *pripadnost nacionalnim manjinama*, *imovinskom stanju, rođenju ili drugom statusu*[[10]](#footnote-10)*“.* Stoga ovakva odreba je neustavna jer predstavlja svojevrsno ograničenje i diskriminaciju u pogledu ostvarivanja slobode izražavanja omogućujući samo domaćim državljanima da osnuju javno glasilo u našoj zemlji.

Kao pitanje se postavila i neustavnost obaveze registracije iz istog stava, međutim sud je odbio takav zaključak. Sama po sebi registracija nije protivna Ustavu i međunarodnim aktima sve dok su razlozi njenog donošenja i njen obim čisto tehnički ili administrativni i dok ne zadiru u samu srž slobode govora tj. dok se ona ne pretvori u sistem odobrenja[[11]](#footnote-11). Ipak, imajući u vidu da se za slučaj neupisivanja u Registar izriče mera obustave delatnosti izdavanja javnog glasila[[12]](#footnote-12) samim tim upisivanje u Registar dobija karakter konstitutivnog akta neophodnog za osnivanje javnog glasila, što je nesaglasno kako sa našim Ustavom tako i međunarodnim pravnim instrumentima. Sama registracija po sebi nije neustavna, ali ako se ona nameće kao neophodan uslov pri osnivanju javnog glasila (na šta implicira po automatizmu predviđena sankcija obustave delatnosti javnog glasila u članu 14a) takva mera se smatra neustavnom (Član 50 Ustava RS: *„svako može* ***bez ikakvog odobrenja****...“*) i u suprotnosti sa međunarodnim pravom, kako je i Ustavni sud odlučio po ovom pitanju.

Dalje, odredbe člana 14a stav 5, 6 i 7 su takođe proglašene neustavnim s obzirom da predstavljaju neustavno uplitanje u sferu pravosuđa zahtevajući od sudova da izriču privremene mere zabrane samo na osnovu odluke tužioca da pokrene postupak protiv javnog glasila. Ovakvim radnjama se krše ustavna načela koja se tiču ***podele vlasti***, ***nezavisnosti i samostalnosti*** *sudske vlasti, sudova i javog tužilaštva[[13]](#footnote-13)* jer se sudovima ne ostavlja nikakvo diskreciono pravo da odlučuju o zakonitosti i opravdanosti pomenute mere, nego se to vrši samim zakonom, a sud je tu samo da izvrši pomenutu naredbu. Takođe, obaveza javnog tužioca da pokrene postupak za privredni prestup bez odlaganja predstavlja narušavanje ustavnog načela *samostalnosti javnog tužilaštva*. Time se eliminiše nezavisnost suda od strane zakonodavne i izvršne vlasti i sprovodi se vansudska kontrola nad jednom čisto sudskom funkcijom[[14]](#footnote-14). Takođe, propisana mera privremene obustave delatnosti izdavanja javnog glasila je neustavna i krši ***načelo jedinstva pravnog poretka i načelo jednakosti svih pred zakonom*** s obzirom da sam zakon o Privrednim prestupima ne predviđa takvu vrstu sankcije za privredne prestupe (predviđa samo zaštitnu meru i to kad je učiniocu izrečena kazna a ne dok postupak traje[[15]](#footnote-15)).

Na kraju odredbe člana 4, 5 i 6 koje se tiču sankcija kao sto su novčane kazne za osnivače, odgovorno lice u osnivaču i odgovornog urenika javnog glasila; zaštitne mere zabrane obavljanja delatnosti izdavanja javnih glasila odnosno uslovne osude su takođe neustavne. Prvo, visina kazni za privredne prestupe je izvan okvira utvrđenim u Zakonu o privrednim prestupima, čime se narušava *načelo jedinstva pravnog poretka*, s obzirom da se u tom zakonu nalazi minimum i maksimum kazni koji može biti propisan za privredne prestupe, a kazne u spornoj izmeni zakona su po deset puta veće od maksimalnih propisanih kazni. Dalje, visina samih kazni za pomenute prestupe je previsoka i samim tim nesrazmerna težini učinjenog prestupa[[16]](#footnote-16) te može dovesti do jednog vida auto-cenzure jer se javna glasila mogu ustručavati da objave određenu vest iz straha od previsokih kazni. Stav Evropskog suda za Ljudska prava je da i kazna sama po sebi može predstavljati kršenje slobode govora ako nije proporionalna težini učinjenog dela tj. ako je previsoka[[17]](#footnote-17). Propisane kazne u spornom aktu ne samo da prevazilaze okvire iz Zakona o Privrednim Prestupima nego zbog njihove visine ozbiljno ugrožavaju opstanak javnih glasila u slučaju da budu osuđena na maksimalnu kaznu. Na kraju, neustavne su i odredbe kojima se kršenje pretpostavke nevinosti i zaštite prava maloletnika tretiraju kao privredni prestup, jer po svojoj prirodi ne predstavljaju povredu privrednog i finansijskog poslovanja[[18]](#footnote-18).

Nakon odlučivanja o neustavnosti ovih odredbi Ustvani sud je pokrenuo na istoj sednici i pitanje ustavnosti odredbi člana 146 stav 2 gde se određuje da Ministar nadležan za poslove javnog informisanja bliže uređuje način vođenja Registra javnih glasila, rok za donošenje tog propisa i obaveze osnivača javnih glasila da podnesu prijave za upis u Registar, te se preispituju ova njegova ovlašćenja. Sa stanovišta Ustava izvršna vlast može da donosi propise u domenu izvršenja a ovim putem se otvara mogućnost da uredi podzakonskim aktom oblast koja je po Ustavu u nadležnosti zakonodavnog organa. O ovom pitanju sud tek treba da odluči na nekoj od narednih sednica[[19]](#footnote-19).

\*\*\*

S obzirom da prikazane odredbe predstavljaju, kao što smo na početku rekli, jedan vid ograničenja slobode izražavanja a da njihovo donošenje nije bilo inspirisano nijednom gorućom društvenom potrebom niti valjanim razlogom, a nisu ni pokazale kako bi doprinele očuvanju demokratskog društva već naprotiv, samim tim se smatraju neustavnim što je i potvrdio Ustavni sud odlukom po ovom pitanju. Ovakvom odlukom Ustavni sud je samo iskazao usklađenost domaćeg zakonodavstva sa prihvaćenim međunarodnim pravnim instrumentima i podržao dalje napore na kreiranju jednog adekvatnog pravnog okvira za slobodu izražavanja u Srbiji.

1. Saopštenje sa 31. Redovne sednice Ustavnog suda, održane 22. Jula 2010. godine, kojim je presedavala dr. Bosa Nenadić, presednik Ustavnog suda.

   <http://www.ustavni.sud.rs/page/view/149-101247/saopstenje-sa-31-redovne-sednice-ustavnog-suda-odrzane-22-jula-2010-godine-kojom-je-predsedavala-dr-bosa-nenadic-predsednik-ustavnog-suda> [↑](#footnote-ref-1)
2. Ustav Republike Srbije ("Službeni glasnik RS", br. 98/06), član 16. [↑](#footnote-ref-2)
3. Evropska Konvencija za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda, član 10; Međunarodni pakt o građanskim i političkim pravima, član 29; “Covington&Burling”LLP, Kurt Wimmer I Sarah Chasnovitz - Predmet: *Izmene i dopune Zakona o javnom informisanju Republike Srbije iz 2009*, strana 3. [↑](#footnote-ref-3)
4. Evropska Konvencija za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda, član 10 stav 2. [↑](#footnote-ref-4)
5. Ustav Republike Srbije ("Službeni glasnik RS", br. 98/06), član 46 stav 2, a slična ograničenja su predviđena i u članu 50 stav 3. [↑](#footnote-ref-5)
6. “Covington&Burling”LLP, *isto,* strana 3. [↑](#footnote-ref-6)
7. Izmene i dopune Zakona o javnom informisanju („Službeni glasnik RS“ broj 71/09), član 1. [↑](#footnote-ref-7)
8. Izmene i dopune Zakona o javnom informisanju („Službeni glasnik RS“ broj 71/09), član 14a, stav 5,6,7. [↑](#footnote-ref-8)
9. Izmene i dopune Zakona o javnom informisanju („Službeni glasnik RS“ broj 71/09), član 4, 5,6. [↑](#footnote-ref-9)
10. Evropska Konvencija za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda, član 14. [↑](#footnote-ref-10)
11. *Media Rights Agenda and Others v. Nigeria* (2000) AHRLR 200 (ACHPR 1998), § 5, strana. 57 <http://www1.umn.edu/humanrts/africa/comcases/105-93_128-94_130-94_152-96.html>;

    Human Rights Committeee, Concluding Observations on Lesotho’s Initial Report, 8 April 1999, CCPR/C/79/Add.106, § 23 <http://www.unhchr.ch/tbs/doc.nsf/(Symbol)/CCPR.C.79.Add.106.En?Opendocument>;

    ARTICLE 19, (Global Campaign For Free Expression and the Open Society Institute Justice), Written Comments Submitted in regard of Initiative regarding the National Media Commission Act of Gambia, 2002, strana 29. <http://www.article19.org/pdfs/cases/gambia-comments-on-media-commission-act.pdf> [↑](#footnote-ref-11)
12. Izmene i dopune Zakona o javnom informisanju („Službeni glasnik RS“ broj 71/09), član 14a stav 5,6. [↑](#footnote-ref-12)
13. Ustav Republike Srbije ("Službeni glasnik RS", br. 98/06), članovi 4, 142 i 156. [↑](#footnote-ref-13)
14. “Covington&Burling”LLP, *isto,* strana 4,5. [↑](#footnote-ref-14)
15. Zakon o privrednim prestupima („Službeni glasnik SFRJ“ broj . 4/77, 36/77, 14/85, 10/86, 74/87, 57/89, 3/90; „Službeni glasnik SRJ“ broj . 27/92, 16/93, 31/93, 41/93, 50/93, 24/94, 28/96, 64/2001; „Službeni glasnik RS“ broj. 101/2005), član 29. stav 2. [↑](#footnote-ref-15)
16. “Covington&Burling”LLP,  *isto*, strana 6. [↑](#footnote-ref-16)
17. *Tolstoy Miloslavsky v. United Kingdom*, 13 July 1995, (App. no 18139/91) ECHR 13 July 1995; *Karhuvaara and other v. Finland* ( App. no 53678/00)ECHR 16 November 2004, § 37. [↑](#footnote-ref-17)
18. <http://www.rtv.rs/sr_lat/drustvo/ustavni-sud-o-izmenama-zakona-o-informisanju_202124.html> [↑](#footnote-ref-18)
19. Saopštenje sa 31. Redovne sednice Ustavnog suda, fusnota br. 1. [↑](#footnote-ref-19)