

# СРПСКА ПРАВНА РЕВИЈА

Година 4, Број 7, 2008

## МЕДИЈСКА РЕГУЛАТИВА



**Српска правна ревија**  
Часопис за правно-социолошка истраживања

**Главни и одговорни уредник**  
Владимир Годорић

**Заменик главног и одговорног уредника**  
Драган Вељовић

**Прелом:**  
Кристијан Релић

**Лектура:**  
Марко Орловић

**Издавач:**  
„Правни форум“  
[www.pravniforum.org](http://www.pravniforum.org)  
Таковска 49а, Београд  
[office@pravniforum.org](mailto:office@pravniforum.org)

Штампа:  
Одеон

Тираж:  
500 примерака

Oвај број часописа реализovan је захваљујући грађанима САД у оквиру програма подршке медијима Америчке агенције за међународни развој (USAID), Организацији за европску безбедност и сарадњу, IREX-у, Асоцијацији независних електронских медија и Фонду за отворено друштво Србија. Изнети ставови припадају искључиво аутору и не представљају званичан став USAID-а, IREX-а, Организације за европску безбедност и сарадњу, Асоцијације независних електронских медија и Фонда за отворено друштво.



**USAID**  
OD AMERIČKOG NARODA



**IREX**  
Serbia  
[WWW.IREX.ORG](http://WWW.IREX.ORG)



Misija u Srbiji

**oebs**

ORGANIZACIJA ZA EVROPSKU  
BEZBEDNOST I SARADNJU



ASOCIJACIJA NEZAVISNIH ELEKTRONSKIH MEDIJA



FOND ZA OTVORENO DRUŠTVO, SRBIJA

## Садржај:

Реч уредника **5**

Мирјана Милошевић

- Медијска политика и медијски закони као развојни фактор медијске индустрије - **7**

Јелена Сурчулија

- Улога медијских регулативних тела: слобода и надзор – **21**

Раде Вељановски

- Улога јавног сервиса: како обезбедити јавни интерес? - **33**

Владимир Тодорић & Драган Вељовић

- Кратак осврт на проблематику регулације медијске концентрације у Србији - **51**

Невен Мариновић

- Оглашавање у јавном интересу - **64**

Слободан Кремењак

- Правни аспекти истраживачког новинарства – **85**

Дејан Миленковић

- Увреда и клевета – **101**

Карол Јакубович

- Аудио-визуелна политика Европске уније – **128**

Небојша Самарцић

- Приватизација медија у Србији – **148**

Немања Ненадић

- Слободан приступ информацијама: проблеми и решења - **160**

## **Реч уредника**

*Пред вама је нови број Српске правне ревије посвећен актуелним питањима и проблемима медија у Србији. Постоји више разлога које су нас определили да се посветимо медијима у овом тренутку. Први, јесте потреба да се правовремено препознају и пронађу одговори на актуелне проблеме медија у транзиционом друштву као и начин унапређења њиховог положаја и улоге у развоју демократских институција. Без професионалних, независних и етичких медија није могуће обезбедити објективно информисање грађана, извештавање о злоупотреби власти и кршењу људских права а понајмање форум за политички и друштвени дијалог. Други, јесте неопходност да се реагује на проблеме који произлазе из недостатка постојеће регулативе медија у Србији. Примера ради, актуелни Закон о оглашавању садржи одредбе који нису наклоњени рекламирању и промоцији активности невладиних организација и цивилног сектора, што представља озбиљну препреку за њихов даљи рад јер смањује могућност да кроз медије остваре циљеве развоја друштва. Затим, поједине одредбе Закона о слободном приступу информацијама од јавног се морају редефинисати како би се избегле свесне опстуркције и неефикасност у њеној примени. Посебно се истиче нужност измена спорних одредаба Закона о локалној самоуправи и Закона о главном граду и њихово усклађивање са Законом о јавном информисању и Законом о радиодифузији. Трећи, јесте интерес да се размотри улога медијских регулаторних тела, гаранција његове слободe и независности, начина утврђивања баланса између слободe и њихове одговорности. Четврти, јесте да се критички анализира улога јавног сервиса и начин остваривања јавног интереса у тренутку када је поново актуелна иницијатива о доношењу новог закона о јавном сервису. Пети, целисходност да се истакне потреба за крерирањем транспарентне медијске политике и доношење нове стратегије за развој радиодифузије у Србији. Шести, неопходност да се правне гаранције истраживачког новинарства ускладе са међународним стандардима. С тим у вези, примера ради, потребно је ставити ван правне снаге општа обавезујућа упутства Републичке радиодифузне, а посебно Опште обавезујуће упутство о понашању емитера - Кодекс понашања емитера*

*у делу који се односи на праћење истраге, садржај записника издвојених у кривично-судском поступку и заштиту идентитета службених лица која воде истрагу.*

*Такође, потребно је ставити ван правне снаге Правилник о мерилима за утврђивању висине накнаде за емитовање радио и/или телевизијског програма Републичке радиодифузне агенције и донети нови, који би на адекватан начин применио критеријум програмске концепције емitera, односно порекла и врсте програма који се емитује, у сврху стимулације програма истраживачког новинарства. Седми, целисходност да се поново актуелизује потреба за декриминализацијом увреде и клевете у Кривичном законнику РС као и унапређење норми које се односе на накнаду штете због повреде части у угледа у парничном поступку као и измена законских решења о прекршајној одговорности за кршење претпоставке невиности садржаних у Закону о јавном информисању. И на крају осми, потреба да се анализира проблематика медијске концентрације као једној од најдискутабилнијих и најконтроверзнијих тачака у средишту дискурса о слободи медија у очи доношења закона о регулисању питања недозвољене медиске концентрације.*

*Сви ови разлози дали су нам повод да се заједно са нашим еминентним ауторима посветимо актуелној проблематици медија у Србији и понудимо оптималне одговоре, а тамо где то није тренутно могуће, правац размишљања и могућих деловања.*

*Заменик главног уредника*

*Драган Вељовић*

## Медијска политика и медијски закони као развојни фактор медијске индустрије

### Увод

Када је током лета 2005. у Србији вођена јавна расправа о нацрту Стратегије развоја радиодифузије, чланови Савета Републичке радиодифузне агенције су одбијали да препознају и уваже ситуацију на тржишту као полазну тачку будуће регулативе електронских медија. Упорно су тврдили да њихов посао није интервенција на тржишту, већ расподела фреквенција као ретког ресурса. Тако је Стратегија развоја радиодифузије у Србији усвојена без разумевања тржишта, одговарајуће анализе тржишних односа и сагледавања импликација примене Стратегије у будућности. Основни стратешки документ српске радиодифузије усвојен је без идеје ко прави програм, за кога, колико то кошта, које врсте програма недостају и да ли су комерцијално исплативе, које програме треба субвенционисати, а посебно од којих регија не очекивати економску исплативост емитовања.

Посматрани из економског угла, медији данас чине једну од најпрофитабилнијих индустрија модерних капиталистичких привреда. Развој технологије, комерцијализација и укрупњавање медијског капитала, нагло повећање броја медијских компанија уз могућност остваривања великих профита, чине ову индустрију важним делом глобалног тржишта. Глобална медијска индустрија је уз годишњи раст од 3,7% достигла промет од 927,6 милијарди долара у 2007. години. Медијско тржиште у Србији је индустрија са растом од преко 20% на годишњем нивоу је једна од најдинамичнијих индустрија у земљи. Комерцијалне радио и телевизијске станице су се појавиле у току 1990-их година, док је до краја деценије основано више од 800 медија. Тако велики број медија који су деловали на малом тржишту одражавао је хаос у регулативи и на тржишту, са проблематичним квалитетом и доминантним утицајем државе. Очекивало се да ће нова регулатива са новим регулаторним телима да интервенише углавном у сегменту у коме тржиште није имало успеха

<sup>1</sup> Заменик директора за слободу медија и развојне програме Светске асоцијације новина (WAN)

---

- у задовољавању потреба јавности за квалитетним информацијама и квалитетним програмом. На жалост, регулатива је само легитимисала постојеће стање без видљивих унапређења квалитета односа и производа на тржишту. Транспарентност власништва остаје нерешено питање, а инструменти за борбу против концентрације још увек нису применљиви у пракси.

Стопедесет милиона евра вредно оглашивачко тржиште медија, какве су процене његове вредности за 2007. годину, заостаје не само за развијеним европским земљама него и за регионалним. Телевизија је најзначајнији медиј и у смислу прихода и јавног утицаја и још увек представља основни извор информација за многе грађане. Нови медији споро продиру на тржиште. Интернет користи једна трећина становништва, док три четвртине становништва поседују мобилни телефон. Увођење дигиталне земаљске телевизије и осталих нових медијских платформи представља велики изазов за регулаторе и медијску индустрију. Међутим, ако се пропусти правовремено и одговарајуће регулисање тржишта, Србија ће остати препуштена јаким тржишним механизмима који поред трке за профитом и јаке конкуренције често занемарују интересе грађана, што ће у даљем тексту и бити показано.

Стратегија развоја радиодифузије, на жалост, није једини регулаторни текст који несумњиво утиче на медијску слику у Србији, а који је написан и усвојен без одговарајућег увида у економске аспекте медијске сцене. Без обзира на све већу економску моћ и значај медијске индустрије у Србији, креатори медијских политика и медијских закона и даље занемарују економску страну функционисања медија и тако пропуштају да правовремено и одговарајуће регулишу неке од најважнијих аспеката медијског сектора. У Србији нема тела које истражује и обједињује различите податке о стању на тржишту, обиму и расподели новца на тржишту, власништву над медијима и структури финансирања истих. Занемаривање економског тј. тржишног аспекта функционисања медија у Србији оставило је отворен простор за несметане финансијске утицаје на медије у Србији, са различитим условима пословања за поједине учеснике на тржишту.

Анализа односа између медијских система као економских ентитета и ширих и неопходних социјалних функција које ови системи треба да обављају честа је тема академског проучавања. Дуална улога медија као средишне тачке глобалне економије и у исто време стожера демократског уређења, креира сталне тензије, а оба аспекта је неопходно сагледати да би се развиле одговарајуће медијске политике и регулативе неопходне се да би се тржиште развијало у исто време испуњавајући економске али и шире друштвене циљеве. Овај текст је покушај свеобухватне анализе, с једне стране медијс-



---

ког тржишта и конкуренције, а с друге стране регулаторних покушаја да се тржиште регулише у складу са захтевима медијских слобода и плурализма.

### **Законска регулатива медија = интервенција на дефектном тржишту**

Дефектност тржишта (market failure) је ситуација када се на слободном тржишту не одвија ефикасна алокација добара или услуга. Ефикасна алокација ресурса на медијском тржишту значила би да грађани тј. публика добијају квалитетне информативне, обарзовне, дечје, забавне и друге садржаје, да могу да бирају између различитих медија који се такмиче за пажњу публике квалитетом, да сви медији поштују етичке стандарде и професионалне норме и све то без регулативе од стране државе. Међутим, један од основних економских постулата је да слободна тржишта могу имати неефикасне механизме, што је посебно тачно у случају медијске индустрије.

Основним облицима дефектности тржишта сматрају се:

- Ограничена конкуренција која се јавља се као неефикасност тржишта, а за последицу има појаву монопола, моносона, картела или монополистичке конкуренције. Најчешћи разлог настајања ситуације ограничене конкуренције је постојање економије обима тј. опадање просечних трошкова с порастом обима производње.
- Екстерналије настају када неки учесници на тржишту у циљу максимизирања својих користи на тржишту истовремено проузрокују негативне или позитивне ефекте за друга лица која не учествују у датој тржишној активности.
- Коначно, нека тржишта су дефектна због природе самих добара или услуга; или начина њихове размене. То могу бити јавна добра или ограничени ресурси, а тржишта могу имати високе трансакционе трошкове, проблеме недовољних информација итд.

Медијска тржишта, а посебно тржиште електронских медија, испољавају недостатке који се могу сврстати у сва три облика. Осим ограничености природних ресурса тј. фреквенција у случају радиодифузије који нужно намећу потребу за регулисаном расподелом јавног добра, медијски економисти сугеришу да самостално деловање тржишних механизма неће довести до оптималне употребе ресурса са оптималним резултатима за све актере на медијском тржишту. Медији као актери на тржишту имају низ специфичних карактеристика које их издвајају од других индустрија а које захтевају посебну регулативу да би тржиште ефикасно функционисало у интересу свих актера.

---

Заједнички чинилац свих медијских производа је садржај тј. порука. Суштина медијских производа је симболичке природе. Ако се тај нематеријални део производа избрише, медијски производ нема више никакву вредност за публику. Медијске институције могу бити различите и начини на који се порука пакује и пласира се су другачији, али је порука увек део процеса комуникација.

Када се говори о медијима, у ствари се говори о три засебна елемента: информативном садржају медија; карактеристикама процеса који се користи за прикупљање, обраду и пласман информација; формату у оквиру кога се информација излаже кориснику. (Compaïne, 1982, п. 3) Сва три елемента медијског производа доприносе значајном разликовању од других производа и других индустрија.

Са економског становишта, садржај је оно што медији продају, а нематеријална природа поруке и чињеница да је појединци коришћењем не уништавају, значи да за разлику од већине роба на тржишту које карактерише ексклузивност поседовања, информација може бити у власништву неограниченог броја појединаца у исто време. (Compaïne 1982, Collins 1988) С друге стране, информација има употребну вредност за потрошача само једном и у врло кратком временском периоду. Тако је једно од основних правила медијске економије новост; људи ће купити исту чоколаду небројено пута, али ће хтети да имају нову информацију и нови садржај сваког дана.

Процес производње медијских производа се ослања на употребу скувих и ретких ресурса. Производња јединице телевизијског програма може коштати и до неколико милиона долара (што је случај у неким америчким телевизијским мрежама). У медијским индустријама трошак производње прве копије или фиксни трошак производње производа представља већи део укупних трошкова, а маргинални обраћања или продаје производа додатном потрошачу је близу или једнак нули. Фиксни трошкови медијских индустрија су по правилу изнад 80% од укупних трошкова (Micklethcait 1989, стр. 3.). У радиодифузији су трошкови производње програма уједно и укупни трошкови индустрије. Када знамо да садржај може поседовати неограничен број појединаца у исто време, а да фиксни трошкови чине већи део укупних трошкова, долазимо до законисти да само масовна публика креира значајан повраћај уложеног новца. Консеквентно, економија обима је више изражена код производње и дистрибуције медијских производа него код већине роба широке потрошње (Neuman, 1991, стр. 148).

Различити медијски формати се ослањају на различите економије обима. Радијске и телевизијске станице се ослањају на економију обима у дистрибу-

---

цији (Miege, 1989, п.12). Међутим, јединствена карактеристика телевизијске и радијске индустрије је да њихови приходи потичу не од публике која користи њихове производе већ од оглашивача који плаћају медијски простор који им обезбеђује пажњу потрошача. Тако приход потиче од продаје огласног простора, тј. потрошња производа се не наплаћује у замену за постојање реклама током програма који занимају потрошаче. Оглашивачи су спремни да покрију трошкове производње и дистрибуције програма у замену за могућност да рекламирају свој производ публици одређених демографских карактеристика. Тако електронски медији послују на двоструком тржишту: тржишту публике и тржишту оглашивача.

Због поменутих дефектности медијске индустрије су склоне концентарцији тј. укрупњавању медијског капитала. Медијска индустрија се у свету углавном дефинише као олигополска, посебно у Америци где пар навећих телевизијских мрежа узима већи део тржишног колача. Стога су развијена медијска тржишта врло неприступачна за нове конкуренте. Постоје три класе баријера уласка на неко тржиште: високи фиксни трошкови и иницијалне инвестиције, економија обима када нове фирме на тржишту не послују ефикасно док не постигну одређени обим производње за који је неопходно савладати криву учења и диференцирање производа ако на тржишту послују компаније које имају изграђен имиџ и лојалност потрошача. Све три баријере уласка присутне су на развијеним медијским тржиштима. (Sherman, 1987. стр. 24.)

С једне стране је садржај који се “продаје” публици, а публика је “производ” који се продаје оглашивачима. Појединачни потрошач је у суштини небитан: циљ станице је обезбедити велико, одредиво гледалиште које се лако може продати. Програмски и рекламни успех се мери као испоручивање публике (*audience delivery ili audience commodity*), који се изражава у стотинама, хиљадама а понекад и милионима слушалаца или гледалаца до којих порука оглашивача може допрети. *Audience commodity* је израз који игра централну улогу у размени вредности у електронским медијима и у суштини значи да већина комерцијалних медија ствара производ и зарађује као и друге индустрије. Ипак имајући у виду значак медија као једног од стубова демократског друштва, ову индустрију је неопходно регулисати не би ли се осим продаје производа као јасан издвојио и интерес грађана.

Раст тражње потрошача и оглашивача углавном резултира растом профита. Међутим, раст тражње и тржишта може довести до повећане конкуренције, нових баријера уласка и изласка, високе диференцираности производа и високих фиксних трошкова. Већина економиста се слаже са тврдњом да је раст тржишта неопходан услов за опстанак одређене индустрије. Медијска

---

индустрија се суочава са константним растом тражње. Гледаност телевизије и слушаност радија су расли сваке године од када су се ови медији појавили. Још увек није дошло да засићења публике. Раст тражње ће и даље мотивисати власнике медија и менаџере да отварају нове станице, кабловске системе, сателитске услуге и развијају нове облике медијског бизниса. (Sherman, 1987. стр. 23.)

Ипак правила и услови на тржишту се мењају, а самим тим и неопходна регулатива. Мало је индустрија које се промениле под утицајем технолошког развоја и глобализације колико медијске индустрије (у ширем смислу у медијске или индустрије комуникација спадају традиционални медији штампа, радио и телевизија, нови медији интернет и нове телекомуникационе технологије). До 80-тих година двадесетог века, национални медијски системи су се одликовали присуством великих националних медијских система. Постојала су и тржишта за увезене робе које су већим делом чинили амерички филмови, програми, музика и књиге. Међутим, локално власништво, комбиновано са државним радио дифузним предузећима је било доминантно као резултат нивоа технолошког развоја и ограничености ресурса којима је директно управљала држава. Медијски системи су били примарно национални и често су имали неке од карактеристика јавних сервиса. Телекомуникацијска тржишта су била монополска биле под директном контролом државе и владе, а ценовна политика се базирала на стандардним формулама и међународној координацији.

Сви наведени трендови се мењају на преласку у 90-те, уз настанак два паралелна тренда: ширење великих транснационалних медијских корпорација и пенетрација нових технологија које омогућавају стварање глобалног тржишта. Јачање конкуренције и плурализма медија доводи и до процеса дерегулације медија који почиње 80-тих година прошлог века, а интензивно се наставља током 90-тих, широм света у складу са општом либерализацијом тржишта (Маргарет Тачер у Британији и Роналд Реган у САД су били носиоци нове либеране тржишне политике). Постало је могуће не само имати власништво над неколико различитих типова медијских организација, већ су медијска тржишта постала глобална са доминацијом неколико великих транснационалних корпорација. Вертикалне и хоризонталне интеграције компанија су постале уобичајене стратегије развоја, медијско власништво се концентрише у настојању да се искористе потенцијали економије обима које велике корпорације имају. Једна од највећих медијских компанија “Неџ цорпоратион” Руперта Мурдока (Rupert Murdoch) укључује више од сто новинских наслова, холивудску продукцијску кућу “ Twentieth Century Fox”, Фоч телевизијску мрежу са више од 20 станица у Америци, око тридесет магацина, контролни пакет акција у британском “Sky” (Sky телевизија и са-

---

телити) итд. (Herman and McChesney, 1997, п 71.) Светска медијска тржишта постају све више концентрисана; економије обима умањују ризик пословања и увећавају већ високе баријере уласка на тржишта

Јачање и раст моћи појединачних компанија које долазе као последица конвергенције различитих медијских технологија доводи и до повећаних ризика од неефикасних тржишних механизма. Велике и моћне компаније и њихови власници могу на негативан начин експлоатисати свој утицај ако су у монополској или монопсон ситуацији. С друге стране, и превише интензивна конкуренција у случају медија не доводи, као на регуларним слободним тржиштима, до вишег нивоа квалитета. На пример злоупотреба скоро монополског положаја кабловских компанија била уобичајена појава током две последње деценије прошлог века. Овај процес је довео до увођења “must carry” правила да програми јавних емитера морају бити стављени на располагање публици на свим платформама а да се осталим емитерима море обезбедити приступ свим дистрибутивним каналима под истим условима. Тако је у случају медијске индустрије интервенција вршиоца јавних овлашћења (јавних власти) препоручена да би се утицало на негативне тржишне тенденције. Дефектности тржишта захтевају регулативу од стране државе и интервенције тј. ограничења слободног тржишта. Утицај се обично врши тако што се учесницима на тржишту наметну одређене обавезе или се утиче на играче да се понашају у складу са јавним интересом.

Регулативни оквир у коме функционишу медији може или промовисати или опструирати и медијску независност и економску ефикасност (Monroe & Krug 2000). Обично се разликују две широко дефинисане области законског регулисања деловања и пословања медија: регулатива садржаја која захтева од медијских компанија да пласирају или избегавају одређене врсте садржаја и структурна или инфраструктурна регулатива која подразумева правила и ограничења која се односе на медијске организације и њихове односе (Lichtenberg 1990: 127). У демократским системима, регулисање медијске индустрије прозилази из низа карактеристика начина њиховог функционисања, а спороводи се са намером унапређења испуњавања демократске улоге коју медији играју. У ауторитарним системима, држава се служи квази-легализмом, регулатива се користи као инструмент власти и на одговарајући начин прилагођава потребама политичке моћи (Jakubowicz 1992: 80). Другим речима, правно регулисање медијске сфере произилази из два различита принципа: друштвене улоге медија и норми које сва јавна гласила морају поштовати, док се други принцип заснива на дефектности тржишта као што је реткост фреквенција за емитовање као прородног ресурса, којима као националним добром управљају државна или парадржавна тела.

---

Америчка јавна политика регулисања радиодифузије зачета је 1934. када Закон о информисању (Communication Act) поставља основу америчке јавне политике. Конгрес је још тада одлучио да ће емитери бити приватна лица, док ће спектрум као ограничено јавно добро бити под јавним управљањем и његово коришћење ће бити резервисано за оне који служе “јавном интересу”. Од првих покушаја да се наведени принцип примени појавио се изазов проналажења равнотеже између комерцијалне употребе јавног ресурса и испуњавања обавеза да се коришћење одвија у служби овог јавног ресурса. (Reed, 1995)

Други модел регулативе присутан је у европским радиодифузним системима, где је присутна коегзистенција приватних и јавних емитера. Традиција европске политичке мисли је довела до разумевања да приватни капитал у случају радиодифузије неће обезбедити адекватну функцију медија као стожера демократског друштва и да ће јавно финансирани и вођени системи много боље обављати ту улогу. Најпознатији пример је британски ВВС који је основан 1926 и до данас је нарастао у једну од најпознатијих најуспешнији јавних медијских компанија у свету.

Међутим, либерализација и глобализација регулативе и система лиценцирања на тржиштима телекомуникација утиче на став законодаваца у свету, а све више и у Европи да са повећањем броја играча на тржишту (тј. броја оператера), ускоро неће бити потребе да се дефинишу правила за заштиту плурализма мишљења на основу до сада уобичајених критеријума.

Овај тренд је присутан упркос све више видљивој чињеници да приватни оператери имају све већу концентрацију власништва и што, без обзира на све већи број платформи, садржаји долазе из ограниченог броја извора и имају све мању разноврсност. Посебан проблем са медијском концентрацијом и са медијским тржиштима уопште је да је тешко променити или вратити на почетну тачку једном постигнуто доминантну позицију. Посебно је проблематичан став појединих регулатора који у ситуацијама када није уочена непосредна опасност од медијске концентрације, тј. власништво не угрожава директно слободу мишљења и изражавања, многи креатори медијских политика и медијске компаније сматрају да пошто нема опасности нема ни потребе за било каквом регулацијом. Где овакво мишљење преовладава, регулатива медијске концентрације није усвојена све док није превише касно.

Анализа европског медијског законодавства показује да је у многим земљама заштита медијског плурализма поверена искључиво законима и мерама које ограничавају концентрацију власништва и промовишу слободну кон-

---

курвенцију на тржишту. Све чешће преовладава парадигма да је тржиште довољан гарантор медијског плурализма. Иако све земље Европске Уније имају неку врсту оквира за обезбеђење медијски разноврсних тржишта, методе и механизми којима је регулисано тржиште значајно варирају од земље до земље.

У централној и источној Европи ситуација је још компликованија. Конзистентна медијска политика увек је била политички проблематично поље, јер су се нове демократске власти уздржавале од потеза који су се могли тумачити као ограничење слободе штампе. Неке законске одредбе које лимитирају медијску концентрацију уврштене су у неке законе о радиодифузији или друге законе, па су касније мењани и допуњавани, посебно у земљама кандидатима за чланство у ЕУ, али је имплементација и спровођење закона било много мање ефикасно. Анти монополска регулатива је била ограниченог домета јер је су недостајали ефикасни механизми праћења нормативних стандарда.

### **Транзиција, политички утицаји и додела концесија**

Транзициона друштва су у много сектора применила моделе и политике развијених западних друштава. Имитативне политичке и економске тенденције приметне су у свим бившим социјалистичким земљама. Медијска сфера је трансформисана у складу са стандардима развијених медијских система. Закони о радиодифузији и јавном информисању су усвајани са идејом да се демонополизује медијска сфера и да се допусти уплив приватног капитала у медијско тржиште. Међутим, демонополизација тржишта и присуство приватног власништва нису аутоматски значили и савршено функционисање тржишта медија и демократизацију медијске сфере. И владајуће коалиције и опозиционе партије, као и остали политички актери у овим земљама настављају да третирају медије као корпоративни ‘демократски’ орган нове ‘плуралистичко-партијске’ државе у сличном смисли као што су то раније чинили ауторитарни режими. Упркос продемократској орјентацији нових власти, медији остају изложени манипулацији политичких снага, али у исто време постају зависни од великих корпорација и њиховог капитала са ограниченим ресурсима и аутономијом.

Савремени медији у транзиционим друштвима су изложени многоструким утицајима: наметање званичне политичке агенде кроз неселективно публикавање званичних ставова, саопштења и изјава са пресс конференција; власничка структура и концентрација власништва могу имати пресудан утицај на избор садржаја и тема које ће се пратити; све интензивнија конкуренција и присутан императив профита приморавају медијске организације да при-

---

влаче масовну публику кроз нискоквалитетне популистичке садржаје (Lichtenberg 1990: 105).

Тржиште електронских медија током прве деценије XXI века у Србији карактеришу интензивна конкуренција и контроверзне регулаторне праксе. Први јавни конкурси за националне и регионалне фреквенције и дозволе завршени су у априлу 2006. године, односно у јуну 2007. Пет комерцијалних ТВ-канала добило је дозволе за национално емитовање на осам година, уз још два канала јавног сервиса чији сигнал покрива целу земљу. У складу са одредбама Закона о радиодифузији (Службени гласник Републике Србије, бр. 42/2002.) Радио Телевизија Србије, која је била у власништву и под контролом државе, трансформисана је у национални јавни радиодифузни сервис, док је Радио Телевизија Нови Сад, са две телевизије и два регионална радиоканала, трансформисана је у јавни радиодифузни сервис Војводине. Највећи играчи на комерцијалном телевизијском тржишту су Телевизија Пинк и ТВ Б92, а нови на националном тржишту су Телевизија Авала, Телевизија Кошава, Нарру TV и Fox ТВ. Њима су дозволе издате у августу 2006. године на период од осам година. БК Телеком, који је некад био трећи по уделу у укупном аудиторијуму, изгубио је дозволу и затворен је у априлу 2006. године. Радио станице Б92, Индекс, Радио С, Родстар и Фокус добиле су дозволе националних радио станица и 14 станица је добило дозволу за покривање подручја града Београда. Двадесет шест телевизијских станица је у јуну 2007. године добило дозволу за регионално емитовање програма такође на период од осам година.

Након завршених конкурса за доделу дозвола за емитовање РТВ тржиште у Србији има седам националних телевизијских станица, 42 регионалне и 160 локалних, као и осам националних радио-станица, 52 регионалне станице и 390 локалних. Број радио и телевизијских станица је утврђен на основу техничког максимума расположивости аналогног фреквентног спектра ваздушних појаса у Србији. Међутим, оглашивачко тржиште у Србији, чија је вредност процењена на око 150 милиона евра у 2007. години, и удео новца који после великих маржи агенција за куповину огласног простора остане медијима, сматра се недовољним да би подржало толики број радио и телевизијских станица и обезбедило несметану производњу квалитетних програма.

Као што је већ речено, Стратегија развоја радиодифузије, а затим и конкурс који је након израде Стратегије објављен за доделу националних дозвола, није усклађен са стањем на тржишту с медијским и информативним потребама грађана Србије. Савет за радиодифузију није узео у обзир ниво развоја и економске одрживости РТВ тржишта приликом одлучивања о додели доз-



---

вола. Дозволе додељене у складу с финансијским интересима неколицине власника медија и политичким интересима биле су предмет критика цивилног друштва и независних експерата. Независно удружење новинара Србије и Асоцијација независних електронских медија константно су упозоравали Републичку радиодифузну агенцију да ће непостојање одговарајућих критеријума конкурса довести до доделе дозвола противно професионалној логици. Упркос правилу да се дозволе додељују по принципу најбоље понуде за израду квалитетног програма, пред кориснике дозвола нису постављени прецизни програмски услови, чиме је домаћа медијска производња остала непотпуно регулисана по питању садржаја које треба да произведе. РРА није након трансформације РТС-а и доделе дозвола спровела строгу контролу поштовања програмских обавеза емитера, а држава није увела ефикасне механизме праћења и санкционисања недозвољеног понашања актера на тржишту и спровођења одредби о недозвољеној концентрацији власништва Закона о радиодифузији и Закона о оглашавању.

Законски оквир у Србији још увек не садржи конкретне законске текстове којима би се дефинисала правила против недозвољене концентрације власништва. Нацрт закона који је у фази јавне расправе не садржи прецизне смернице за праћење тришта и ревизију података о власништву и тржишном уделу медија. Контрола података о тржишту и власништву које медији буду достављали биће надлежност Министарства културе које нема механизме за праћење и контролу тржишног понашања медија. Овако дефинисана надлежност оставља отворен простор да добро замишљена законска решења опет није могуће ефикасно применити.

Приватизација регионалних и локалних медија у власништву општина још увек није завршена упркос честом померању рокова, а нова законска решења као што је Закон о локалној самоуправи предвиђају могућност да локалне самоуправе буду оснивачи медија, што је у потпуном контрасту са европским стандардима и медијском регулативом у Србији. Ако се испоштују одредбе Закона о јавном информисању и Закона о радиодифузији, општине више не могу да буду власници локалних и регионалних медија и приватизација мора да се проведе у складу с правилима о забрани концентрације медија.

Србија је спора у спровођењу процеса приватизације државних предузећа, посебно оних предузећа која су била значајан фактор политичке моћи и утицаја. То је случај с неколико јавних предузећа која још нису приватизована, као и с локалним медијима у државном власништву чија приватизација чека већ пет година. Дуга традиција финансирања локалних медија од стране општина отежава тим медијима да развију комерцијалну логику и преживе на тржишту. Држава и регулаторна агенција нису утврдиле ефикасне механиз-

---

ме субвенционисања медијских садржаја како би финансирани садржај који комерцијално није одржив, а тржиште није довољно транспарентно, што излаже новинаре и грађане финансијским и политичким интересима нових власника. Медији су остављени између утицаја државе и тржишта на коме сви актери чврсто верују да медији постоје или да би били на услузи држави или да би стварали профит.

Србија још увек није покренула планове за прелаз на дигитално емитовање. Радио Телевизија Србије прва је увела експериментални дигитални сигнал али без производње оригиналног програма за ову платформу. Serbia Broadband (SBB), кабловски и интернет оператер, први је комерцијални оператер који је увео сателитско дигитално емитовање у Србији још 2006. године. Поред постојећих законских недостатака и лоше имплементације закона, недостаје и свеобухватни приступ увођењу дигиталне радиодифузије, стратешка оријентација за прелаз на дигиталну телевизију и конкретни акциони планови. Постојећи текстови не дефинишу однос између различитих дистрибутивних механизма, обавезе различитих институција које почињу бивати важни на тржишту испоруке и пласмана садржаја (телекомуникационе компаније и интернет провајдери). Различити елементи радиодифузног окружења и тржишта треба анализирати како би се дефинисале одговарајуће јавне политике за прелаз на нове медијске платформе. Даљи развој и пенетрација дигиталне телевизије и нових медијских платформи зависе од карактеристика радиодифузије у земљи, као што су начин пријема и степен пенетрације телевизија с више канала, као и степен интересовања и проактивног става земаљских емитера, посебно носиоца јавног радиодифузног сервиса и земаљских комерцијалних канала. Тржиште само налази пут до публике и имплементира нове модела, а држава ако одговарајућом регулативом не испрати нове тенденције ризикује да закаснелом реакцијом поново пропусти да заштити интересе грађана у новом медијском окружењу.

Анализа медијских тржишта не сме се зауставити само на економским варијаблама већ се се мора позабавити и културним, социолошким и политичким утицајима на публику. Многи аутори тврде да ситуација либерализованих тржишта које пред тржишне актере не постављају захтеве у смислу јавне користи опасна, јер медијско тржиште само од себе неће промовисати разноврсност садржаја нити бољи квалитет.

Два принципа су кључна за социјално конструктиван развој нових медијских тржишта. У различитим анализама развоја медија наглашава се да јавне политике морају бити предмет широких друштвених дебата: оне морају бити отворене и транспарентне, морају бити демократичне. Ако постоји и једна лекција која се може научити из прошлих искуства развоја и импле-

---

ментације медијске политике то је да ако интересне групе доносе одлуке без јавних, транспарентних процеса у тајности, одлуке које се доносе ће одражавати примарно интересе оних који их креирају. Други принцип је да јавни интерес у односу на корпоративно комерцијалну и политичку контролу мора бити ојачан. Како се тржишта мењају и водеће компаније се брзо прилагођавају новим захтевима и заузимају нова боља места на тржити, регулаторне структуре (независна регулаторна и владина тела) морају да преиспитају досадашње политике са циљем да се формирају нове стратегије ускладу са новом ером медијских и телеком конвергентних тржишта.

#### Библиографија:

1. Gomery, Douglas (1989). "Media Economics: Terms of Analysis", pp. 43-60 in the *Critical Studies in Mass Communication*,
2. Compaine, Benjamin M. (1982). *Who Owns the Media*. New York: Knowledge Industry Publications
3. Collins, Richard, Nicholas Garnham and Gareth Locksley (1988). *The Economics of Television: The UK Case*. London:Sage.
4. Извештај EUMAP 2006, Телевизија у Европи, приступљено на [www.eumap.org](http://www.eumap.org) 25. априла 2008.
5. Gurevitch M, Blumler JG (1990) Political communication systems and democratic values. In:
6. Lichtenberg J (ed) *Democracy and the mass media*. Cambridge University Press
7. Micklethwait, John (1989). "The Entertainment Industry", *The Economist*, 23 December 1989.
8. Neuman, Russell C. (1991). *The Future of the Mass Audience*. Cambridge: Cambridge University Press.
9. Miege, Bernard (1988). *The Capitalization of Cultural Production*. New York: International General.
10. Sherman, Barry L. (1987.) *Telecommunications Management – The Broadcast and Cable Industries*, McGraw-Hill, Inc.
11. Reed E. Hundt (1995.), "A New Paradigm For Broadcast Regulation", *Говор одржан на Конференцији Универзитета у Путсбургу*. Приступљено на [www.benton.org/Policy/TV/rhundt\\_necparadigm.html](http://www.benton.org/Policy/TV/rhundt_necparadigm.html) 20. априла 2008.
12. Cagner, Michael A. (1999.). "Liberalization and Public Service Broadcasting - Competition, Regulation, State Aid and the Impact of Liberalization". *Говор одржан на семинару "Liberalisation and public service broadcasting" in London on 15 October 1999*. Приступљено на [www.ebu.ch/CMSimages/en/leg\\_p\\_psb\\_liberalization\\_mc\\_tcm6-4356.pdf](http://www.ebu.ch/CMSimages/en/leg_p_psb_liberalization_mc_tcm6-4356.pdf) 20. априла 2008.

- 
13. Lichtenberg, Judith (1990) 'Foundations and limits of freedom of the press' in *Democracy and the Mass Media*, Judith Lichtenberg (ed), Cambridge: Cambridge University Press
  14. Splihal, Slavko (2001). "Imitative Revolutions: Changes in the Media and Journalism in East-Central Europe." *The Public*. Vol. 8. (2001) 1-28. s



# Улога медијских регулативних тела: Слобода и надзор

## Увод

Питање која се често поставља у јавности јесте која је улога медијског регулаторног тела? Ко би требало да оснива ово тело? Шта је гаранција његове слободе и независности? Како утврдити баланс између слободе и одговорности регулатора? Најзад, са једне стране - ко надгледа рад регулаторног тела (ако ико), а са друге стране, по ком основу регулаторно тело треба да надгледа емитере?

Ипак, кренимо од почетка. Конвенција за заштиту људских права и основних слобода (познатија као Европска конвенција о људским правима) усвојена је 1950. године. Члан 10 који регулише слободу изражавања гласи:

1. Свако има право на слободу изражавања. Ово право укључује слободу поседовања сопственог мишљења, примања и саопштавања информација и идеја без мешања јавне власти и без обзира на границе. Овај члан не спречава државе да захтевају дозволе за рад телевизијских, радио и биоскопских предузећа.
2. Пошто коришћење ових слобода повлачи са собом дужности и одговорности, оно се може подвргнути формалностима, условима, ограничењима или казнама прописаним законом и неопходним у демократском друштву у интересу националне безбедности, територијалног интегритета или јавне безбедности, ради спречавања нереда или криминала, заштите здравља или морала, заштите угледа или права других, спречавања откривања обавештења добијених у поверењу, или ради очувања ауторитета и непристрасности судства.

Европски суд за људска права који је основан у Стразбуру 1959. године од стране чланица савета Европе, има за циљ да спречи могућа кршења Европске конвенције о људским правима. Случај може доспети на Суд након

2 Помоћник министра за телекомуникације и информатичко друштво Републике Србије

---

што су исцрпљена сва остала правна средства пред домаћим судовима, а најкасније у периоду од шест месеци од када је донета последња одлука националног суда. Такође, прекршај мора бити учињен од стране јавне власти, а случај може поднети приватно лице или организација. Одлуке Европског суда за људска права су обавезујуће за државу о којој је реч, која је дужна да обезбеди накнаду трошкова, а Комитет министара накнадно проверава да ли је држава предузела одговарајуће мере у складу са обавезама/пресудом и често су индиректне последице пресуде Суда за људска права измене закона, али и измене у тужилаштву и судској пракси.

Слобода изражавања може бити ограничена само ако су истовремено испуњена следећа три услова:

- Када је ограничење прописано законом
- Уз постојање оправданог циља
- Када је ограничење неопходно у демократском друштву

Следеће питање које се намеће јесте који орган поставља темеље система медијске регулације. Одговор је да свака суверена држава оснива своје системе медијске регулативе у складу са стандардима и праксом Савета Европе, Европског суда за људска права као и Европске уније (за чланице ЕУ). Свака држава уређује ове системе уставним актом, као и медијским и другим сродним законима као што су закони о телекомуникацијама, о доступности информација од јавног значаја, о транспарентности медијског власништва итд. Савет Европе креира медијску политику било кроз препоруке регулаторним органима, које су необавезујуће (нпр. заштити мањина, говору мржње, извештавању током предизборних кампања, плурализму медија и разноликости медијског садржаја) или, пак, кроз конвенције које ратификује свака држава и које постају део њеног правног система. Европски суд за људска права ради на основу Европске конвенције о људским правима и њених претходних случајева. Европска унија има своје медијске и радиодифузне директиве као што су Директива о прекограничној телевизији, замењена у децембру 2007 Директивом о аудиовизуелним медијским услугама, а своје законодавство конципира и на основу одлука Европског суда правде.

## **Улога медијских регулаторних тела**

Медијски регулаторни системи су веома разноврсни. Неке земље имају дугу традицију медијских закона, док је за друге ово прилично нова област права. Поједини регулаторни органи лако достигну стандарде који су за друге, ипак, превисоки. Због тога, Препорука Савета Европе о независности и функцијама регулаторних органа у области радиодифузије Р (2000) 23 (у даљем

---

тексту скраћено ”Препорука”) служи као основа за оснивање регулаторних органа из области радиодифузије у државама чланицама Савета Европе и земљама Европске уније. Иако усвојена 2000. године, слободно се може рећи да је Препорука већ помало застарела регулишући само радиодифузне агенције јер су многе земље у међувремену усвојиле нове законе који препознају конвергенцију медија, телекомуникација и осталих информационих услуга што је, следствено, резултирало и конвергенцијом, тј. спајањем регулаторних органа из области медија и телекомуникација.

У овом тексту биће проучена три модела регулаторних органа у три земље – Великој Британији, Немачкој и Пољској од којих свака држава има законе који су усклађени са Препоруком Савета Европе, али на потпуно другачији начин.

## Општи законски оквир

Општи законски оквир Препоруке подразумева следеће:

1. Државе чланице треба да обезбеде оснивање и неометано функционисање регулаторних органа у области радио-дифузије стварањем одговарајућег законског оквира у те сврхе. Правила и процедуре који уређују функционисање регулаторних органа или утичу на то функционисање треба јасно да потврде и заштите њихову независност.
2. Дужности и овлашћења регулаторних органа у области радио-дифузије, као и начини за утврђивање њихове одговорности, поступак именовања њихових чланова и начини њиховог финансирања треба да буду јасно дефинисани законом.

У Великој Британији је после више од три године јавне расправе, 2003 године усвојен Закон о комуникацијама (Communication Act). Основано је конвергентно регулаторно тело – OFCOM (Office of Communication) – које је преузело дужности и делатности пет регулаторних тела: Агенције за радиокомуникацију, Савета за телекомуникације, Независне комисије за телевизију, Комисије за стандарде радиодифузног емитовања и Радио Агенције. OFCOM је, уз то, преузео и додатних, нових, 135 дужности прописаних статутом.

У Немачкој свака покрајина (Land) има свој медијски закон. Уобичајен сет прописа за емитере (јавне и комерцијалне) формира Међупокрајински споразум о радиодифузији и Телемедијима. Уз то, не постоји централизован регулаторни орган. Уместо њега, постоји 14 Покрајинских регулаторних органа плус Берлин и Бранденбург (Landesmedienanstalten) који решавају

---

регулаторна питања на државном нивоу. Такође, Конференција директора Покрајинских регулаторних органа расправља о питањим од националног значаја, као и Асоцијација Покрајинских регулаторних органа у Федералној Републици Немачкој.

У Пољској постоји Закон о радиодифузији којим се оснива Национални савет за радиодифузију као државна институција.

## **Именовање, састав и функционисање регулаторних тела**

Препорука подразумева да:

3. Правила која се тичу регулаторних органа у области радио дифузије, посебно њиховог састава, представљају кључни елемент њихове независности. Она стога треба да буду утврђена тако да их заштите од било каквог уплитања, пре свега политичких снага или економских интереса.
4. У том циљу, потребно је утврдити посебна правила у погледу неспојивости функција како би се избегло да:
  - а. регулаторни органи буду под утицајем политичке власти;
  - б. чланови регулаторних органа обављају функције или имају интересе у предузећима или другим организацијама у медијским или сродним секторима, што би могло да доведе до сукоба интереса у вези са њиховим чланством у регулаторном органу.
5. Осим тога, правила треба да гарантују да чланови ових органа:
  - а. да буду именовани на демократски и транспарентан начин;
  - б. не могу да прихвате никакав налог или инструкције од било ког лица или тела;
  - ц. не дају никакве изјаве и не предузимају никакве радње које би могле да угрозе независност њихових функција и од њих не остварују никакву корист.
6. Најзад, треба утврдити прецизна правила у погледу могућности разрешења чланова регулаторног органа да би се избегло да се разрешење користи као средство политичког притиска.
7. Нарочито је потребно да разрешење буде могуће само у случају непоштовања правила о неспојивости функција којима се чланови морају повиновати или ако се на одговарајући начин утврди да је одређен члан неспособан да обавља своје функције, чиме се не умањује могућност



---

да се он због разрешења жали суду. Штавише, разрешење по основу прекршаја, без обзира да ли је он повезан са функцијом у регулаторном органу или не, треба да буде могуће само у озбиљним случајевима, јасно утврђеним законом, о којима коначну одлуку доноси суд.

8. Имајући у виду специфичну понуду сектора радио-дифузије и особености задатака регулаторних органа, у њиховом саставу треба да буду стручњаци за области које спадају у надлежност ових органа.

У пракси се, још једном, ове препоруке примењују другачије у различитим правним системима.

У Великој Британији OFCOM се састоји од осам чланова савета који су имају статус јавних службеника, а које именује више различитих тела. Уз то, OFCOM је прописао Правила транспарентности процеса именовања чланова Савета, који подразумевају објављивање описа послова будућих чланова Савета, одржавање јавних интервјуа за посао и објављивање резултата конкурса. У случају када је процес именовања чланова савета одложен или заустављен, постоји развијен механизам разрешења такве ситуације. Генерално, забрањено је дати отказ члану борда, али они могу поднети оставку или добити отказ због неподобности у случајевима повезаности са политичким или административним позицијама или ангажовањем у политичким партијама. Такође, до отказа долази и када се утврди да је дошло до озбиљних повреда закона. Отпуштени члан има право на подношење жалбе. OFCOM често називају "хибрид јавног и приватног сектора". Ипак, OFCOM је јавна корпорација установљена законом која функционише независно од владиног утицаја.

У Немачкој, Државна тела имају Председавајућег или Директора који је именован од стране Скупштине и њених органа које су поставили представници важних друштвених група, у складу са националним законом. У зависности од државног закона број чланова Скупштине креће се између 11 и 50. Скупштина може сменити Председавајућег, док друштвено релевантне групе могу да смењују чланове Скупштине. Трајање мандата у служби варира између четири и осам година. Позиције Председавајућег и чланова Скупштине могу бити обнављене.

У Пољској, Национални савет за радиодифузију има пет чланова од којих два именује Комора депутата ("Sejm"), два поставља председник републике, док једног члана одређује Сенат. Члановима Савета мандат траје шест година, а дужности их разрешити могу институције које су их и поставиле.

---

## Финансијска независност

Препорука подразумева да:

9. Финансирање регулаторних органа – још један кључни елемент њихове независности – треба да буде утврђено законом у складу са јасно дефинисаним планом, на основу процењених трошкова активности регулаторних органа, како би им се омогућило да своје функције извршавају у потпуности и независно.
10. Органи власти не треба да користе овлашћења која имају у одлучивању о финансијским питањима да би се уплitalи у независност регулаторних органа. Осим тога, коришћење услуга или експертизе државне администрације или трећих лица не треба да се одрази на њихову независност.
11. Финансијски аранжмани, где год је то прикладно, треба да користе механизме који не зависе од ад хоц одлука државних или приватних институција.

Финансијска независност се постиже другачијим механизмима у различитим правним системима. На пример, OFCOM се финансира из различитих извора – претплатом, процентом од прихода на основу накнаде за коришење радиодифузног спектра и различитим таксама за електричне мреже и услуге. Немачко национално тело се финансира из процента од претплате и нема право на надокнаду из буџета, док се пољски Национални савет за радиодифузију у потпуности финансира из буџета.

### Слобода и одговорности медијских регулаторних тела

Медијски регулаторни органи било да су конвергентни, потпуно независни или контролисани од стране државе, играју важну улогу у креирању медијског окружења у свакој земљи Европе. Регулаторни органи издају дозволе, усвајају подзаконске акте чиме ближе уређују радиодифузни сектор, надгледају рад емитера и често су надлежни за санкционисање емитера који раде у супротности са законом или сетом постављених стандарда. Поставља се питање – ко је надлежан да процени одговорност регулаторних органа? Ко је одговоран за поступке регулаторних органа? Да ли је то држава и у којој мери? Када држава треба да се умеша како би заштитила слободу изражавања?

Европски суд за људска права надлежан је у случајевима повреде права на слободу изражавања и то од моменту када су испцрпљена сва правна средства пред домаћим судовима, у периоду од 6 месеци када је донета последња

---

одлука на националном нивоу, што понекад може да значи и неколико година од покретања спора. У земљама у којима је законом предвиђено да регулаторно тело може, на пример, да привремено затвори тв/радио станицу на 30 дана, за емитера је готово немогуће да чека неколико година да би се обратио Европском суду. Тридесет дана је довољно да тв/радио станица изгуби своју публику и оглашиваче. Поставља се питање да ли је повраћај трошкова након пресуде Европског суда за људска права довољна надокнада за потенцијалну грешку регулаторног органа. Стога су ефекти одлука Европског суда важнији на вишем нивоу, на нивоу државне политике. На пример, ако држава мора да исплати велике надокнаде по основу бројних одлука Европског суда за људска права према члану 10, она, у том случају, може ревидирати медијски закон, боље објаснити оправдан циљ одлуке регулаторног тела или неопходност доношења такве одлуке у демократском друштву.

Како Европски суд за људска права процењује да ли има или нема основа за повреду члана 10 у сваком појединачном случају, представљамо неколико примера оцене Европског суда на основу слободе и одговорности регулаторних органа. Сви описани случајеви односе се на одлуке регулаторних органа и процене Европског суда на основу тога да ли је регулаторни орган донео одлуку у складу са чланом 10 Европске конвенције о људским правима.

### **Случај “ Ozgur Radyo-Ses Radyo Televizyon Yayin Yapim Ve Tanitim A.S. против Турске”**

*Ozgur Radyo-Ses Radyo Televizyon Yayin Yapim Ve Tanitim A.S. је турска компанија које емитује радио програм, са седиштем у Истанбулу.*

Турски регулаторни орган за радиодифузију (RTUK) три пута је упозоравао и два пута одузео Озгур радију лиценцу за рад у периоду између јуна 1998. и марта 1999. године. RTUK је између осталог оптужио емитера за емитовање програма који подстичу насиље, тероризам, етничку дискриминацију и подстрекивање мржње. Програм који је емитован дотицао се различитих друштвених тема као што су корупција, методе које користе службе безбедности у борби против тероризма и могуће повезаности између државе и мафије.

Озгур радио поднео је неколико захтеба надлежним државним административним судовима за обустављање казних мере, али су захтеви били одбијени.

У жалби Суду за људска права је наведено да су казнене мере које је доделио RTUK повлачиле за собом повреду члана 10 (слобода изражавања) и Суд је

---

овај захтев прихватио.

Питање које је постављено пред Судом било је да ли је ометање права на слободу изражавања Радио Озгура било "неопходно у демократском друштву". Процењујући ситуацију, Суд је изјавио да ће посебну пажњу обратити на речи које су коришћене у програму, као и контекст у који су стављене, укључујући и позадину случаја, посебно у вези са проблемима превенције тероризма. Суд је саопштио да је програм покривао веома озбиљна питања од општег интереса о којима се већ водила јавна дебата у многим медијима. Пласирање информација на ове теме било је у потпуности у складу са улогом коју медији имају у демократском друштву.

Суд је саопштио да су информације о којима је реч већ биле представљене јавности. Неки од програма нису учинили ништа више до извештавања, без коментара, о већ објављеним новинским чланцима, за које нико није био судски гоњен. Осим тога, медијска компанија је у сваком конкретном случају када је цитирала већ објављене вести наглашавала да је у питању навођење новинских чланака и идентификовала изворе. Најзад, Суд је приметио да иако су одређени делови програма били оштри, што им је дало непријатељски тон, нису подстицали на употребу насиља, оружаног отпора или побуне и нису изражавали говор мржње. То је био суштински фактор који је узет у разматрање.

Суд је запазио да јачина казне које је наметнута компанији која се жалила није била пропорционална циљевима и није била "неопходна у демократском друштву".

Стога, Суд је једногласно одлучио да је дошло до повреде члана 10 и као задовољење пресудом одредио држави да компаније исплати износ од 15000 EUR за накнаду нематеријалне штете и 2000 EUR за пратеће трошкове.

### **Случај "Nur Radyo Ve Televizyon Yayincılığı A.S. protiv Turske"**

*Тужилац, Нур Радио - турска радио компанија из Истанбула.*

У октобру 1999. године Турски регулаторни орган за радио-дифузију (RTUK) цензурисао је Нур радио због емитовања одређених коментара представника религијске заједнице Михр који је, између осталог, објашњавао земљотрес, у коме је страдало хиљаде људи у турском региону Измит у августу 1999. године, као „упозорење Алаха непријатељима Алаха“, „који је одлучивао о њиховој смрти“. Религијски представник такође је поредио „вернике“, чланове Михр заједнице, и „невернике“, које је представио као жртве сопствене

ног безбожништва. RTUK је утврдио да такви коментари крше правило које се налази у одељку 4(ц) закона број 3984 које забрањује емитовање које је у супротности са ”принципима који се налазе у Уставу, демократским начелима и људским правима”. Само што је Нур радио примио упозорење због кршења наведеног правила, RTUK је одлучио да им суспендује лиценцу за рад на 180 дана почев од 8. новембра 1999. године. Радио компанија оспоравала је ове мере на турским судовима, али је то било неефективно. Посебно су доказивали да су они представили религијска објашњења земљотреса са којима су слушаоци могли да се сложе или не.

Европски суд за људска права имао је задатак да утврди озбиљност увредљивих коментара и трагичног контекста у који су стављени. Без обзира колико су ти коментари можда били шокантни и увредљиви, они ни у ком случају нису подстицали на насиље нити су подстрекавали мржњу ка људима који нису чланови религиозне заједнице Михр.

Суд је још једном поновио да је природа и величина наметнуте законске казне фактор који је узет у обзир када се одређивала пропорционалност уплатања. Према томе, суд је сматрао да је наметнута забрана емитовања непропорционална с циљевима оптужбе и да је то кршење члана 10.

### **Случај “Глас Надежда ЕООД и Еленков против Бугарске”**

Глас Надежда ЕООД је аплицирала Државној комисији за телекомуникације за лиценцу за оснивање радио станице која ће емитовати хришћански програм у Софији и њеној околини. Комисија је одбио да додели лиценцу, заснивајући своје одбијање на одлуци Националног радио и телевизијског комитета (NRTC) који је пронашао да, на основу докумената која је доставила Глас Надежда ЕООД, предложена радио станица неће моћи да испуни своје захтеве и осмисли одговарајући програм, нити ће моћи да допре до циљане публике у региону. Даље је Регулатор пронашао да предлог није испунио захтев у вези обавезе да се произведе оригинални програм, којим би се задовољио укус публике, као и да станица неће бити у могућности да обезбеди тражене професионалне и техничке стандарде.

Компанија Глас Надежда ЕООД поднела је жалбу Врховном административном суду у којој је тражила преиспитивање одлука Комиције и NRTC-а, али је суд донео одлуку да NRTC има дискреционо право да одлучи да ли захтев за издавање дозволе за емитовање програма испуњава одредјене критеријуме или не и да суд уопште није надлежан да одлучује у том конкретном спору. У међувремену је господин Еленков, менаџер Глас Надежда, покушао да добије копију записа са седнице NRTCа на којој је разматран њихов захтев

---

за издавање дозвола, а које би требало да буде доступно јавности у складу са Законом о доступности информација од јавног значаја из 2000. године. Упркос његовим захтевима и судском налогу, господину Еленкову записник није достављен.

Компанија Глас Надежда упутила је жалбу Европском суду за људска права поводом кршења члана 10 (слободе изражавања). Европски суд сматрао је да уплитање у слободу изражавања компаније Глас Надежда није било у складу са чланом 10, ставом 2 Европске конвенције о људским правима, у коме се тражи да ограничење слободе изражавања мора бити прописано законом, уз постојање оправданог циља и неопходно у демократском друштву. NRTC није, у току процеса одлучивања о додељивању дозвола за емитовање програма, то радио у форми јавних испитивања, тако да су критеријуми одлучивања остали тајна. Даље, упркос судском налогу да Гласу Надежда достави записнике са седница, NRTC то није учинио. На крају, NRTC је у својој одлуци навео да Надежда ЕООД није имала или је имала само делимично испуњене претпостављене критеријуме. Није образложено зашто је NRTC дошао до тог закључка, нити су јавно објављени критеријуми по којима је та одлука донета. нити је понуђена одштета због недостатка образложења у наредном судском претресу зато што се сматрало да се одлука NRTC-а не може ревидирати. Европски суд је заузео становиште да је неодређеност NRTC-а у вези са неким од критеријумима за оцену програма, ускратила подносиоцу тужбе правну заштиту против арбитарног уплитања у његову слободу изражавања. Европски Суд за људска права наводи да упутства, усвојена од стране Комитета министара Савета Европе из сфере регулисања радиодифузије, налажу отворену и транспарентну примену правила за добијање дозвола у складу са Препоруком 2000/23 о независности и активностима регулаторних органа у сектору радиодифузије. Последице, Суд је закључио да уплитање регулаторних органа у слободу изражавања у овом случају није било законито и да је дошло до повреде члана 10.

## Закључак

Свака одлука регулаторних тела, у крајњој инстанци, може бити разматрана од стране Европског суда за људска права и тако постати део прецедентног медијског права. Дакле, сваки пут када регулаторно тело одлучи да санкционише рад емитера, треба да узме у обзир Члан 10 Европске конвенције о људским правима, као и три главна критеријума који морају истовремено бити испуњена да би санкција била спроведена у складу са законом и правилима Европског суда за људска права.

---

Регулаторни органи требали би да посебну пажњу обратe на то да понуде што прецизније и детаљније писано образложење сваке санкције емитеру. То се посебно односи на ситуације у којима емитер покрене судски спор пред националним судом. Детаљно образложење одлуке о санкцији неопходно је да би ако и када емитер одлучио да се жали Европском суду за људска права, суд могао да процени разлоге због којих је регулатор санкционисао емитера у том конкретном случају, јер када папири додју до Европског суда, тада више није могуће да Регулаторно тело достави било какво појађњење своје одлуке. Регулаторна тела посебан нагласак треба да ставе на образложење трећег принципа ”неопходно у демократском друштву”, јер тај принцип варира од земље до земље, па је неопходно да сваки регулаторни орган објасни специфичности свог друшва и правног система а тако и наведе разлоге зашто је таква санкција неопходна у демократском друштву из кога одређени емитер потиче.

Да закључимо: поставља се питање постојања ”европског стандарда” у медијском законодавству као и шта заправо значи када се каже ”у складу са европским стандардима”? Ови примери показују да чак и када је закон у складу са ”европским стандардима” то не значи да је тај стандард примењен свуда на исти начин као ни да су у сваком друштву достигнути исти циљеви. Важно је нагласити да многи стандарди могу бити пренешени, чак и буквално ископирани, у националне законе, али не може се свако правило једнако применити у различитим системима. Највидљивије разолике, када је реч о медијском законодавству, примећују се у системима ”старе” и „нове“, релативно младе демократије. Уместо термина ”стандард” боље је користити термин ”најбоља пракса”. Разлог томе је да се најбоља пракса може много чешће применити као одговарајући стандард за једно друштво и самим тим лакше инкорпорирати у правни систем одређене земље. Када „најбоља пракса“ још увек не постоји, као што је случај Директиве о аудио-визуелним медијским услугама, коју ће све чланице Европске уније морати да инкорпорирају у своја национална законодавства, важно је бити реалан у претпоставкама о томе шта стварно може бити имплементирано у правни систем појединих земаља. Од суштинске важности је не написати закон који је немогуће применити иако је у складу са „Европским стандардима“, већ покушати да се тај закон усклади са већ постојећом праксом и регулаторним системима сличних земаља. Свака земља треба да прилагоди правила, регулативу и законодавство пре свега свом правном систему, традицији и постигнутом нивоу демократије.

---

## Препоруке за Републику Србију

1. Држава треба да креира стратешку одлуку да ли да успостави један конвергентан регулаторни орган за електронске комуникације или да задржи два одвојена тела за медије и телекомуникације.
2. Можда ће бити неопходни амандмани на Закон о радиодифузији, којим би се ојачала независност регулаторних органа у складу са препорукама Савета Европе.
3. Препоручује се да се настави обука судија о члану 10 Европске конвенције о људским правима и посебно о праву заснованом на преседанима Европског суда за људска права, тако да буду упознати са тростукиим стандардом који мора бити истовремено испуњен да би се некеме ускратила слобода изражавања (прописано законом, са легитимним циљем и неопходно у демократском друштву)
4. Емитери треба да буду боље информисани о свом праву на жалбу Европском суду за људска права у року од шест месеци од када су исцрпљена сва правна средства пред домаћим судовима, уколико нису задовољни одлуком регулаторног органа. Ово може бити једна од хитнијих препорука, с обзиром на недавно завршену доделу дозвола за емитовање програма на националном, регионалном и локалном нивоу.
5. Такође, регулаторним органима може бити потребна помоћ у мониторингу емитованог програма. До сада, Републичка радиодифузна агенција објављивала је само резултате мониторинга програма током предизборних кампања. Важно је да регулаторни орган константно прати квалитет емитованог програма како би се уверио да је програм у складу са законом.





## Улога јавног сервиса: како обезбедити јавни интерес

Иако постоји већ више од осамдесет година<sup>4</sup> јавни радио телевизијски сервис стално изнова постаје тема медијских теоретичара и посленика, а последњих деценија и врло супротстављених ставова о његовој одрживости и потреби за таквим обликом медијске организације. Ставови и теорије који доводе у питање јавну радиодифузију, настали су са појавом комерцијалних емitera и расту и јачају са овим сегментом медијске индустрије. Иако јавни сервис одолева, пре свега успевајући да програмском понудом држи корак са временом и потребама публике, а и са све жешћом комерцијалном конкуренцијом, нема сумње да је његова редефиниција неминовна и да се стално морају освежавати аргументи за његово постојање. Поготово што се у последње време све чешће може уочити и релативизација самог феномена јавног интереса, који је основа не само дефиниције специфичне радиодифузне организације о којој је реч, већ и њеног постојања.

Прва дефиниција оваквог типа радиодифузије, срочена још приликом његовог настанка, да јавни сервис треба да информише, образује и забави и, како је то рекао први директор BBC Džon Rit, треба да тежи највишем нивоу квалитета у свим програмским сегментима, одавно није довољна. Између два светска рата, али и дуго после Другог светског рата био је уочљив јак државни патернализам у односу на националне радиодифузије, узимајући у обзир све аспекте, од оснивања, стварања техничке инфраструктуре, финансирања, избора кадрова и одређивања уређивачке концепције. Неке од ових радиодифузија већ су садржале зачетке јавних сервиса, али су исувише биле под контролом власти. У то време је настао основни правац размишљања по коме је „сврха ових емitera била да јачају постојећи политички поредак служећи доминантном концепту националног идентитета. Током неколико деценија, испод овог тврдог, ауторитарног плашта појавила се идеја ’јавног радиодифузног сервиса’ и постала један од новијих поклона цивилизацији“

<sup>3</sup> Доцент Факултета политичких наука у Београду

<sup>4</sup> BBC из приватне компаније, Краљевском повељом трансформисан у јавну корпорацију у децембру 1926. године

---

(Башић, С. Томпсон, М. Јусић, Т. 2008:8) Идеја „новог поклона цивилизацији“ заиста је јака метафора која треба да значи све оно што је по данашњим схватањима суштина јавног сервиса.

Атрибут *јавни*, у овом случају, има у извесном смислу другачије значење него код разних других јавних служби које у другим областима живота остављају интерес грађана. Појам *јавни*, *јавно*, мора се узети у оном смислу како је Хабермас о њему говорио: јавно насупрот приватном, отворено за све грађане под једнаким условима. Хабермас је уочио чињеницу да било какав монопол у јавној сфери поништава њену демократску суштину, а то се односи и на утицај државе, без обзира што радиодифузија, поготово у Европи, настаје уз њену помоћ. Под утицајем оваквог и сличних размишљања либералних теоретичара, сазрели су нови погледи на јавну радиодифузију као медијски ентитет који настаје на основу друштвеног консензуса о нужности постојања медијског модела који највише гарантује остваривање комуникационих потреба грађана, па тиме и јавног интереса. Тако се настајањем новог приступа по коме је „јавни сервис основан од јавности, финансиран од јавности и контролисан од јавности“ (Вељановски, Р. 2005:21) редефинише и његова основна улога. То више није конгломерат електронских медија који једноставно треба да информишу, едукују и забаве. Овај тип радиодифузије, означава се у савременим расправама, као *кохезиони фактор*, *перманентна јавна трибина*, *медији који имају осећај за целину*, *али и за делове*, *медији који унапређују сферу знања*. Уз остале предуслове које морају да задовоље: покривање сигналом целог подручја државе, разноврсни програми за све друштвене групе, рачунајући и мањинске, избегавање било какве дискриминације, програми ових медија треба да буду критеријум квалитета за радиодифузију у целини. Све то није могуће ако структурно оваква медијска организација није у рукама независних професионалаца, већ тимова који раде под утицајем државе, односно политичара и других центара моћи. У, по некад, све оштријој расправи о улози јавног сервиса, његовом статусу и односу према држави, јављају се теоријска размишљања која се не либе у експлицирању тезе да, у извесним случајевима, деловање јавног сервиса може бити и против власти. „Од служења националном интересу (онако како га дефинишу власти), јавни радиодифузни сервиси су еволуирали, у најбољим случајевима, у институције које су у служби јавног интереса (који се у одређеним околностима може дефинисати *против власти*).“ (Башић, С. Томпсон, М. Јусић, Т. 2008:9) Разуме се да поменута теза, како и аутори наглашавају, важи пре свега за друштва зреле демократије. Међутим, из овог размишљања израња права улога савремених јавних сервиса, да су они веома снажно оружје у рукама грађана и демократске јавности у борби за општи, јавни интерес, а против сваке злоупотребе и манипулације, која, као што је свима јасно, може да дође и од саме државе. Управо зато је у земљама

---

у транзицији, које су се, све до једне, определиле за трансформацију некадашњих државних радио телевизија у јавне сервисе, тај процес веома спор, конфузан и са неизвесним исходом. Већ цитирани аутори, Башић и Томпсон с разлогом закључују да је прича о неуспелим медијским транзицијама и преображају државних радио телевизија заправо „еп о неспоразумима, помешаним намерама, недовољним средствима, институционалној стагнацији и **бесрамној тактици одуговлачења**“. Оваква тактика виђена је и у Србији и на разне начине она још траје, што је велико упозорење не само медијским стручњацима и професионалцима, већ и демократској јавности да је неопходна још упорнија борба за доследнију примену стандарда демократског света у овој области.

Какав је, дакле, суштински однос радио телевизије јавне службе према јавном интересу?

Због оних који данас релативизују јавни интерес неминовно је поновити да се пре свега ради о тематском оквиру који обухвата све легитимне интересе и потребе грађана, без обзира на националност, веру, пол старост, струку или ниво образовања. Тај тематски оквир обухвата и целокупан корпус људских права, односно значи медијски третман тема које осветљавају начин и степен остваривања трих права. Јавни интерес је и изношење на светлост дана свих релевантних информација које грађани имају право да знају и које им омогућавају да и у политичком смислу буду баш то – грађани. Зато јавни сервис има грађане као власнике и осниваче, иако се формално оснива законом који доноси држава, па је држава и власник његове имовине. Али у овом случају, за разлику од свих других служби које остварју јавни интерес, на пример у саобраћају, здравству, образовању, комуналним делатностима, држава не може да буде креатор конципирања делатности јавног РТВ сервиса. Ради се о врло осетљивом задатку који медији имају. Они могу да утичу на свест људи и зато не смеју да буду било чији монопол па ни монопол државе. Сви медији треба да буду стално будно око које прати рад институција система, остваривања закона, да откривају неправилности, манипулације, корупцију и да о томе обавештавају јавност. Разумљиво је што се од јавног сервиса то највише очекује јер други медији немају обавезу да буду свестрани у својој програмској понуди, а овај тип радиодифузије – има. Зато је он у рукама грађана, што значи и финансиран од грађана и контролисан од њих.

## **Европски регулаторни оквир**

У медијској теорији одавно постоји подела на два основна типа медијских система: комерцијални тип и тип јавне службе. Први је настао у САД где је и данас доминантни облик комерцијална радиодифузија иако не треба за-

---

боравити да је од 1967. године и у овој земљи почела да се развија нека врста јавне радиодифузије, PBS (Public Broadcasting System), која се разликује од европског јавног сервиса, мада по програмским захтевима покушава да личи на њега. Тип јавне службе, као облик медијског система настао је у Европи и његова суштина одређена је управо специфичним обликом радиодифузије, односно јавног сервиса. У класификацији медијских система некада су постојали и социјалистички, односно самоуправни тип, али њих би данас могли да заменимо типом *медијски систем у транзицији*. Једно од основних обележја тог модела јесте опредељење да се некадашње државне радио телевизије трансформишу у јавне РТВ сервисе. Тако је бар у свим европским, некада социјалистичким земљама.

У Европи се тако укоренио дуални модел радиодифузије што значи да постоје електронски медији који су у власништву државе, али функционишу као јавне службе, и истовремено постоје комерцијални емитери. Та коезистенција јавног и комерцијалног власништва заснована је на суштинској демократизацији јавне сфере чије је основно обележје плурализам односно разноврсност и то како програмска, тако и организациона и власничка. Међутим комерцијализација није донела само већу разноврсност и опуштеније, популарније садржаје. Угледајући се углавном на америчке електронске медије, комерцијални емитери су донели и редукцију садржаја, повлађивање ниским укусима, фрагментацију публике. Са њихових програма нестали су најпре образовни садржаји, затим емисије које промовишу културу и уметност, а затим и озбиљнији информативни програми, документарност и аналитичност.

Та појава, с једне, а још увек присутни патернализам, с друге стране, забринули су либералне теоретичаре који су увиђали и предности и недостатке медијског модела јавне службе. Кризу јавног сервиса анализирао је и социолог Џон Кин. „Очигледно, да би се медији комуникације оправдали као врста јавне службе, њихова улога и значај морају се јасно и веродостојно одредити. Нажалост, савремено залагање за медије у јавној служби заплело се у темељни проблем легитимације. Слично синдикатима, политичким странкама и законодавним телима, данашњи медији у јавној служби дубоко су несигурни у обим и природу своје улоге у представљању бирача у оквиру државе и цивилног друштва.“ (Кин, Џ. 1995:89) Констатација Џона Кина о заплетености или запретености модела јавне службе у функционалне и структурне проблеме била је тачна. Али треба имати у виду да је Кин ове речи писао пре двадесетак година. Управо је у то време, а и после тога, дакле, у последње две деценије, Европа, на врло организован начин градила и изградила заједнички приступ према јавном РТВ сервису, као перспективном медијском моделу који се и даље сматра друштвено оправданим и

---

пожељним, а истовремено економски одрживим.

У садејству најважнијих европских институција и организација: Европске уније, Савета Европе, Организације за европску безбедност и сарадњу, Европске уније за радиодифузију, настајали су важни документи који су уобличио европски регулаторни оквир за медијску сферу у целини, али и посебно за јавну радиодифузију.

И у овом случају нужно је поменути да је основ за целокупно регулаторно усмерење, Тачка 10. Европске конвенције за људска права. Она је полазиште и за ширу регулативу која се не односи само на јавне сервисе, али одређује и њихово правно заснивање и функционисање, као што су: Декларација о слободи изражавања и информисања (1982.); Европска конвенција о прекограничној телевизији (1989.); Препорука бр. Р (97) 20 о говору мржње;<sup>5</sup> Препорука бр. Р (99) 15 о мерама у вези са извештавањем медија о предизборним кампањама. Од докумената који се стриктно односе на јавне сервисе важно је поменути: Резолуцију Министарске конференције Савета Европе о будућности јавног сервиса радиодифузије (1994); Протокол о систему јавне радиодифузије Споразума из Амстердама (1997.); Препоруку бр. Р (96) о гарантовању независности јавног сервиса радиодифузије и Делокруг одговорности јавног сервиса данас и сутра (1998.). Овај последњи документ сачињен је у Европској унији за радиодифузију (ЕБУ), као операционализација Амстердамског споразума. Значајан је и документ који је донет на светском нивоу, а који је у Европи у потпуности прихваћен. То је Модел закона о радиодифузији као сервису јавности, који су заједно предложили Међународна унија за телекомуникације (ИТУ/БДТ) и УНЕСКО, а који је написао британски правник и дугогодишњи шеф правног одељења Европске уније за радиодифузију, Вернер Румхорст.

Један од првих докумената у коме је дефинисана европска политика у односу на јавну радиодифузију је Резолуција Министарске конференције Савета Европе из 1994. Године о будућности јавног сервиса радиодифузије<sup>6</sup>. У Резолуцији су сублимирани ставови савременог демократског света о очувању и промоцији цивилизацијских вредности, уз врло јасан приступ по коме тако нешто није могуће без медија којима је дужност да остварују јавни интерес и који су под контролом јавности. Европски министри сагласили су се тада да „Радифузија као сервис јавности – како у случају радија, тако и телевизије – подржава вредности које одликују политичке, правне и друштвене

---

<sup>5</sup> Препоруке са оваквим ознакама усваја Комитет министара држава чланица Савета Европе

<sup>6</sup> Документ је познат и као Прашка резолуција, јер је Министарска конференција одржана у Прагу

---

структуре демократских друштава, уз посебно поштовање људских права, културног и политичког плурализма.“<sup>7</sup> У истом документу набрајају се принципи који су убрзо постали стандарди демократског света када су у питању улога јавног сервиса и његове основне функције. Зато ћемо те принципе дати у целини.

„Значај који радиодифузија као сервис јавности има за демократска друштва:

- Витална улога радиодифузије као сервиса јавности као суштинског фактора плуралистичке комуникације која је свима доступна.
- Референтна тачка за све припаднике јавности и фактор друштвене кохезије и интеграције свих појединаца, група и заједница.
- Одбацује сваку културолошку, полну, верску или друштвену дискриминацију и сваки облик друштвене сегрегације.
- Она је форум за јавну дебату у којој се може изразити најшири могући спектар гледишта и мишљења.
- Објављује непристрасне и независне вести, информације и коментаре.
- Производи плуралистички, иноваторски и разнолики програм који испуњава високе стандарде етике и квалитета.
- Квалитет се не сме подредити захтевима тржишта.
- Програмске шеме и сервиси подређени најширој публици, а истовремено окренути и потребама мањинских група.
- Одражава различите филозофске приступе и верска уверења у друштву, с циљем јачања узајамног разумевања и толеранције и унапређивања односа међу заједницама мултиетничких и мултикултурних друштава.“<sup>8</sup>

Видљиво је да је формализовањем принципа деловања јавне радиодифузије, заправо створен медијски рам за остваривање суштинских постулата демократије и људских слобода, што је, у савременом свету, без медијског посредовања немогуће.

Две године касније Европски парламент усвојио је Резолуцију у којој се потврђују ставови Савета Европе и поново на прво место стављају интереси грађана. „Радиодифузија као сервис јавности представља помоћ информисаном грађанству, средство је узорног плурализма које различите групе у друштву повезује у заједнички говор који обликује јавно мњење.“<sup>9</sup>

---

<sup>7</sup> Резолуција Министарске конференције Савета Европе, усвојена 1994. Године – Прашка резолуција

<sup>8</sup> Исто

<sup>9</sup> Резолуција Европског парламента, усвојена 1996. године

---

Схватајући да је остваривање улоге и функција јавног сервиса, који су записани у поменутиим документима, немогуће ако се допусти континуитет државног патернализма из претходног периода, европски законодавци су, као једно од кључних питања опстанка и будућности јавне радиодифузије отворили питање њене независности и аутономије. Није више било могуће одговарати на критике оних који су подржавали комерцијалне медије, ма како оне често биле једностране и неутемељене, да се медији који су у рукама државе, односно власти, не могу називати демократским и слободним. Независност медијског система у целини од политичких, економских, војно-стратешких и других центара моћи, прокламована као један од основа демократије и темељног начела у односу на медијску сферу, није могла да изузме медије типа јавне службе јер би тиме била проузрокована непоправљива противречност. Зато је у оквиру Савета Европе усвојена Препорука Комитета министара државама чланицама о гарантовању независности јавног сервиса радиодифузије.

Овај документ се може сматрати кључним у заснивању односа између јавног сервиса и државе. У уводном делу, после позивања на раније усвојене међународне правне акте о медијима, Резолуција препоручује владама држава чланица Савета Европе да:

*„ а. У своја законодавства или инструменте који регулишу рад радиодифузних организација јавног сервиса унесу одредбе које гарантују њихову независност у складу са смерницама садржаним у анексу ове препоруке;*

*б. Скрену пажњу на ове смернице органима одговорним за контролу активности радиодифузних организација јавног сервиса, као и управи и особљу тих организација.“<sup>10</sup>*

Резолуција настоји да у потпуности пресече све утицаје власти који су постојали и који још увек ту и тамо постоје, на рад јавне радиодифузије и да одговорност пренесе на стручне, професионалне органе и појединце. У Анексу овог документа детаљније се разрађују обавезе које владе имају у демократизовању јавне радио телевизије као сервиса грађана. Изричито се сугерише да правни оквири који регулишу националне радиодифузије треба јасно да одреде „уређивачку независност и аутономију нарочито у области-

- програмска шема;
- концепција и производња програма;
- уређивање и презентација вести и програма о актуелним догађајима;
- организација делатности сервиса;

---

10 Препорука бр. Р (96) 10 Комитета министара Савета Европе

- избор, запошљавање и руковођење особљем унутар сервиса;
- куповина, изнајмљивање, продаја и коришћење робе и услуга;
- управљање финансијским средствима;
- припрема и извршавање буџета;
- преговарање, припрема и потписивање правних аката који се односе на пословање сервиса;
- заступање сервиса у правним поступцима и према трећим лицима.<sup>11</sup>

У Анексу Резолуције разрађена су и питања надзорних тела јавних сервиса, кадровска, финансијска и техничка питања, увек са нагласком на самосталност и избегавање било каквог конфликта интереса или утицаја власти. На крају Анекса Резолуције још једном се говори о програмској политици и то на начин који прецизно потенцира управо оно што је основна функција јавног сервиса у остваривању јавног интереса. Предвиђа се да регулаторни оквир треба да пропише да ће јавни сервиси обезбедити: „... да програми вестии правично приказују чињенице и догађаје и подстичу слободно формирање мишљења“. Такође се инсистира да случајева, у којима јавни сервиси објављују званичне изјаве и саопштења, треба да буде што мање, да они треба да буду стриктно предвиђени законом, а приликом емитовања јасно назначени.

Амстердамски уговор, усвојен у Савету Европе 1997. године такође подвлачи „... да је систем јавне радиодифузије у земљама чланицама директно повезан с демократским, друштвеним и културним потребама сваког друштва и потребом да се очува медијски плурализам“. Залагање за медијским плурализмом треба тумачити у два основна правца. То јесте идеја о коегзистенцији комерцијалног и јавног сервиса радиодифузије, али још више захтев за обезбеђивањем могућности изражавања политичких мишљења грађана и политичких организација, која у демократском друштву могу бити различита и као таква имају право на јавну промоцију. Али уз спремност да се и садржаји комерцијалних сервиса сматрају делом медијског плурализма, Европска медијска политика упозорава да: „програмске обавезе јавног сервиса не могу испунити комерцијална радиодифузна предузећа која се – сасвим легитимно – руководе тржишном логиком“, као и да „Без њих не би било добрих, висококвалитетних програма за све сегменте друштва друштва, с обзиром на то да их тржиште само не може и неће произвести“.<sup>12</sup>

За јавни сервис се може констатовати да је током више деценија свога постојања еволуирао од одговорности према држави до одговорности према

<sup>11</sup> Препорука бр. Р (96) 10, Анекс

<sup>12</sup> Делокруг рада јавног сервиса данас и сутра, ЕБУ 1998.година



---

јавности. Томе су у великој мери допринели поменути документи који одражавају јединствен став уједињене Европе према овом питању. Примера који говоре о одговорном прилагођавању оваквом заокрету у статусу јавне радиодифузије има у свим земљама развијене демократије, поготово у западној Европи.

Британски ВВС је и данас, с много разлога, пример за углед у европским и светским размерама. Поштовање јавног интереса и спремност да се буде у сталној комуникацији са слушаоцима и гледаоцима, показује чињеница да према редовним годишњим извештајима<sup>13</sup> ВВС има годишње око двадесет милиона контаката са грађанима, рачунајући телефонске позиве електронску и класичну пошту. Стална служба која комуницира са публиком обавештава управу корпорације о предлозима, примедбама, захтевима и критикама и руководећи људи имају обавезу да на та мишљења одговоре, да кажу шта су прихватили, а шта не и зашто. Разуђеност радијских и телевизијских програма, њихова садржинска разноврсност, високи домети квалитета такође говоре о поштовању европских стандарда и доследном остваривању европских опредељања. Слична је ситуација у Француској, Немачкој, Швајцарској и другим државама, уз познате изузетке, као што је Италија, на пример, где постоји тенденција берлусконизације, односно подређивања јавног интереса приватном.

### **Радиодифузија у транзицији – примери из региона**

За бивше социјалистичке земље био је карактеристичан модел државне радио телевизије чија је уређивачка концепција била подређена идеолошкој матрици једнопартијског режима. Падом Берлинског зида и урушавањем социјализма, започела је политичка трансформација ових земаља. Промене су неминовно захватиле и медије који су у одређеним тренуцима били предмет оштрих спорова, па и сукоба, некадашње власти и нарасле опозиције која је ускоро постала нова власт. После демократских промена и реконституисања политичког система вишестраначке парламентарне демократије, све бивше социјалистичке земље у Европи, определиле су се за преображај државних радио телевизија у јавне сервисе по доминантном европском моделу. Сама одлука, доношење нове законске регулативе и конкретан почетак трансформације ових медија нису могли одмах да донесу пожељне промене и доследну примену туђих искустава. Било је конфузије, недоследности и нескривених манипулација. Незнање, постојеће наслеђе, партикуларни интереси, незрео демократски амбијент, били су узроци спором преображају државно-партијских медија у јавне сервисе уз већ поменути „бесрамну так-

---

13 'Governing Today's BBC: broadcasting, the public interest and accountability / BBC Annual Report and Accounts

---

тику одуговлачења“ од стране нових власти.

Распадом Југославије и формирањем самосталних држава и медијски простор у региону доживљава промене. И државе на овом подручју одлучују да некадашње државне електронске медије, главне републичке РТВ центре, трансформишу у јавне сервисе. Овде се јавља једна специфичност која регион бивше Југославије чини различитим од осталих европских земаља у транзицији. Наиме, све државе у региону задржавају организациони облик заједничког предузећа јавног радија и јавне телевизије, док су у осталим земљама централне и југоисточне Европе радио и телевизија потпуно раздвојени. Тако је у Пољској, Чешкој, Словачкој, Бугарској... У Чешкој је и претплата раздвојена, па грађани плаћају 17 круна месечно за радио и 35 за телевизију.

Домети развоја јавних сервиса у региону у сразмери су са укупним друштвеним развојем самих држава. Опште је познато да су у Словенији и Хрватској ти домети већи, а у Босни и Херцеговини, Србији, Македонији и Црној Гори, мањи. Развој ових медијских кућа нигде није равномеран, падова и успона има свуда. Познато је, на пример, да је словеначки јавни сервис остварио веома висок раст у свим аспектима, поготово програмском, а и демократском, али је затим, изменом закона, Радио Телевизија Словенија, током 2006/07. године, враћена корак уназад. Смањена је самосталност, односно независност ове куће, а повећан утицај државе.

Хрватска и Босна и Херцеговина су посебно занимљиве за ову анализу. Ради се о две државе које имају драстично различит развој јавних сервиса: за Хрватску се може рећи да је њен јавни сервис најуспешнији у региону, а за Босну и Херцеговину да је њена јавна радиодифузија у највећим проблемима. Оно што је са становишта регулације занимљиво, то је чињеница да обе ове земље имају посебне законе о јавном сервису, односно да ова материја није регулисана општим законом о радиодифузији, као што је случај у Србији.

Закон о Хрватској радиотелевизији у Програмским начелима налаже програмима ХРТ да морају да задовоље интересе јавности на државном и локалном нивоу и да морају да воде рачуна о одговарајућој заступљености информативног, културног, образовног и забавног садржаја. Видљив је европски приступ о стављању јавног интереса на прво место и захтев за разноврсном програмском структуром. Одмах затим у закону се детаљније набраја шта се под тим подразумева: „*У остваривању програмских начела, ХР и ХТВ ће особито: информирати јавност о политичким, господарским, социјалним, здравственим, културним, образовним, знанственим, религијс-*

---

ким, еколошом, спортским и другим догађајима и појавама у земљи и иностранству, те осигурати отворену и слободну расправу о свим питањима од јавног интереса.“<sup>14</sup> Закон, дакле, полази од фундамента, медијског плурализма и могућности перманентне јавне расправе о свим питањима од јавног интереса. У тексту се даље, такође у складу са европским стандардима, наводе обавезе производње образовних програма за децу, младе и одрасле, за хрватске грађане у иностранству, као и за припаднике националних мањина у Хрватској. Јавни хрватски радио и телевизија имају обавезу да доприносе чувању културне баштине, развијају еколошку свест, информишу и образују грађане о демократији и грађанском друштву. Члан 6. Хрватског закона о јавној радио телевизији наглашава поштовање и медијско промовисање људских права и слобода. Члан 7. говори о објективности, непристрасности и независности у информисању, а Члан 8. изричито наглашава да је забрањено: „*поттицати, погодовати поттицању и ширити нациоанлну, расну или вјерску мржњу и нетрпелјивост, антисемитизам и ксенофобију, као и поттицати на дискриминацију или непријатељство према појединцима или скупинама, због њиховог подријетла, боје коже, политичког увјерења, свјетоназора, здравственог стања, спола, сексуалних или других одређења или особина*“. Ради се о примени европског стандарда о забрани говора мржње, који, нема сумње, итекако има везе са јавним интересом, јер се тако доприноси здравом, демократском, отвореном простору јавне комуникације.

И све друге одредбе Закона о хрватској радиотелевизији у складу су са европским одредбама. У пракси је видљиво да се ова медијска кућа труди и да оствари нормативне обавезе и да у томе успева у већој мери него остали јавни сервиси у региону. Посебно је индикативно да се на програме ХРТ стављају значајне друштвене теме о којима се води озбиљна дебата са учесницима који имају различита мишљења и који се могу сматрати репрезентима јавног мњења. Остали садржаји су програмски професионално уређени, видљив је висок квалитета, завидан технички ниво и добар дизајн. Ипак, извесне примедбе на садржаје који припадају комерцијалној продукцији, посебно домену риалити шоу програма нису без основа, јер тако нешто није у складу са профилом јавног сервиса.

Босна и Херцеговина такође има посебан закон о јавном сервису поред Закона о комуникацијама. Он носи назив Закон о основама јавног радио-телевизијског система и о јавном радио-телевизијском сервису Босне и Херцеговине. Појам *основи* у називу закона већ наговештава специфичности, али и тешкоће регулисања ове материје, које произилазе из уставног устројства државе, односно постојања два ентитета, као и из даљег и ближег наслеђа и последица сукоба током деведесетих година прошлог века. Основни па-

---

14 Закон о Хрватској радиотелевизији, Члан 5, Тачка (2), став 1.

---

радокс заснивања и одржања јавне радио телевизије у овој земљи и јесте у томе што би такав медијски модел био најпожељнији у ситуацији великих подела, али, с друге стране, те поделе отежавају његово утемељење и развој.

Сасвим очекивана чињеница да је закон БиХ о јавној радио телевизији написан по европским стандардима, видљива је при првом додиру са текстом. У овој земљи закони се пишу и усвајају под сталним надзором представника међународне заједнице, па је разумљиво што садрже савремена одређења и одредбе.

Јавну радио телевизију у Босни и Херцеговини чине три медијска предузећа: Јавни радио-телевизијски сервис Босне и Херцеговине (ЈС БиХ); Радио-телевизија Федерације Босне и Херцеговине (РТВ ФБиХ); Радио-телевизија Републике Српске (РТ РС).<sup>15</sup> Оно што додатно компликује заједничко функционисање, формално јединственог јавног сервиса за целу државу, је постојање посебних закона о РТВ ФБиХ и РТ РС.

Што се начелних одређења тиче, као што смо рекли, све је у складу са највишим стандардима. „Основни задатак јавних емитера јесте да, кроз пласман разноврсних и вјеродостојних информација информирају јавност, да подстичу демократске процесе, да осигурају одговарајућу заступљеност информативног, културно-умјетничког, образовног, дјечјег, спортског и забавног програма, као и да програми највишег квалитета буду доступни јавности у Босни и Херцеговини.“<sup>16</sup> У Програмским начелима се, слично хрватском закону, разрађују поменуте обавезе: „Програм јавних емитера служи интересу јавности и мора бити у складу са професионалним стандардима, прописима и правилима ЦРА<sup>17</sup>. Јавни емитери су дужни осигурати разноврстан и избалансиран радијски и телевизијски програм, који испуњава високе етичке стандарде квалитета, поштовања људског живота, достојанства и физичког интегритета личности, и промовирања демократских слобода, друштвене правде и међународног разумијевања и мира.“<sup>18</sup> Види се да, уз остале елементе за формулисање основног правца делатности јавног сервиса, овде имамо и „поштовање људског живота, достојанство и физички интегритет личности“ што има везе са не тако давним догађајима у БиХ и са потребом да се ове вредности медијски третирају као јавни интерес. И у овом случају регулатива говори о целом спектру обавеза према деци, младима, нацио-

---

<sup>15</sup> Закон о основама јавног радио-телевизијског система и о јавном радио-телевизијском сервису Босне и Херцеговине, Члан 3.

<sup>16</sup> Исто, Члан 5.

<sup>17</sup> Централна Радиодифузна Агенција, независно регулаторно тело БиХ

<sup>18</sup> Закон о основама јавног РТ система и о јавном РТ сервису БиХ, Члан 20, Тачка (1).

---

налним мањинама, конститутивним народима. Такође се забрањује говор мржње, а инсистира на објективности и уравнотежености информативних садржаја, као и на њиховој независној припреми и презентацији.

Нажалост, примена босанско-херцеговачког закона о јавној радиодифузији, један је од изразитих примера диспропорције између нормативног и стварног. У пракси се многе одредбе тешко остварују или уопште не спроводе. Функционисање јавног сервиса оптерећено је етничким и политичким поделама што доводи у питање, на пример, равноправну заступљеност сва три конститутивна народа и њихових интереса у програмима све три јавне радио телевизије. Последњих година веома су интензивирани захтеви хрватског народа, поготово у Херцеговини, да се оснује још један јавни емитер у Мостару, како би сва три конститутивна народа имала своје јавне сервисе. Оваква идеја подразумева да јавни сервис у Сарајеву говори босанским, онај у Бањалуци српским, а мостарски хрватским језиком. Овакав захтев до сада није прихваћен, али тензије нису смањене. Све то, уз финансијске, кадровске и организационе проблеме, отежава функционисање јавне радиодифузије која не може да оствари многе своје законске обавезе.

Случај македонског јавног сервиса није мање компликован од босанско-херцеговачког. Македонска Радио Телевизија се веома споро трансформише у јавни сервис и не успева да издржи конкуренцију све већег броја комерцијалних емитера. Оно што успева да оствари из Закона о радиодифузној делатности, који такође има солидне одредбе, јесте програмска мултијезичност. Но у осталим аспектима програмска понуда углавном не оставрује потребе публике па ни јавни интерес. „Несумњиво, публика губи интерес за програме Македонске радио-телевизије. То потврђују и анализе проведене 2002. године када је досег МТВ1 био 90 одсто, а МТВ2 60 одсто...“<sup>19</sup> Касније је број слушалаца и гледалаца знатно опао, што је углавном било проузроковано све нижим квалитетом и комерцијализацијом програма, а што се Македонској Радио Телевизији вратило као бумеранг, смањењем броја грађана који плаћају претплату. Финансијски, организациони и концепцијски проблеми и даље прате македонски јавни радиодифузни сервис.

## **Јавни РТВ сервис у Србији**

Србија дели судбину осталих транзиционих земаља и у медијској сфери уз чињеницу да је њена транзиција знатно отежана распадом Југославије, дубоком кризом и ратом у региону. Све друге земље и у Европи и у непосредном окружењу раније су кренуле путем транзиције, што се односи и на медијске системе и доношење нове медијске регулативе.

---

19 Билтен Савета за радиодифузију, бр 12, Скопље, 2003,

---

Акт који регулише оснивање и функционисање јавног сервиса у Србији је Закон о радиодифузији, усвојен 18. Јула 2002. године. Текст закона припремила је радна група правних и медијских експерата из цивилног сектора, уз најпре прећутну, а касније формалну сагласност Владе.

Уважавајући специфичности Србије, закон је предвидео постојање републичког јавног сервиса и покрајинских јавних сервиса. „Носиоци јавног радиодифузног сервиса у Републици Србији су републичка и покрајинске радиодифузне установе.“<sup>20</sup> Тиме је уважена сложена структура државе Србије и постојање аутономних покрајина, али ни писци закона ни законодавац нису тада могли знати каква ће бити судбина Косова, па се у даљем тексту закона, као покрајински јавни сервис, помиње само покрајински јавни сервис Војводине.

Радио Телевизија Србије настала је Законом о радију и телевизији, од 31 јула 1991. године, као високо централизовани државно-партијски информативно-пропагандни механизам, у који су интегрисани Радио Телевизија Београд, Радио Телевизија Нови Сад и Радио Телевизија Приштина. После демократских промена, Законом о радиодифузији, предвиђено је да од те, државне радио телевизије, настану републички и покрајински јавни сервис. Према Члану 120. Требало је да оба јавна сервиса почну са радом 31. јануара 2003. године. Нажалост, због одуговлачења од стране власти, формални почетак трансформације републичке и покрајинске радио телевизије у јавне сервисе догодио се три године касније. Објективне тешкоће, у којима се налазио тадашњи РТС: око 8.500 запослених, ратом разорена емисиона и студијска постројења, хипотека режимске радио телевизије, велики број неадекватних кадрова, недовољно и неадекватно финансирање, требало је да буду разлози да се са законском трансформацијом крене брже. Упркос томе почетак преображаја се одлагао, што је неке од поменутиох проблема појачало, а истовремено подстакло незадовољство грађана који медијске организације, будуће јавне сервисе, нису доживљавали као своје.

Гледајући законска решења није тешко закључити да је део регулативе који се односи на јавне сервисе у Србији, такође формулисан према европским стандардима и искуству. Од основних програмских функција до организационих питања, управљања и финансирања, све је предвиђено онако како се то и у Европи чини. Закон најпре каже да радиодифузне установе јавног сервиса „имају посебне обавезе у остваривању општег интереса...“ и тиме је и у овом документу јавни интерес стављен на прво место .

*„Програми који се производе и емитују у оквиру јавног радиодифузног сервиса од општег су интереса.*

---

20 Закон о радиодифузији, Члан 76, став 1.

---

*Програми из става 1. овог члана обухватају програме информативног, културног, уметничког, образовног, верског, научног, дечјег, забавног, спортског и других садржаја, којима се обезбеђује задовољавање потреба грађана и других субјеката и остваривање њихових права у области радиодифузије.*

*Програмима који се производе и емитују у оквиру јавног радиодифузног сервиса мора да се обезбеди разноврсност и избалансираност (међусобна усклађеност или усаглашеност) садржаја којима се подржавају демократске вредности савременог друштва, а нарочито поштовање људских права и културног, националног, етничког и политичког плурализма идеја и мишљења.*<sup>21</sup>

У Члану 78. разрађују се основна начела којима су дефинисане функције јавног сервиса. Најпре се говори о програмској независности односно о „заштити од било каквог утицаја власти, политичких организација или центара економске моћи“. Овај члан говори и о разноврсности програма који треба да задовоље све друштвене групе, од старосних до етничких, али и хендикепиране особе за које треба припремати посебне програме, прилагођене и за слабовиде и оне који су слабог слуха. Даље су дефинисане обавезе уважавања језичких стандарда, како већинског народа тако и мањинских националних група, очувања културне баштине и задовољавања потреба изражавања националног и културног идентитета. Говори се и о обавези емитовања верских програма и о посебним задацима јавног сервиса у периодима предизборних кампања. У Члану 79. Предвиђена је обавеза подстицања слободе и плурализма изражавања јавног мишљења, али и спречавања говора мржње у било ком облику.

Републички и покрајински јавни сервиси имају врло солидну законску основу за свој развој. То се пре свега односи на принципе који одређују основне програмске функције, по чему Закон о Радиодифузији не заостаје за европском регулативом. У пракси, међутим, има тешкоћа које су проузроковане недоследним спровођењем закона.

Прва недоследност, је већ поменуто кашњење у почетку рада јавних сервиса. Друго драстично кршење Закона о радиодифузији било је именовање генералног директора и Управног одбора РТС после прве смене власти у постпетооктобарском периоду. У априлу 2004. Године Влада је сменила додашњег генералног директора РТС Александра Црквењакова и на то место поставила Александра Тијанића иако је већ две године постојао закон на основу кога је независна регулаторна агенција (РРА) требало да изабере Управни одбор, а ово тело, путем јавног конкурса, да изабере генералног

---

21 Закон о радиодифузији, Члан. 77

---

директора РТС. Директан избор првог човека јавног сервиса од стране владе, што је данас незамисливо у било којој европској земљи, био је јасан показатељ да власт жели утицај на ову медијску кућу. Влада је на исти начин именовала и Управни одбор иако ни то није било њена законска ингеренција. Индикативно је да је и приликом следећег избора, који је процедурално обављен исправно, поново изабран исти генерални директор и такође, дотадашњи председник Управног одбора. Драстично мешање у уређивачку политику јавног сервиса и подривање његове законом утврђене самосталности, био је и политички притисак из парламента током 2007. године, за увођење редовних директних преноса заседања Народне скупштине Србије. Политичком притиску подлегла је и Републичка регулаторна агенција, која је издала обавезујуће упутство о директним преносима. Упутство је, после реаговања стручне јавности, повучено, а и Уставни суд Србије га је прогласио неуставним.

У таквим околностима може се констатовати да јавни радиодифузни сервис у Србији, и републички и покрајински, још нису у потпуности остварили све обавезе које овај тип медија има. То не значи да нема напретка. У програмској реорганизацији предњачили су програми Радио Београда, као саставног дела РТС. И Телевизија Београд бележи успон и повратак поверења публике. Војвођански јавни сервис емитује програме на десетак језика, што је веома значајно. Ипак, још су видљиве неуравнотежености и ту и тамо политички утицаји. Републички јавни сервис недовољно третира мањинске групе, поготово националне мањине, хендикепиране и друге, са изузетком једног броја емисија на програмима Радио Београда. Покрајински јавни сервис има програме на много језика, али је третман интерса, потреба и проблема мањинских народа, површан и не доприноси друштвеној кохезији. Евидентно је да на програмима јавног сервиса има садржаја који квалитетом не задовољавају ниво коме јавни сервис, по дефиницији, треба да тежи. Јавна контрола над јавним сервисима је можда највећи недостатак ових медијских организација јер је контакт са аудиторijумом недовољан, без довољно јавних информација и без јавне расправе о њиховом раду.

## **Како унапредити рад јавног сервиса**

Овај текст настаје управо у тренутку када је актуелизована идеја о доношењу посебног закона о јавном сервису. Разуме се да то није суштинско питање. Много је важније да ли су одредбе о јавном РТВ сервису добре и да ли омогућавају демократски и професионални развој овог типа медијске организације, да ли су у складу са савременим европским и светским схватањима, а не јесу ли у општем закону о радиодифузији или у посебном закону. Оно што може бити разлог за постојање посебног закона, јесте нужност



---

доношења посебног закона о електронским комуникацијама, због увођења дигитализације и других техничких разлога, после чега би и у Србији Закон о радиодифузији био обесмишљен. Други разлог може бити идеја издвајања емисионе технике из система РТС и стварање посебног предузећа које ће свим електронским медијима, па и јавним сервисима пружати услуге преноса сигнала, што је већ раширена пракса. Трећи разлог јавља се у иницијативи једног броја локалних и регионалних средина да имају своје јавне сервисе, па би то посебним законом могло да се реши на консеквентан начин.

Без обзира на то да ли ће Србија имати посебан закон о јавном сервису, што имају неке државе у окружењу, или ће одредбе о тој материји и даље бити у неком општијем закону, суштинске одредбе из садањег Закона о радиодифузији не треба мењати. Оно што би могло да се побољша у законској регулативи или дефинише као новина, то су поменута питања о издвајању емисионе технике и евентуалне могућности стварања регионалних јавних сервиса, за које би најпринципијелније решење било да буду у саставу већ постојећих републичког и покрајинског јавног сервиса.

Остала питања која би законски могла боље да се уреде су следећа:

- Целисходнији начин наплате претплате и директна дистрибуција средстава покрајинском и републичком јавном сервису;
- Обавеза и републичког јавног сервиса да медијски третира мањинске народе и има емисије на њиховим језицима;
- Обавеза боље комуникације са јавношћу у смислу обавештавања јавности и подношења извештаја о остваривању програмских функција и финансијског пословања и организовања јавне расправе о томе.

Остали недостаци који се јављају у раду јавног сервиса, као што су недоследности у погледу политичке уравнотежености, угрожавање независности и аутономије јавног сервиса и недовољан ниво квалитета у сваком програмском сегменту, могу да се отклањају и без интервенција у закону. Једноставно, потребно је доследније поштовање већ постојећих законских одредаба, пажљивији избор кадрова за најодговорнија места у јавној радиодифузији и стварање политичког демократског амбијента који би погодовао свестраном напретку Јавног РТВ сервиса.

---

Извори:

- Башић, Хрватин, С. Томпсон, М. Јусић, Т. (2008): Разједиње-ни пропадају – Јавни радио-дифузни сервиси у мултиетничким друштвима, Медијацентар, Сарајево
- Вељановски, Р. (2005): Јавни РТВ сервис у служби грађана, ЦЛИО, Београд
- Lowe, G. F. Hujanen, H. (2003): New Articulations of the Public Service Remit, Nordicom, Geteborg
- Кин, Ц. (1995): Медији и демократија, Филип Вишњић, Београд
  
- Зборник правних докумената Савета Европе у вези са медијима (2006), Канцеларија Савета Европе у Београду
- Закон о радиодифузији (Србија)
- Закон о основама јавног радио-телевизијског система и о основа-ма Радио-телевизијског сервиса Босне и Херцеговине
- Закон о Хрватској радиотелевизији
- Закон о радиодифузној делатности (Македонија)



## Кратак осврт на проблематику регулације медијске концентрације у Србији

Питање медијске концентрације и регулације исте је већ дуже времена једно од најдискутабилнијих и најконтроверзнијих тачака у средишту дискурса о слободи медија.

Улога медија као кључног актера очувања и развоја савременог демократског друштва се све више доводи у питање под утицајем процеса глобализације, транзиције и концентрације капитала у медијима када један или више власника капитала појединачно или заједно су у могућности да одређују агенду јавне дебате и на тај начин креирају јавно мњење или утичу на рад владе, државних органа и институција.<sup>24</sup>

Медијска концентрација представља данас највећу структурну препреку медијским слободама и плурализму, која има више облика. Хоризонтална концентрација медија постоји када су два или више истоврсна медија на одређеном географском подручју под контролом једног власника, што може довести до ограничења различитих мишљења. Вертикална концентрација медија, постоји када су када су под контролом једног власника различити субјекти који учествују у производњи и дистрибуцији, што може довести до спречавања уласка конкурената на тржиште. Унакрсна или дијагонална концентрација постоји када контролу над медијима имају компаније из других делатности, што може спречити медије да испуне своју основну улогу.

У амбијенту велике концентрације власништава, медији постају све више политизовани, новинари се боре да очувају своје професионализам, често слабо плаћени и под утицајем нових власника, утицајних пословних и политичких центара моћи.

---

22 Правни форум

23 Правни форум

24 Видети: Декларацију Комитета Министара Савета Европе из јануара 2007

---

У одговору на решење проблема држава прибегава регулацији медијске концентрације која није једноставан задатак узимајући у обзир противречна начела као што су слобода медија (изузимајући одобравање лиценци у радиодифузном сектору) и економске логике независних медија и очекивања које би они требало да испуне у демократском друштву.

То се већ може уочити на самом почетку расправе када се говори о дефиницији медијске концентрације, и то понајвише због различитих концепата и схватања онога што подразумевамо под појмовима медија, плурализма, концентрација, информација, слободе изражавања, итд.

Почнимо од дефиниције саме медијске концентрације која понајвише зависи од схватања плурализма у друштву. Плурализам се уобичајено дефинише као широки спектар друштвених, политичких и културних вредности, мишљења, информација и интереса који треба да нађу свој израз у медијима. Овако суштински представљен, плурализам има искључиво једну унутрашњу димензију, али појам медијска концентрације захтева дефинисање екстерне природе плурализма, а то је број организација која преносе поминути спектар друштвених, политичких и културних вредности, мишљења, информација и интереса.

Превагу између ове две особине плурализма, на први поглед, ипак мора имати конкретан садржај који медији преносе, а не димензија која се тиче структуре компаније. Уколико би се у супротном случају превелики акценат ставио на чињеницу да неки медији нису део концентрисане структуре, онда би већ само то било довољно да се тврди како су они плуралистички. Историјски би се то могло доказати тиме да је у великом броју недемократских система, попут комунистичких, било омогућивано и подстицано да што већи број организација издаје новине и часописе како би се званична и једина дозвољена медијска политика што више ширила. Мада би се у овом случају могло приговорити да је само привидно било постојање различитих медијских агената и да је фактички постојала контрола над једном концентрацијом, ипак је јасно да плурализам не обухвата само број оних који учествују у јавној дискусији већ квалитет различитости погледа као и начин њиховог сучељавања у медијима.

Проблем односа државе и концентрације у медијима има сличности и разлике са класичним концентрацијама у привреди које су регулисане антимонополским прописима, тј. код нас Законом о заштити конкуренције. Сличности су те што се компаније које су власници медија баве тим послом због стицања профита и да у неким медијским областима као што је издаваштво (дневне новине и часописи) не постоји никакав систем дозвола или огра-

---

ничења. Такође, треба напоменути да принципи антимонополске политике код утврђивања фактичке, не само правне, контроле над концентрацијом морају да важе и у медијској области, иако наш Закон о радиодифузији акценат ставља на формалне критеријуме контроле.

Разлике су у томе што су прагови дозвољених концентрација јасно одређени у Закону о радиодифузији и што су значајно испод прага пребацивања терета од 40% колико је у Закону о заштити конкуренције који не представља апсолутан услов нити злоупотребе доминантног положаја нити забране концентрације. Прагови концентрација у медијској политици су апсолутног карактера у смислу да њихов прелазак *ex lege* повлачи забрану концентрације и евентуалне друге санкције (одузимање дозвола и сл).

Према члану 98. Закона о радиодифузији, недозвољена медијска концентрација, односно преовлађујући утицај на јавно мњење постоји, у смислу овог закона, када емитер доведе до нарушавања принципа плурализма мишљења у средствима јавног информисања, и то учешћем у оснивачком капиталу другог емитера; учешћем у оснивачком капиталу новинско-издавачког предузећа; учешћем у оснивачком капиталу предузећа које обавља делатност новинске агенције; истовременим емитовањем и радио и телевизијског програма на истом подручју као једини емитер; на други начин предвиђен одредбама овог закона.

Недозвољена медијска концентрација, у смислу овог закона, постоји и када оснивач новинско-издавачког предузећа или оснивач предузећа које обавља делатност новинске агенције учешћем у оснивачком капиталу емитера доведе до нарушавања принципа плурализма мишљења у средствима јавног информисања.

Када ће се сматрати да недозвољена медијска концентрација, односно преовлађујући утицај на јавно мњење увек постоји одређено је у члану 99 Закона о радиодифузији, у случају када емитер:

- 1) *има дозволу за емитовање програма на националном нивоу покривања учествује у оснивачком капиталу другог емитера који има исту такву дозволу, са више од 5%;*
- 2) *на истом подручју емитује више од једног телевизијског и једног радио програма;*
- 3) *има дозволу за емитовање програма на националном нивоу покривања учествује у оснивачком капиталу предузећа које издаје дневне новине које се штампају у тиражу већем од 30.000 примерака, са више од 5%, и*

---

обрнуто;

- 4) има дозволу за емитовање програма на националном нивоу покривања учествује у оснивачком капиталу предузећа које обавља делатност новинске агенције, са више од 5%, и обрнуто;
- 5) има дозволу за емитовање програма на националном нивоу покривања истовремено издаје дневне новине које се штампају у тиражу већем од 30.000 примерака;
- 6) као радио или телевизијска станица локалног или регионалног нивоа покривања учествује у оснивачком капиталу другог емitera регионалног или локалног нивоа покривања на истом подручју са више од 30%;
- 7) као радио или телевизијска станица регионалног или локалног нивоа покривања истовремено на истом или суседном подручју издаје дневне новине локалног карактера.

Ова наведена разлика у третманима „класичних“ компанија и оних медијских заслужује посебан компаративни осврт и теоријско утемељење.

Уколико једна компанија или група компаније заузме такву позицију фактичке моћи која јој омогућује да контролише изворе комуникације, а тиме и дисеминацију информација и знања, ова моћ ће се спирално увећавати и концентрисати на начин који ће онемогућити било какву демократску контролу и надзор. Наравно, да се не може претпоставити са апсолутном сигурношћу да ће сви моћни играчи на медијском пољу злоупотребљавати своју моћ политички, већ је могуће да ће је користити на легалан и легитиман начин са јединим циљем стицања профита из оглашавања. Ипак, овде је ипак најважнији проблем ризика и потенцијал за злоупотребу средстава друштвене комуникације, а не стваран проблем фактичке злоупотребе. У суштини ради се о питању алокације и дистрибуције друштвене моћи, попут категорија уставног права где се регулише начин на који појединац може вршити утицај у друштву и држави, и где се *a priori* не дозвољава долазак у ситуацију злоупотребе јавних овлашћења.

Питање недозвољене медијске концентрације се може боље анализирати на пољу процене ризика и превенције ризика него на проналажењу кривице у случајевима злоупотреба медијских слобода где би се захтевао доказ такве злоупотребе. Такав поједностављен приступ би убрзо показао да је врло тешко представити такав „непобитан“ доказ о злоупотреби медија који би био апсолутно прихваћен, неконтроверзан и објективан.

Процењивање и санкционисање недозвољене медијске концентрације је

---

процес који не обухвата евалуацију садржаја медија, тј улажења у питање односа медија и плурализма у друштву, већ се пре свега тиче организације и структуре власништва медија. Међутим, уколико се суштински улази у питање контроле медија, онда се не процењује само формално власништво већ и пословни односи медија са другим компанијама, начин пословања, односи са спонзорима и добављачима итд.

Колико сваки од поменутих фактора може имати утицај на промену садржаја медија је немогуће унапред одредити, већ то зависи од случаја до случаја. Међутим, циљ није проналажење и санкционисање медија који злоупотребљавају своју позицију и слободу, већ стварање гаранција који ће штитити људска права, тј слободу изражавања.

У компаративној пракси се разликује неколико врста обезбеђивања гаранција против недозвољених медијских концентрација:

1. Рестрикције (забране)
2. „Противтеже“
3. Економске интервенције
4. Мере транспарентности
5. Структурне мере

Ове мере се не могу примењивати одвојено већ се морају комбиновати, јер да би се рецимо заиста практично могла спречити концентрација морају се прво установити правила транспарентности да би се знали прави субјекти концентрације.

## **Рестрикције**

Рестрикције могу бити двојаке – законске или аутономне (добровољне између самих медија), међутим у пракси су ипак много чешће законске. То је случај са поменутих антимонополским прописима који се тичу медијске области и они имају за циљ не само ограничавање привредне моћи медијских компанија већ и унапређење плурализма у друштву и из тог разлога постављају строжије услове.

Ипак, постоје случајеви када се управо и из разлога плурализма дозвољава концентрација на медијском тржишту.

Пример за то је Правилник ЕУ о спајањима компанија где се спајање медијских компанија која по величини имају „Европску“ димензију може пребацити у надлежност држава чланица уколико је то у интересу „медијског

---

плурализма“.

У ЕУ је у више наврата било предвиђено установљивање правила усмерених ка спречавању стварања доминантног мишљења у медијима. На иницијативу Европског парламента, Европска комисија је припремила Зелену књигу са циљем процене неопходности заједничке акције у том домену. Препоруке су биле опрезне у оцени да ли је потребно хармонизовати путем директиве или регулативе органичења режима свласништва медија. Након тога, уследила је међу-институционална дебата која је резултирала предлогом пројекта директиве 1997 године која се односила директно на радио и телевизију и индиректно на штампане медије. Неуспех доношења се објашњавао непостојањем одговарајућег правног основа у уговорима у оснивању ЕУ који нису садржавали појам плурализма различитих идеја и мишљења. Предлог пројекта директиве је узео у обзир да би национална ограничења у погледу приступа капиталу медија могла да представља ограничења слободном протоку услуга, роба као и слободи оснивања компанија и да би она могла увести рестрикције конкуренцији између земаља чланица.

Једино је Европски парламент показао намеру да се у овој области направи прогрес. Априла 2004 године ЕП усвојио је извештај у којем је истакнута забринутост због кршења слободе изражавања и информисања у Италији позивајући на доношење одговарајућих правила на европском нивоу. ЕП је поверила Европском институту за комуникације да уради студију о правима грађана ЕУ на потпуно и објективно информисање са посебним освртом на режим власништва. Остављајући ово питање у вези са правом конкуренције, комунитарно право је препустила државама чланицама слободу одлучивања када и у којој мери има места ограничењу концентрације у медијима.

Такође, у Шведској уставна материја не дозвољава мешање државе у медијске концентрације, али само у секторима штампе и кабловске ТВ. Неке земље имају прагове концентрација који нису као код нас постављени у вези са учешћем у капиталу, већ се односе на нпр. број ТВ канала које има одређени медиј (Италија, Португал, Шпанија, Шведска), део гледалишта или читалаштва (Велика Британија, Немачка, Француска) итд, који су ефикаснији у погледу одређивања стварног друштвеног утицаја неког медија или групе медија. Заиста, тешко би било објаснити зашто се неком не може дозволити да буде власник две или више ТВ станица које имају занемарљив део тржишта, на страну то што би било заиста још теже објаснити зашто би неко уопште и тежио томе.

Добровољни споразуми између медија су веома ретки, али су вредни спомињања јер отварају нека занимљива питања. У Холандији рецимо постоји



---

споразум између власника штампаних медија да нико неће прелазити границу од 1/3 тржишта, што би по свим антимонополским прописима представљао еклатантан пример забрањеног споразума који ограничава конкуренцију и не може се сматрати мером унапређења плурализма јер онемогућавају појаву нових медија, тј интереса у друштву. Ипак, неки одређени споразуми између медија које би чак и субвенционисала држава, могу бити и веома пожељни – као нпр. споразуми о заједничком систему дистрибуције штампе како би целокупна цена новина била нижа и тиме приступачнија што ширем кругу читалаца. У вези добровољних споразума, вреди поменути да у неким земљама (Аустрија, Немачка, Белгија) постоји традиција потписивања споразума између власника медија са једне стране, и уређивачког особља (колегијума) са друге.

## Противтеже

Избор овог термина није баш најсрећнији, али покушава да одслика сврху стварања јавних сервиса који треба да буду противтежа или брана комерцијалним приватним медијима. Овакав модел, који је створен у Европи да би се спречила ситуација налик америчком медијском простору који је потпуно у приватним рукама, превасходно се односи на радио и телевизију, односно радиодифузију. Постоји неколико разлога за то, осим уобичајеног разлога да политичари нису склони да поклоне превише поверења медијима уколико не морају, или уколико нису сигурни да то неће бити на њихову штету. Често се сматра да радиодифузни медији имају далеко већи утицај на јавно мњење него „стари“ медији попут штампе, иако то не мора бити универзално правило. Често се сматра да радиодифузни медији имају далеко већи утицај на јавно мњење него „стари“ медији попут штампе, иако то не мора бити универзално правило нарочито имајући у виду феномен таблоида.

Такође, пошто је донедавно број расположивих фреквенција за радиодифузију био доста технички ограничен то је био још један доста оправдан разлог (или повољан изговор) за примену система дозвола у радију и телевизији. Историјски гледано, све док није технички омогућено паралелно постојање више радиодифузних медија држава је држала монопол у радиодифузији. Већина европских земаља је полако почела са либерализацијом у седамдесетим годинама прошлог века и тек се осамдесетих почело разговарати о неопходности увођења принципа плурализма у ове медије. Тако нешто је са једне стране допринело развоју демократије и људских права, али је са друге стране омогућило велики уплив приватног финансијског капитала у најмоћније медије и њихово инструментализовање у приватне сврхе. У циљу превазилажења тог проблема, створен је концепт јавног сервиса, као противтежа приватним и заштитник јавног интереса.

---

„Противтежа“ не значи само ослањање на државно финансирање, јер се у свим јавним сервисима приходи од оглашавања сматрају легитимним извором прихода и тиме се успоставља однос конкуренције између јавног сервиса и приватних емитера. Међутим, јавни сервис има такође и додатне изворе јавних прихода који су неопходни да би се омогућила што већа независност у вођењу уређивачке политике која обезбеђује могућност промовисања културних и демократских вредности уместо непрестане борбе за гледаоцима која често не води рачуна о квалитету програма.

Све земље у Европи имају неку врсту јавног сервиса са различитим решењима која се тичу власништва, финансирања, надзора, гаранција независности од државних власти, итд. Модел који се увек узима од других земаља као основа је наравно британски ВВС који се готово у потпуности финансира од претплате гледалаца. У Европској унији се правни основ за постојање јавног сервиса налази у Протоколу при Уговору из Амстердама где се каже да је систем јавне радиодифузије директно повезан са демократским, друштвеним и културним потребама сваког друштва и потребом да се сачува медијски плурализам.

## **Економске интервенције**

Прописи који данас важе у Европској унији и Светској трговинској организацији и који се тичу субвенција односно државне помоћи у великој мери онемогућавају државе да директно и селективно субвенционирају (на супрот индиректним и општим субвенцијама) медије јер се сматра да такав начин подршке подстиче фаворитизам и политичке манипулације јер се ван тржишног пословања омогућује одређеним (медијским) компанијама да стварају профит. Међутим, с друге стране јако је тешко превести предности медијског плурализма у „профит“ који би могао да избалансира државну помоћ одређеном медију. Систем општих субвенција значи да се помажу само они медији који су већ присутни на тржишту, што не омогућава помоћ новим медијима који треба да одговоре на циљеве културне и медијске политике.

Директне и селективне субвенције медијима постоје у неколико земаља ЕУ (Финска, Норвешка, Шведска, Аустрија) и првенствено су усмерене у сектор штампе. Систем је такав да иако су услови на први поглед опште природе јер важе за све и односе се на одређени део тржишта који новина треба да има да би добила субвенцију, ниво потребног дела тржишта је селективно постављен и фаворизује само јаке медијске новинске куће.

У суштини, у поменутих случајевима тенденција је да се охрабрује сарадња између новинских кућа у свим областима њихових активности (штампање,

---

дистрибуција) осим у самој уређивачкој политици. Циљ је да се што више смањи конкуренција у тој области како би што мањи број новинских кућа економски пропао, тј да се из разлога медијског плурализма задржи што већи број медија.

Већина европских земаља такође практикује индиректне субвенције додељене на основу општих критеријума који се односе на неку категорију медија. У питању су разна изузећа од пореза или мањи ниво ПДВ-а за књиге и дневне часописе.

## **Транспарентност**

Транспарентност се може посматрати и као циљ по себи и као инструмент за достизање медијског плурализма. Транспарентност је концепт који се ослања на економску теорију Паретове оптималне ефикасности тржишта по коме постоји максимална искоришћеност ресурса уколико постоји максимална доступност свим релевантним информацијама о понуди и потражњи. Пренето на политичку раван, то значи да уколико неки друштвени субјект (у овом случају медиј) који има значајни утицај и моћ може да ускрати информације од својих конкурената и државе он ће бити у стању да ту исту друштвену моћ значајно увећа.

У случају недозвољене медијске концентрације, транспарентност се односи не само на питање формалног власништва, већ и на цео спектар питања која се тичу фактичког утицаја, као што су споразуми између медија, финансијска зависност и аранжмани, програмска и уређивачка сарадња, итд. Транспарентност је не само битна због превенције недозвољене медијске концентрације, већ и због потребе заштите потрошача који може доносити исправне одлуке само на основу потпуног обавештења од којег тачно медија добија информације. Пошто су медији у демократским друштвима легитимни инструменти борбе за власт, тј гласове бирача, јавност такође мора бити упозната са основним информацијама везаним за економске интересе медија који заступају одређене политичке ставове.

Проблематика регулације медијске концентрације заокупља посебну пажњу Савета Европе који је усвојио више препорука промовишући медијски плурализам. Приликом усвајања препорука констатовано је да је тешко дати процену укупног утицаја који концентрација власништва има на плурализам у медијима и да данас не постоји политичка воља да се усвоје обавезујуће правила о медијској концентрацији на Европском нивоу јер још увек не постоји консензус о врсти регулаторног режима који би био одговарајући да осигура плурализма у медијима.

Препорука о мерама за промоцију медијске транспарентности Рес (94) 13 поставила је основни правни оквир за примену одређених мера у овом смислу. Она упућује неколико прецизних упутстава државама у борби за заштиту медијског плурализма:

- Јавности морају бити доступне основне информације о самом медију (власништво и менаџмент) како би садржај медија био стављен у одговарајући контекст;
- Државни органи морају сарађивати у размени информација о власништву одређеног медија са органима других држава;
- Емитери морају открити информацију о власницима приликом захтева за добијањем дозволе за емитовање, као и све касније промене у структури власништва после добијања дозволе;
- Посебне мере транспарентности у сектору штампе које се односе на откривање, поред имена правних и физичких лица која су власници новина, и имена свих лица која имају фактички утицај на уређивачку и пословну политику новина.

У Србији тренутно ова материја није прецизно уређена одредбама Закона о радиодифузији, а скоро је потпуно одсутна из Закона о јавном информисању. У плану је усвајање Закон о недозвољеном обједињавању и јавности власништва јавних гласила чији је нацрт написан и који треба да испуни већ поменути Препоруку Савета Европе о мерама за промоцију медијске транспарентности Рес (94)13, и новију Препоруку Комитета министара Савета Европе Рес (2007)2 о медијском плурализму и разноврсности медијског садржаја која проширује листу критеријума за процену фактичког утицаја и на односе који емитери имају са маркетиншким, телекомуникационим и другим компанијама који могу имати утицај на уређивачку политику. Намера овог закона је да поштри критеријуме за недозвољену медијску концентрацију преко увођења категорије «повезаног лица» и да замени део Закона о радиодифузији који тренутно уређује ову област на горепоменутом начин. Предвиђене одредбе нацрта закона су следеће:

### Члан 3

„ ... 7. повезано лице је лице које је са власником јавног гласила повезано на најмање један од следећих начина:

1. његов брачни или ванбрачни друг;
2. његов крвни сродник у правој линији, или у побочној линији до другог степена сродства, његов усвојилац или усвојеник, његов тазбински сродник закључно са првим степеном;

3. друго лице које са њим живи у заједничком домаћинству;
4. лице које посредно или непосредно учествује у капиталу власника јавног гласила са најмање 10%;
5. лице које је пуномоћник власника јавног гласила;
6. лице које је члан управног или извршног одбора или другог органа управљања власника јавног гласила и лице с посебним овлашћењима и одговорностима власника правног лица;
7. члан породице власника јавног гласила који је члан управног или извршног одбора или другог органа управљања власника јавног гласила, и члан породице лица с посебним овлашћењима и одговорностима власника јавног гласила;
8. члан породице члана управног или извршног одбора или другог органа управљања једног власника јавног гласила, као и члан породице лица с посебним овлашћењима и одговорностима власника јавног гласила, ако је истовремено члан управног одбора или извршног одбора или ког другог органа управљања другог власника јавног гласила, као и ако је истовремено лице с посебним овлашћењима и одговорностима другог власника јавног гласила;
9. лице за које власник јавног гласила, посредно или непосредно, по неком основу држи удео у власништву јавног гласила;
10. лице које је власнику јавног гласила дало капитал под условом повољнијим од тржишних, ради стицања удела у власништву.“

## Члан 16.

(1) Обједињавање власништва је прекомерно:

1. када власник радио и телевизијске станице са дозволом за емитовање програма за подручје целе републике, и власник радио и телевизијске станице са дозволом за емитовање програма за подручје аутономне покрајине, има удео у власништву још неког електронског или штампаног јавног гласила или удео у власништву новинске агенције;
2. када власник телевизијске станице са дозволом за емитовање програма за подручје целе републике, и власник телевизијске станице са дозволом за емитовање програма за подручје аутономне покрајине, има више од једне регионалне или локалне радио или телевизијске станице и учествује са више од 25% у власништву једне регионалне или локалне радио или телевизијске станице;
3. када власник радио станице са дозволом за емитовање програма за подручје целе републике и власник радио станице са дозволом за емитовање програма за подручје аутономне покрајине има више од једне регионалне или локалне радио или телевизијске станице и учес-

- 
- твује са више од 25% у власништву једне регионалне или локалне радио или телевизијске станице;*
- 4. када власник радио и телевизијске станице, са дозволом за емитовање програма за подручје региона, учествује са више од 50% у власништву још једне регионалне или локалне радио или телевизијске станице и са више од 25% у власништву још једне регионалне или локалне радио или телевизијске станице;*
  - 5. када власник радио и телевизијске станице, са дозволом за емитовање програма за локално подручје, учествује са више од 50% у власништву још две локалне радио и телевизијске станице појединачно;*
  - 6. када власник радио и телевизијске станице, са дозволом за емитовање програма за локално подручје, који је једини емитер на том подручју, учествује са преко 50% у власништву те радио или телевизијске станице;*
  - 7. када (већински) власник једног штампаног јавног гласила има тираж већи од 300 000 примерака и учествује у власништву другог штампаног или електронског јавног гласила са више од 20%;*
  - 8. када (већински) власник једног штампаног јавног гласила има тираж већи од 100.000 примерака и учествује у власништву највише два штампана или електронска јавна гласила са више од 20% капитала;*
  - 9. када је једно лице већински власник више штампаних јавних гласила чији укупни тираж прелази 100.000 примерака;*
  - 10. када власник новинске агенције учествује у власништву једног штампаног или једног електронског јавног гласила са више од 50%;*
  - 11. када власници радио или телевизијских станица из тачке 2, 3, 4, и 5. овог члана, учествује у власништву штампаног јавног гласила чији је укупан тираж до 30.000 примерака, са више од 5%.*
- (2) Обједињавање власништва је прекомерно и када власник радио и телевизијске станице из става 1. тачке 1-5. овог члана, има удео у власништву највише \_\_\_\_\_ електронских јавних гласила која се емитују искључиво путем кабловског односно сателитског емитовања. „*

### Уместо закључка

За очекивање је да ће овај закон када се усвоји увести више реда и дисциплине нарочито у сектор штампе, јер се сада захваљујући либералном начину оснивања јавних гласила и непостојању јавног регистра који би се односио на податке о власницима и повезаним лицима власника ових гласила, може рећи да јавност у Србији није упозната са подацима о томе ко су прави власници великог броја дневних новина. За разлику од штампе, у области радиодифузије захваљујући јавном поступку доделе лиценца, који иако није

---

прошао на оптималан начин ипак је обезбедио тачан увид јавности у власничку структуру медија који су добили лиценце.

### **Литература:**

Jens Cavallin, “*European Policies and Regulations on Media Concentration*”, International Journal on Communications Law and Policy, Issue 1, 1998

Karol Jakubowicz, “*Normative Models Of Media And Journalism And Broadcasting Regulation in Central And Eastern Europe*” International Journal of Communications Law and Policy, Issue 2, Winter 1998/99

Johannes Bardoel and Leen d’Haenens, “*Reinventing public service broadcasting in Europe: prospects, promises*”, Media, Culture, Society 2008; 30; 337

Recommendation CM/Rec(2007)2 of the Committee of Ministers to member states on media pluralism and diversity of media content

Recommendation R(94)13 on measures to promote media transparency

Slobodan Kremenjak, „*Nacrt zakona o koncentraciji medijskog vlasništva: Momenat da se spreče još jedne izmene medijskog Zakona pred samo usvajanje*“, <http://www.anem.org.yu>



## Оглашавање у јавном интересу

### 1. Увод

Адвертајзинг представља једну од највидљивијих активности у пословању и најважније средство којим компаније комуницирају са својим потрошачима. Основни економски принципи који су довели до развоја адвертајзинга, односно потреба да се дати производ учини различитим од себи сличних, имали су и одређене друштвене и правне ефекте тако да је рекламна индустрија у својој релативно краткој историји истовремено наилазила и на одобравања и на оспоравања, не само због улоге коју има у продаји, већ и због ширег друштвеног утицаја. Данас је модерно оглашавање индустријска грана која је, пратећи либерализацију светских тржишта, стекла глобални карактер и која заузима све значајније место у БДП-у развијених, али и мање развијених земаља.

И у земљама развијеног капитализма постоје бројне недоумице и отворена питања у погледу рекламне индустрије и њеног места унутар модерног друштва, а та питања нису без значаја ни за оне државе у којима се систем тржишне економије тек развија. Нека од њих тичу економске улоге адвертајзинга. На пример, на који начин рекламирање утиче на вредност производа и да ли оно доводи до повећавања или смањивања цена? Да ли рекламе снаже конкуренцији или је слабе? Какав ефекат оно има на начин опредељивања код потрошача или целокупни пословни циклус? Друге контроверзе фокусиране су на друштвене ефекте рекламирања. На пример, да ли рекламе утичу на став људи према животу и чине их окренутим ка материјалном? Да ли нас рекламе приморавају да купујемо ствари које нам заправо и продиру у нашу свест сублиминалним путевима који су ван наше контроле? Који су ефекти рекламирања на развој уметности и културе у друштву? На које начине адвертајзинг индустрија може позитивно да допринесе друштвеном развоју? У оквиру овог рада покушаћемо да дамо делимичан одговор

<sup>25</sup> Извршни директор Смарт колектива, НВО



---

на ово последње питање и размотрићемо начин на који је оно третирано у законодавствима старих и нових чланица Европске уније и земљама кандидатима за пријем у њено чланство. Тим путем, покушаћемо да укажемо на ограничења која су у том смислу постоје у важећем Закону о оглашавању Републике Србије и њихов дестимулишући ефекат који имају на успешније деловање организација цивилног друштва.

## **2. Оглашавање у јавном интересу и његов значај**

### **2.1 Социјални маркетинг и социјални адвертајзинг**

Један од најдиректнијих начина на који рекламна индустрија бави друштвеним проблемима представља „социјални маркетинг“. Овим појмом означава се системско примењивање маркетинга, уз друге концепте и технике, како би се постигли специфични циљеви понашања оријентисаног на опште добро. Социјални маркетинг започео је као формална дисциплина 1971. године објављивањем првог издања књиге *Social Marketing* маркетиншких експерата Филипа Котлера и Едуарда Л. Роберта. Говорећи о такозваним „кампањама за друштвену промену“, Котлер и Роберто увели су у праксу нови појам када су написали да „кампања за друштвену промену представља организован напор који улаже једна група (агент промене) која покушава да убеди друге (односно циљне групе) да прихвате, модификују или напусте одређене идеје, ставове, праксе или понашања.“

Док се социјални маркетинг иницијално развио из жеље да се искористе комерцијалне маркетиншке технике, он је последње деценије сазрео у много интегративнију и инклузивнију дисциплину која се ослања на читав низ претпоставки из друштвених наука и социјалне политике, као и маркетинга. За социјални маркетинг стога се може рећи да као дисциплина има „два родитеља“ – „друштвени родитељ“ (из сфере друштвених наука и социјалних политика) и „маркетиншки родитељ“ (маркетиншки приступи комерцијалног и јавног сектора). Најновији помаци у овој области довели су разграничења између „стратешког“ и „оперативног“ социјалног маркетинга. До сада је пажња у највећој мери била фокусирана на „оперативни“ социјални маркетинг који је коришћен да би се постигли специфичне промене у понашања код различитих циљних група, првенствено у смислу унапређења здравља и безбедности. Ипак, све више напора иде у правцу да се социјални маркетинг искористи како би се утицало на креирање политика и стратешки развој; овде фокус није толико на одређеној врсти публике и раду на одређеној теми, колико на коришћењу маркетиншких стратегија како би се утицало на делотворно развијање политика и стратегија и њихово вођење.

---

Иако се понекад сматра да социјални маркетинг искључиво користи стандардне праксе комерцијалног маркетинга како би се постигли не-комерцијални циљеви, то представља донекле поједностављено гледиште. Примарни циљ социјалног маркетинга је “опште добро”, док је циљ “комерцијалног” маркетинга пре свега финансијски успех што, пак, не значи да маркетиншки стручњаци из комерцијалне сфере не могу да допринесу постизању општег добра. Важно је направити јасну разлику између “социјалног” маркетинга и других типова “комерцијалног” маркетинга у којима постоји допринос општем добру, али он не представља примарни циљ. Као примере можемо издвојити, “маркетинг друштвене природе” (*societal marketing*), “маркетинг за друштвени циљ” (*cause-related marketing*) или “про-друштвени маркетинг” (*pro-social marketing*), који представљају аспекте комерцијалног маркетинга који могу да допринесу на различите начине “општем добру”, али је оно само сродан циљ у оквиру остваривања примарних комерцијалних и финансијских циљева компаније - коришћење предности рада “за опште добро” како би се потрошачи привукли.

Један од најдиректнијих примера употребе комерцијалних адвертајзинг-техника у не-комерцијалне сврхе представља **оглашавање у јавном интересу**. Објаве у јавном интересу (*Public Service Announcement –PSA*) представљају бесплатни рекламни садржај који промовише неку тему од јавног значаја, или се њиме информише шира заједница о неким битнијим стварима. Типичне теме покривене овим видом оглашавања обухватају питања јавног здравља и безбедности, као што су борба против пушења или AIDS-а, инструкције за случајеве ванредног стања, заштита животне средине, као и друге теме од ширег значаја. Кампање за јавно добро раширене су у читавом свету. Генерално, овакви медијски садржаји настају као производ сарадње неке владине агенције или непрофитне организације са приватним адвертајзинг агенцијама и медијским кућама. У већини случајева, непрофитна организација има иницијативу у погледу теме о којој ће бити реч и обезбеђује адекватан материјал, док адвертајзинг агенције и медијске куће обезбеђују креативне услуге, медијско планирање и услуге у погледу дисеминације без накнаде (*про боно*). Медији донирају време за емитовање оним организацијама и за оне циљеве за које сматрају да ће бити од користи за њихову локалну заједницу или публику. Свакако најпознатији облик оглашавања у јавном интересу јесу телевизијски спотови, познати у САД као *Public Service Announcement* и у Великој Британији као *Public Information Film*. Ови спотови су често веома упечатљиви, будући да су креирани са основном улогом да утичу на промену свести или понашања код публике.

Уопштено говорећи, објаве у јавном интересу настају из три разлога: како би се спречила појава одређеног вида понашања; како се одређено понашање

---

зауставило; или како би се подстакlo усвајање новог вида понашања. Ове циљеве је веома тешко остварити, будући да је промена понашања веома комплексан процес. Најпре је неопходно повећати свест и знање о одређеном проблему, затим убедити одређену особу или групу да је тај проблем релевантан за њих, да би се уопште дошло до могућности за промену веровања или ставова и усвајања нових вредности. На крају, када се јави жеља за променом, потребно је пренети вештине које ће омогућити да се жељена промена понашања и оствари. Када се користе средства масовне комуникације за остваривање неког од датих циљева (повећање свести и знања; увиђање релевантности проблема; промена веровања, ставова и вредности; преношење вештина), задатак је још теже испунити. Коначни ефекат кампања у јавном интересу увек је крајње неизвесан и зависи од комплексности датог проблема, спремности и рецептивности публике, као и квалитета и квантитета одаслатих порука.

Ипак, неке од циљева је лакше остварити путем средстава масовне комуникације. Све поруке емитоване у оквиру објава у јавном интересу могу се сврстати у три категорије: уверавање, подучавање и подизање свести. Поруке усмерене на еверовање обухватају покушаје да се утиче на веровања, ставове, вредности, намере и само понашање. Ови циљеви најтеже су оствариви путем масмедија. Ефекат утицаја преко средстава масовне комуникације усмереног на подучавање и преношење вештина такође се показао ограниченим, будући да је, по правилу, време које стоји на располагању крако, док интеракција неопходна за појашњења и исправљање грешака у потпуности изостаје. Трећи тип порука усмерен је на подизање свести, где лежи највећи потенцијал оваквог вида деловања, будући да се на овај начин најлакше допире до великог броја појединаца и припрема терен за будуће поруке и другачије видове деловања. Стога, можемо закључити да оглашавање у јавном интересу има најважнију улогу у почетним фазама настојања да се отклони нежељено понашање и неизоставно је у активностима усмереним на решавање проблема на ширем друштвеном нивоу.

Промене у понашању, на пример у погледу здравља и превенције, често захтевају изузетну упорност и периодично обнављање кампање у дужем временском периоду, будући да је неопходно константно утицати на популацију како би до жељено промене дошло. На жалост, у већини случајева средства на располагању за овакве кампање су крајње ограничена и у великој мери ограничавају квантитет одасланих порука. Веома су ретки случајеви да иницијатори имају на располагању велика средства која би им омогућила да интезивно користе различите канале масовне комуникације. Телевизија је у том смислу веома моћан и утицајан медијум, али су и трошкови за оглашавање на телевизији много већи, а огласни простор скупљи. Већина комерцијалних

---

ТВ емитера генерално не пружају бесплатно огласно време особама или ентитетима за које сматрају да су у могућности да плате за њега. Такође, употреба објава у јавном интересу снажно је одређена расположивим простором и временом предвиђеним за оглашавање, што је предмет посебне законске регулативе. Различити начини на које је питање ТВ оглашавања регулисано у националним законодавствима стога ће имати другачији ефекат на то колико ће простора бити на располагању за ове намене и до које мере ће потенцијали оваквог вида решавања друштвених проблема бити искориштени.

## 2.2 Оглашавање у јавном интересу у САД-у

Ако говоримо о Сједињеним државама, објаве у јавном интересу могу се срести у свим медијима, локалним и националним, док су медији који најчешће пружају ове услуге свакако радиодифузни медији. Законом није прописано да су медији дужни да обезбеђују овакав вид оглашавања без накнаде. По правилима Федералне комисије за комуникације, развијеним осамдесетих година, овакви садржаји чине легитиман допринос програмском миксу којим комерцијални и не-комерцијални емитери служе јавном интересу. У складу са изменама усвојеним крајем 2007. године, садашња правила Комисије захтевају од комерцијалних ТВ емитера да у оквиру своје евиденције расположиве на јавни увид чувају, између осталог, и листу друштвених питања којим се станица бавила унутар емитованог програма у претходна три месеца; према овим правилима, објаве у јавном интересу представљају саставни део бављења друштвеним питањима.

Дефиниција објаве у јавном интересу Федералне комисије подједнако се односи на комерцијалне и не-комерцијалне станице. По тој дефиницији, објаве у јавном интересу представљају вид оглашавања које је „омогућено бесплатно и којим се промовишу програми, активности и службе федералних, државних и локалних власти или програма, активности и служби непрофитних организација или било које друге објаве које су препознате да су у јавном интересу.“ Наравно, многе организације купују време за своје кампање, будући да је куповина времена једини начин да обезбеде пласман својих спотова у ударним терминима или током програма са пожељном демографијом публике.

Ипак, многе медијске куће настоје да се укључе у овакав вид деловања кроз даривање бесплатног времена за оглашавање за опште добро. Будући да радијске и телевизијске станице добијају лиценце за рад од стране Федералне комисије за комуникације, које су предмет периодичног обнављања, постоји криво схватање да су радијске и ТВ станице дужне да бесплатно емитују овакве садржаје. Чињеница је, заправо, да не постоји нити један званичан пропис по коме било који медиј има обавезу да пружа бесплатне услуге за

---

било који циљ, а њихове уредничке структуре имају дискреционо право да одбију да емитују одређени спот. Ипак, сви медијски елементи омогућавају у извесној мери оглашавање за опште добро. Конкретна количина зависи од степена посвећености уредништва решавању друштвених питања и количини расположивог времена за оглашавање. Међу америчким адвертајзинг професионалцима постоји дугачка историја оваквог начина друштвеног ангажовања, који се делимично одвијао кроз еснафске организације и асоцијације попут „Америчке адвертајзинг федерације“ (AAF) и Америчке асоцијације адвертајзинг агенција (AAAA). Ипак, можда најзначајнија у том смислу је организација *Ad Council*, која постоји од 1942. године и продуцира, дистрибуира и промовише објаве за опште добро у име различитих спонзора, непрофитних организација или владиних агенција. Њиховим деловањем сваке године се обезбеди на хиљаде сати медијског времена, а њихове кампање обухватају теме као што су унапређење квалитета живота деце, здравствене превентиве, образовања, развоја локалне заједнице, очувања животне средине и јачања породичних вредности.

### **3. Оглашавање у јавном интересу у европским земљама**

#### **3.1 Директива о аудиовизуелним медијским услугама Европске комисије**

Почетни импулс за развијање европске легислативе у домену електронских медија била је аудиовизуелна револуција са почетка 1980-их, односно рапидни развој у технологијама телевизијског и радијског емитовања који је резултирао оснивањем многобројних приватних телевизијских и радијских станица широм Западне Европе. Будући да радиодифузни таласи не познају границе, и будући да су постојале знатне разлике у регулативи аудиовизуелног сектора у националним законодавствима, Европска заједница морала је да изађе са неким минимумом стандарда који би били примењиви у свим земљама чланицама, што је коначно довело до креирања Директиве „Телевизија без граница“ из 1989. године (*Директива 89/552/ЕЕЗ*).

Услед рапидног развоја унутар аудиовизуелног сектора и нових појава – као што су ТВ продаја и спонзорисање програма – и препознате потребе за проширивањем правила у погледу заштите малолетника и промоције европских културних продукција, али и слободног приступа јавности значајним догађајима, укључујући и спортске догађаје, Директива је 1997. године била допуњена (*Директива 97/36/ЕЗ*). Директива „Телевизија без граница“ представљала је основу за координацију националне легислатуре у погледу, између осталог, области телевизијског оглашавања, ТВ продаје и спонзорисања програма.

---

Новом директивом из 2007. године (*Директива 2007/65/ЕЗ*) допуњена је Директива “Телевизија без граница” и преименована у “Директива о аудиовизуелним медијским услугама”. Допуњена директива ступила је на снагу 19. децембра 2007. године. Државама чланицама остављено је две године да транспонују нове одредбе у националне законе, тако да модернизовани правни оквир у области аудиовизуелних медијских услуга буду у потпуности примењиве до краја 2009. године.

Нова Директива нуди свеобухватни правни оквир који покрива све аудиовизуелне медијске услуге (укључујући и емитовање програма на захтев), пружа мање детаљан и више флексибилан систем регулације и модернизује правила о телевизијском оглашавању како би се на бољи начин омогућило финансирање аудиовизуелних садржаја. Нова правила, за која се нарочито залагао Европски парламент, представљају одговор на помаке у технолошком развоју и њиме се у Европи установљује равноправно окружење за развој аудиовизуелних медијских услуга. Директивом су потврђена начела европског аудиовизуелног модела, односно културна разноврсност, заштита малолетника, заштита потрошача, медијски плурализам и борба против расне и верске мржње. Поред тога, нова Директива усмерена је и на обезбеђивање независности националних регулационих тела у области медија.

Нова Директива покрива све “аудиовизуелне медијске услуге”, што значи традиционалну телевизију као “линеране аудиовизуелне медијске услуге” и видео на захтев као “не-линеарне аудиовизуелне медијске услуге”. У погледу телевизијског оглашавања, “квалитативна” правила, попут правила о заштити потрошача, заштити малолетника и људског достојанства, остала су на снази. Истовремено су размотрена и нова питања, попут потенцијално нездраве хране. Директива у том смислу позива на саморегулацију и усвајање правила о понашању у оквиру саме индустрије. Што се тиче „квантитативних“ ограничења и правила која се тичу уметања рекламних спотова у програму, емитерима је омогућена већа флексибилност. Ипак, лимит од 12 минута емитованих рекламних спотова и спотова ТВ продаје у току једног сата остао је непромењен (члан 18. став 1).

Члан 18. наводи:

1. Пропорција времена трајања ТВ продаје, ТВ оглашавања и других облика оглашавања, уз изузетак телешоп прозора (у значењу из члана 18а), не сме прелазити 20% укупно дневно емитованог програма. Време емитовања рекламних спотова не сме прелазити 15% укупно дневно емитованог програма..

2. Пропорција времена трајања рекламних спотова и спотова ТВ продаје у датом сату не сме прелазити 20%

3. У сврху овог члана, оглашавање не обухвата:

- објаве емитера у вези са сопственим програмима и споредним производима директно проистеклим из тих програма;
- оглашавање у јавном интересу и хуманитарне апеле емитоване без накнаде.

### **3.2 Оглашавање у јавном интересу у земљама Европске уније и земљама кандидатима за пријем у њено чланство**

На основу „Компаративне студије у погледу утицаја контролних мера на телевизијелна адвертајзинг тржишта у земљама чланицама ЕУ и неким другим земљама“, коју је правна фирма „Коан“ из Брисела објавила 2005. године, стекли смо увид у то на који начин је национално законодавство у земљама Европске уније до сада регулисало питање оглашавања у јавном интересу. У том смислу, говорићемо о праксама у неколико земаља старих чланица Европске уније (ЕУ-15), а размотрићемо и стање регулативе у свих дванаест земаља које су приступиле Европској унији након 2000. године (ЕУ-12). Поред тога, увидом у тренутну регулативу размотрићемо ситуацију и у земљама са статусом кандидата за пријем у чланство Европске уније.

#### **3.2.1 Третман оглашавања у јавном интересу у законодавствима земаља ЕУ-15**

Ако говоримо о земљама старим чланицама Европске уније, можемо приметити да национална законодавства у великој мери следе одредбе из Директиве „Телевизија без граница“. И поред тога разлике постоје, те су у неким случајевима националне одредбе рестриктивније од оних наведених у Директиви, што се подједнако односи и на случај оглашавања у јавном интересу.

Најпре ћемо размотрити неколико случајева у којима је одредба из члана 18. ст. 3 Директиве, којом се хуманитарни апели и оглашавање у јавном интересу не сматрају адвертајзингом, те стога не подлежу квантитативним рестрикцијама имплементираним у националну регулативу. У том смислу ћемо говорити о законодавствима у Данској, Финској, Ирској, Португалу и Великој Британији.

#### **Краљевина Данска**

Данска правила о телевизијском адвертајзингу и спонзорисању телевизијског програма су установљена Законом о радијском и телевизијском емитовању (Закон бр. 1052 од 17. децембра 2002) и правилницима проистеклим из њега, нарочито Извршном уредбом о радијском и телевизијском оглашавању и спонзорисању програма (Уредба бр. 194 од 20. марта 2003). Одређе-

---

на упутства могу се пронаћи и у Здруженим стандардима Нордијског потрошачког омбудсмана за телевизијско оглашавање из августа 1991.

Члан 75. Закона предвиђа да време трајања ТВ оглашавања не сме прелазити 15% дневно емитованог програма (рестриктивније него у Директиви). Члан 7. ст. 3 Извршне уредбе предвиђа да рекламирање у виду директне понуде публици (ТВ продаја) не сме прелазити 1 сат у току дана и мора бити укључена у дозвољених 15% од дневно емитованог програма (такође рестриктивније). Трејлери и други облици промоције сопственог програма и производа који директно проистичу из тих програма, као и бесплатно оглашавање у јавном интересу и хуманитарни апели, сматрају се за део програма и, као такви, не подлежу правилима и рестрикцијама у погледу телевизијског оглашавања.

### **Република Финска**

Директива „Телевизија без граница“ се у Финској примењује од 1998. године посебним законом названим Закон о телевизијском и радијском деловању. Одредбе из овог Закона које се тичу квантитативних рестрикција на телевизијско оглашавање су у потпуности у складу са Директивом. (с том разликом што националном радиодифузног сервису (ШЛЕ) није дозвољено емитовање телевизијских реклама у вези са сопственим програмима). Хуманитарни апели и оглашавање у јавном интересу су и у овом случају изузети из временских ограничења.

### **Република Ирска**

1995. године, тадашња Министарка за уметност, културу, наслеђе и *Gaeltacht* (области у којима се говори гелски језик) је, према овлашћењима из четвртог поглавља ирског Закона о радиодифузији унесеног у Закон 1990. године, донела Правилник о стандардима, праксама и забранама у оглашавању, спонзорствима и другим облицима комерцијалне промоције у радиодифузним службама, који је 1999. био допуњен амандманима у складу са Директивом. Овај правилник подједнако се односи на државне и приватне емитере.

Чланом 2.3 Правилника прецизирано је шта се подразумева под оглашавањем и предвиђена су извесна изузећа која нису директно убројана у Директиви. Тако се у ставу 2 истиче да „оглашавање“ не обухвата апеле у оквиру којих је време за емитовање било уступљено без накнаде било којој регистрованој добротворној организацији, док се у ставу 3 наводи да се из ове категорије изузимају и сви они телевизијски спотови који се односе на јавно добро, укључујући и упозорења о јавном здрављу и безбедности. У овом случају можемо приметити да су одредбе које се односе на оглашавање



---

у јавном интересу још прецизније утврђене од оних из Директиве.

## **Република Португал**

Законом 31 – А/98 од 14. јула 1998. (Телевизијски закон) регулисан је рад телевизијских станица у Португалу, а њиме је било предвиђено да регулаторно тело задужено за ову област буде „Институт за друштвене комуникације“ (Instituto da Comunicação Social). Као регулаторни ентитет за питања оглашавања одређен је „Потрошачки институт“.

У складу са Директивом, члан 36. ст. 1 Телевизијског закона истиче да на каналима са националном покривеношћу време трајања ТВ оглашавања не сме прелазити 15% дневно емитованог програма. Из овог прорачуна су издвојени: информативне поруке које емитује сам телевизијски емитер; поруке које се односе на његов програм и програме директно произашле из њега; спонзорства; оглашавање за јавно добро или објаве од општег интереса; хуманитарне објаве емитоване без накнаде. И у овом случају су одредбе које се односе на оглашавање у јавном интересу шире дефинисане од оних из Директиве.

## **Велика Британија**

Независна телевизијска комисија (The Independent Television Commission) била је регулаторно тело одговорно за лиценцирање и регулисање земаљских, кабловских и сателитских комерцијних канала у Великој Британији. Комисија је начинила неколико Правилника који су садржавали принципе регулисања оглашавања, спонзорисања програма и ТВ продаје, а била је и одговорно тело за контролу примене тих правилника. Комисија је престала са радом 18. децембра 2003, а њена задужења преузела је Канцеларија за комуникације (OFCOM).

Правилницима Комисије прописан је максимални износ реклама у току једног дана, који износи 15% за рекламе и 5% за ТВ продају (укупно 12 минута у току једног сата), док је за одређене канале (Канале 3, 4 и 5) прописан и стриктнији режим. Ова Правила такође следе члан 18. ст.3 Директиве и изузимају оглашавање у јавном интересу и хуманитарне апеле емитоване без накнаде из прорачуна о емитованим рекламама.

Иако у највећем броју случајева старе чланице Европске уније у целини следе одредбе из Директиве „Телевизија без граница“, постоје државе у којима то није случај. У том смислу говорићемо о законодавству у Немачкој и Шведској.

---

## Република Немачка

Радиодифузија у Федералној републици Немачкој је предмет законодавства савезних држава (Länder). Имајући у виду прекограничну природу радиодифузије, гувернери држава обично се заједнички договарају о регулативи, а ти међудржавни споразуми стичу правну снагу њиховим имплементирањем у државним законима.

Регулатива која се тиче приватних ТВ-емитера је готово у потпуности у складу са оним што је прописано у Директиви, али је регулатива која се односи на трајање реклама на јавној телевизији знатно рестриктивнија од оне у Директиви (Медијским споразумом предвиђено је да рекламирање на ARD и ZDF радним даном буде ограничено на свега 20 минута дневно, обрачунато на годишњем нивоу). И док су садржаји намењени самопромоцији изричито изузети из обрачунавања дозвољеног времена, нема никаквог помена о пратећим програмима, оглашавању у јавном интересу и хуманитарним апелима.

## Краљевина Шведска

Шведска правила знатно су рестриктивнија од оних прописаних Директивом, будући да максимум за дневно емитовани програм посвећен оглашавању, који у Шведској обухвата и ТВ продају, износи 10%, насупрот 20% у Директиви. Шведска правила рестриктивнија су и у погледу максимално дозвољеног времена за оглашавање у току једног сата и износе 8 минута – у изузетним ситуацијама то може бити 10 минута – у поређењу са 12 минута у Директиви. Посебна правила, знатно рестриктивнија од Директиве, односе се на јавне сервисе (SBT и UR), где је оглашавање забрањено; ипак, дозвољено је оглашавање за промовисање програма који че се емитовати на каналима јавних сервиса, као и промовисање програма и производа који су у вези са програмима емитованим на UR.

Секција 7. члан 12. Закона о радију и телевизији из 1996. године истиче да се одредбе које се односе на квантитативне рестрикције оглашавања не односе на комерцијално оглашавање свог сопственог програма од стране емитера. Ипак, приметно је да оглашавање у јавном интересу и хуманитарни апели емитовани без накнаде нису изричито изузети из оглашавања.

### 3.2.2 Третман оглашавања у јавном интересу у законодавствима земаља ЕУ-12

У наредним редовима размотрићемо усклађеност третман оглашавања у јавном интересу у законодавствима свих дванаест земаља нових чланица Европске уније.

---

## Република Бугарска

Правни оквир за радиодифузни сектор у Бугарској представља Закон о радију и телевизији из новембра 1998. године (допуњен амандманима у децембру 2003). Њиме су регулисане активности телевизијских и радијских емитера на територији Републике Бугарске, државних и приватних. Квантитативне рестрикције у погледу оглашавања и ТВ продаје наведене су у члану 86. Закона.

За Бугарску националну телевизију (БНТ), која делује као национални радиодифузни сервис, максимално време посвећено оглашавању ограничено је на 15 минута у току једног дана. Укупно трајање реклама у програмима које емитују регионални центри БНТ-а не сме прелазити 6 минута у току једног сата, односно 10% укупног времена. За остале јавне емитере, период предвиђен за оглашавање проширен је на 6 минута у току једног сата, односно 10% укупно дневно емитованог програма; док је за комерцијалне емитере праг 15% дневно емитованог програма, а временско ограничење унутар једног сата 12 минута (20%) (у складу са Директивом). Ова ограничења не односе се на садржаје намењене самопромоцији и оглашавање у јавном интересу и хуманитарне апеле емитоване без накнаде. Поред тога, правилником Савета за електронске медије (регулаторног тела у домену радиодифузије у Бугарској) прописано је да наведени садржаји на које се не односе рестрикције могу садржавати име спонзора или његов заштитни знак.

## Република Кипар

1998. године, Република Кипар имплементирала је Директиву „Телевизија без граница“ доношењем Закона о радијским и телевизијским станицама (Закон бр. 7(I)/1998). Одредбе овог закона о временским ограничењима за оглашавање у потпуности су у складу са оним прописаним у Директиви, што се може рећи и за одредбу о изузимању из обрачунавања оглашавања у јавном интересу и хуманитарних апела емитованих без накнаде. У том смислу, можемо рећи да су правила из Директиве дословце имплементирана у кипарском закону.

## Чешка Република

Оглашавање и спонзорисање програма у Чешкој Републици регулисани су на основу два закона: Закон бр. 231/2001 о деловању радијских и телевизијских емитера, касније допуњен амандманима (Закон о медијима), који регулише питање оглашавања, ТВ продаје и спонзорисања на радију и телевизији; и Закон бр. 40/1995 о регулацији оглашавања (Закон о оглашавању) који је фокусиран на регулисање оглашавања уопште. Њиме су установљена специјална правила у погледу оглашавања одређених производа, као што су

---

дуван, медицински производи, оружје и муниција, храна и храна за бебе итд. У односу на Закон о медијима, Закон о оглашавању има недопуњујућу функцију, односно примењује се у ситуацијама које нису регулисане Законом о медијима.

Одредбе прописане у Директиви о временским ограничењима за огласне поруке имплементирани су у ове Законе и односе се на оба типа емитера (лиценциране приватне емитере и државног ТВ-емитера). Слично томе, и одредбе из члана 18 ст. 3 Директиве дословце су имплементирани у чешки закон.

## Република Естонија

Питања оглашавања, ТВ продаје и спонзорисања програма су у Републици Естонији регулисана путем два правна акта: Законом о радиодифузији и Законом о оглашавању. Закон о радиодифузији био је изгласан 19. маја 1994, а ступио је на снагу 15. јуна исте године; у периоду од 1994. до 2004. био је двадесет и пет пута допуњаван амандманима. Закон о оглашавању донешен је 11. јуна 1997, а ступио је на снагу 1. јануара 1998; у периоду од 1999. до 2002. у седам наврата је био допуњаван. Правила установљена естонским законима такође су у потпуности у складу са одредбама из члана 18. Директиве.

## Република Мађарска

У Републици Мађарској, правила о телевизијском оглашавању структурисана су на следећи начин: Закон бр. И из 1996. о телевизији и радију (Закон о радиодифузији) представља *lex specialis*; поред њега, примењују се и општа правила која се тичу пословног оглашавања из Закона бр. LVIII из 1997. о активностима у домену пословног оглашавања (Закон о оглашавању). Одредбама ових закона прописано је да време за конвенционално оглашавање не сме прелазити 15% од укупно дневно емитованог програма, односно 20% уколико се у рачуницу уброји и веме посвећено емитовању ТВ продаје (у складу са Директивом).

За комерцијалне емитере је прописано да у било ком сату емитованог програма, обрачунато на било који начин, време посвећено конвенционалном оглашавању не сме прелазити 12 минута, из чега је изузето време посвећено прозорима са ТВ продајом. У случају националног јавног сервиса и јавних емитера, трајање реклама не сме прелазити 6 минута у току једног сата, обрачунато на било који начин. Трајање реклама не сме прелазити 5 минута о сату уколико се време обрачунава као просек дневно емитованог времена. Непрофитни емитери могу емитовати 3 минута реклама у току једног сата.

---

Ипак, за разлику од члана 18. ст. 3. Директиве, садржаји посвећени самопромоцији, оглашавање у јавном интересу и хуманитарни апели емитовани без накнаде нису изузету из обрачунавања максималног времена посвећеног оглашавању.

### **Република Летонија**

Чланом 21. летонског Закона о радију и телевизији прописане су квантитативне рестрикције у погледу времена оглашавању и ТВ продаји, које су у потпуности у складу са Директивом. Такође, ставом 5. наведеног члана прописано је изузимање садржаја посвећених самопромоцији, као и оглашавања у јавном интересу и хуманитарних апела емитованих без накнаде, из обрачунавања времена посвећеног оглашавању, што је такође у потпуности у складу са одредбама Директиве.

### **Република Литванија**

У Републици Литванији, неколико правних аката садржи прописе који регулишу питање радиодифузије и оглашавања: Закон о информисању јавности Републике Литваније; Закон о оглашавању Републике Литваније; Закон о мониторингу програма; и други закони који регулишу поједине области економске активности. Законом о оглашавању установљена су основна правила за оглашавање у свим медијима, док Закон о информисању садржи одредбе које се односе конкретно на телевизијско оглашавање.

У Закону о информисању прописана су временска ограничења која су у складу са Директивом, са тим изузетком што се ова ограничења не односе на локалне емитере чији је програм намењен искључиво публици у Републици Литванији, нити на оне емитере чији програм не може пратити јавност других земаља Европске уније. У складу са чланом 18. став. 3. Директиве, чланом 39. став 10. Закона о информисању прописано је изузимање из обрачунавања времена посвећеног оглашавању садржаја посвећених самопромоцији, као и оглашавања у јавном интересу и хуманитарних апела емитованих без накнаде.

### **Република Малта**

Радиодифузни простор Републике Малте је највећим делом регулисан Законом о радиодифузији и легислативом проистеклом из њега, попут Правилника о оглашавању, ТВ продаји и спонзорисању. Овај Закон био је развијен на основу Директиве „Телевизија без граница“ из 1989. и закључака Конвенције о телевизији без граница Савета Европе. Одредбе малтешког закона у потпуности су у складу са одредбама члана 18. Директиве.

---

## Република Пољска

У априлу 2004. године, пољски парламент усвојио је акт којим је измењен пољски Закон о радиодифузији из децембра 1992. године, којим је регулисана област радиодифузног емитовања и оглашавања. Одредбама из члана 16. овог Закона прописана су временска ограничења која су у складу са одредбама Директиве. Међутим, пољски закон не садржи и одредбу из члана 18. ст. 3. којом је предвиђено изузимање из обрачунавања времена посвећеног оглашавању садржаја посвећених самопромоцији, као и оглашавања у јавном интересу и хуманитарних апела емитованих без накнаде, из чега можемо закључити да је у овом погледу пољски закон рестриктивнији од онога прописаног у Директиви.

## Република Румунија

Главна регулатива која се односи на ова питања налази се у Закону бр. 504. од 2003. године – Аудиовизелни закон. Чланом 35. овог Закона имплементирани су одредбе из члана 18 Директиве, са том разликом што у случају јавних телевизија трајање реклама не сме прелазити 8 минута у оквиру једног сата, насупрот 12 минута колико је прописано за остале телевизије. Одредба о изузимању оглашавања у јавном интересу из обрачунавања времена за оглашавање такође је имплементирана у оквиру овог члана.<sup>26</sup>

## Словачка Република

У Словачкој Републици, област телевизијског оглашавања покривена је Законом бр. 308/2000 Coll. о радиодифузији и ретрансмисији (закон о вшсиелані а ретрансмисији), допуњеним у два наврата (Законом бр. 147/2001 Coll. и бр. 206/2002 Coll.) како би се имплементирале одредбе из Директиве. Овим Законом прописано је да пропорција времена остављеног за оглашавање и ТВ продају не сме прелазити 20% укупно дневно емитованог програма за лиценциране емитере и 10% за јавни сервис. Пропорција времена за емитовање реклама у случају лиценцираних емитера не сме прелазити 15% укупно дневно емитованог програма, док је у случају јавног сервиса то 3%. Рекламе и садржаји ТВ продаје не смеју прелазити 12 минута у оквиру једног сата, док на јавном сервису они између 19 и 22 часа не смеју прелазити 8 минута.

---

<sup>26</sup> На основу података изнетих у публикацији УСАИД-а „Индекс одрживости невладиног сектора у Централној и Источној Европи за 2007. годину“, генерално у румунској јавности не постоји јасна представа о разлици између оглашавања у јавном интересу и комерцијалног оглашавања. Поред тога, медијске куће у Румунији не пружају простор за оглашавање у јавном интересу из финансијских разлога.

---

У складу са чланом 18. став 3. Директиве, словачким законом прописано је изузимање из обрачунавања времена посвећеног оглашавању садржаја посвећених самопромоцији, као и оглашавања у јавном интересу и хуманитарних апела емитованих без накнаде. Поред тога, овај закон дефинише хуманитарне апеле на следећи начин: „Хуманитарни апели у смислу овог закона означавају апеле које је емитер емитовао без накнаде или било какве противуслуге који обухватају позиви за помоћ појединцима, групама, социјалним или добротворним институцијама или фондацијама основаних са тим циљем.“ Оглашавање у јавном интересу дефинисано је као „кратка објава коју упућује не-политички субјект усмерена на унапређење у области јачања правне свести, сигурности на путевима, здравствене заштите, очувања природе, заштите потрошача итд.“ (члан 36. став 6.)

## Република Словенија

Словеначки Закон о масмедијима, усвојен 2001. године, инкорпорира правила постављена у Директиви која се односи на телевизијско оглашавање и не постоје значајнија одступања од одредби о временским ограничењима. Такође, Законом су из временских оквира постављених за рекламирање, поред садржаја посвећених самопромоцији, издвојени и „добротворне објаве у вези са радом јавних служби, културних догађаја и добротворних акција, који су од општег значаја за народ Републике Словеније“ (у складу са чланом 18. став 3. Директиве), али и „добротворне изведбе уметничких дела“ и „бесплатно листирање продуцентата, организатора или спонзора или листирања донатора уметничких дела и културно-уметничких догађаја и добротворних акција, током медијске изведбе ових дела, догађаја или акција“ (што чини додатни елемент у односу на Директиву). Телевизијска обавештења и позиви, укључујући локалне, регионалне, студентске и непрофитне програме, који покривају не више од 50% словеначке популације и видљиви су и слушљиви искључиво унутар Републике Словенија, не сматрају се оглашавањем у смислу овог Закона, под условом да њихово укупно трајање у току дана не прелазити трајање других емитованих програма (изузимајући рекламе).

### 3.2.3 Третман оглашавања у јавном интересу у законодавствима земаља кандидата за пријем у чланство Европске уније

У наредним редовима размотрићемо усклађеност третман оглашавања у јавном интересу у законодавствима све три земље које тренутно имају статус земље кандидата за пријем у чланство Европске уније.

## Република Турска

Област радиодифузије и оглашавања је у Турској првенствено регулисана

---

одредбама Закона бр. 3984 о оснивању радијских и телевизијских предузећа и њиховом емитовању који је ступио на снагу средином 1994. године. Овим, као и неким другим законима, регулисана су правила и принципи оглашавања и успостављен је контролни механизам сачињен од три стуба. Први стуб чини Врховни савет за радио и телевизију основан 1994. у складу са одредбама поменутог закона; други стуб чини Комитет за оглашавање, основан 1995. Законом о заштити потрошача; док је последњи контролни механизам саморегулациони и чини га Саморегулациони савет за оглашавање, основан 1994.

Проценти који се односе на дозвољено дневно емитовање реклама и спотова ТВ продаје слични су одредбама Директиве. Ипак, постоје и извесне разлике, а једна од њих се односи и на оглашавање у јавном интересу; чланом 13. став 3. прописано је да „оглашавање у јавном интересу није укључено у укупно време посвећено оглашавању и ТВ продају и њихове проценте“, при чему се не поставља захтев да ти садржаји буду емитовани без накнаде, како је прописано у Директиви.

## Република Хрватска

Хрватски Закон о електроничким медијима (2003) следи главне принципе Директиве „Телевизија без граница“; њиме је регулисано пословање комерцијалних телевизија и радијских станица, а његове одредбе у погледу садржаја односе се и на јавни сервис (ХРТ). Чланом 19. овог закона прописано је да трајање оглашавања не сме прелазити 12 минута у једном сату програма и 15% укупног дневног трајања програма који се објављује на државном или регионалном нивоу, односно 18 минута у једном сату програма и 25% укупног дневног трајања програма који се објављује на локалном нивоу. Трајање оглашавања може се повећати највише 20% ради укључивања садржаја ТВ продаје.

Овај Закон такође прописује и шта се не сматра оглашавањем. Тако се у члану 17. став 4. наводи да се „оглашавањем не сматрају:

- изјаве накладника електроничког медија у свези с његовим програмским садржајима и споредним производима који произлазе из програма,
- бесплатне најаве извођења јавних радова и услуга, те добротворних активности,
- бесплатно презентирање умјетничких дјела.”

Иако ова одредба веома наликује на члан 18. став 3. Директиве, чини се да у овом случају законодавац није био у целини упознат са питањем оглашавања у јавном интересу, будући да је енглески појам „Public Service



Announcement“ на овом месту преведен као „најаве извођења јавних радова и услуга“ чиме је добијен потпуно нов смисао. Сва је прилика да се ова ситуација може истаћи као добар пример начина на који се „европски стандарди“ имплементирају у неким земљама – уз изостанак њиховог суштинског значења.

## Република Македонија

Закон о радиодифузној делатности, који је ступио на снагу 30. априла 1997. године, представља основни акт којим се регулише делатност радиодифузних станица, као и питање оглашавања у оквиру ње. Чланом 51. овог закона прописана су временска ограничења за оглашавање: у случају јавних радиодифузних станица, оглашавање не сме да прелази 7% у оквиру једног сата; код комерцијалних телевизија, то не сме бити више од 20% у току једног сата; трајање ТВ продаје не сме прелазити један сат емитованог програма у току дана, док је на јавним телевизијама забрањено емитовање спотова ТВ продаје. Овај закон не садржи одредбу о изузимању оглашавања у јавном интересу из временских оквира остављених за оглашавање.

Табела 1. Оглашавање у јавном интересу у земљама Европске уније и земљама кандидатима за пријем у њено чланство

Држава	Изузимање оглашавања у јавном интересу из комерцијалног оглашавања?
Данска	да
Финска	да
Велика Британија	да
Ирска	да
Португал	да
Шведска	не
Немачка	не
Бугарска	да
Кипар	да
Чешка	да
Естонија	да
Мађарска	не
Летонија	да
Литванија	да
Малта	да
Пољска	не
Румунија	да
Словачка	да
Словенија	да
Турска	да
Хрватска	да
Македонија	не
Укупно: 22	Да – 17; Не - 5

#### 4. Оглашавање у јавном интересу у Републици Србији

Закони којим се регулише рад масовних медија у Републици Србији чине Закон о радодифузији (2002), Закон о телекомуникацијама (2003), Закон о информисању (2003), Закон о слободном приступу информацијама од јавног значаја (2004) и Закон о оглашавању (2005). Закон о оглашавању, између осталог, регулише питање оглашавања и спонзорисања програма. Квантитативна ограничења прописана за комерцијале емитере прописују да њихов програм не сме садржавати више од 20% садржаја оглашавања и ТВ продаје од укупно дневно емитованог програма (12 минута по сату програма). Време за оглашавање на станицама јавног карактера (националним, локалним и регионалним) ограничено је на 10% (највише 6 минута у току једног сата емитованог програма), што се односи и на станице цивилног сектора.

Чланом 14. овог Закона прописано је шта се подразумева под оглашавањем, као и у којим случајевима се може вршити ТВ оглашавање без накнаде: поред садржаја посвећених самопромоцији и емитовања знака идентификације ТВ програма, закон предвиђа ову могућност за „саопштења јавних служби и огласне поруке непрофитних организација за добротворне и хуманитарне акције као и њихови позиви на добротворну или хуманитарну акцију који се обављају без накнаде“ (став 2); то практично значи да закон омогућава да оглашавање у јавном интересу буде бесплатно емитовано. Ипак, чланом 86. могућност изузимања из времена ТВ оглашавања и ТВ продаје остављена је само за државне органе и организације, органе територијалне аутономије и локалне самоуправе коју могу да оглашавање активности и мера од значаја за грађане, у које су убројани и позиви на „хуманитарну акцију, односно акцију за заштиту и унапређење здравља, као и позив за помоћ непосредно угроженим лицима“. То значи да је оглашавање у јавном интересу од стране самих медијских кућа, непрофитних организација и организација цивилног друштва могуће искључиво у оквиру дозвољених 12 минута по сату емитованог програма. Ова одредба практично онемогућава да овакве акције добију на масовности и видљивости неопходној за њихов успех и де-стимулише радиодифузне станице да донирају своје време за јавне циљеве, будући да би тиме морале да се одрекну драгоценог времена за комерцијално оглашавање. Оваква ситуација блиска је стању, на пример, у Украјини, у којој се тамошњи Закон о оглашавању често истиче као главни разлог због кога телевизијски продуценти и уредници не само да не емитују објаве у јавном интересу невладиних организација, већ ни не извештавају о њиховим делатности; наиме, у Закону не постоји јасна разлика између објава у јавном интересу, комерцијалног оглашавања и извештавања о делатностима ових организација, које је често означено као „социјални адвертајзинг“ за шта је обавезно плаћање накнаде. Ипак, интересантно је истаћи да није у свим

---

пост-социјалистичким земљама ван ЕУ-зоне законодавство тако рестриктивно према делатностима организација цивилног друштва; као пример можемо истаћи Закон о оглашавању Републике Јерменије у коме је чланом 13. прописана обавеза емитера да донирају не мање од 5% годишњег времена и простора за оглашавање за не-комерцијално оглашавање од националног интереса у погледу унапређења здравља, заштите животне средине и социјалне сигурности. Овакав вид оглашавања могућ је како за државна тела Републике Јерменије, тако и за организације цивилног друштва.

Изузимање организација цивилног друштва из оглашавања у јавном интересу представља озбиљну препреку за даљи рад непрофитног сектора у Србији, будући да су тиме оне практично лишене могућности да искористе све потенцијале деловања кроз медије како би остварили своје циљеве развоја друштва. Истовремено, тренутна регулатива спречава и медијске куће да оствари активнију сарадњу с непрофитним сектором и понуде свој простор и време организацијама цивилног друштва без обзира на њихова финансијска средства и без потребе да се ове организације за свој огласни простор такмиче с комерцијалним оглашивачима. Управо из тог разлога је Група за реформу медијског сектора, коју чине представници Независног удружења новинара Србије (НУНС), Асоцијације независних локалних штампаних медија Локал Пресс и Асоцијације независних електронских медија (АНЕМ), покренула иницијативу за усвајање измена Закона о оглашавању у циљу омогућавања повољнијег третмана огласних порука непрофитних организација које за циљ имају информисање грађана о добротворним и хуманитарним акцијама. Ову иницијативу подржало је више од 35 организација цивилног сектора, које су препознале значај иницијативе за рад медија и цивилног сектора и њихову међусобну сарадњу у заштити интереса грађана. Иницијатива је била представљена јавности крајем маја 2008. године, а у јуну 2008. године је и предата надлежним државним институцијама на разматрање.

### **Abstract**

*Public service announcements (PSAs) are being one of the most important assets which civil society organizations use in achieving their social goals, primarily to the effect of raising citizens' awareness about certain issues or inducing positive change in their behavior. In the same time, PSAs are being the most direct way in which media companies contribute to actions aimed toward positive social change. In developed countries, this type of collaboration between civil society organizations and media has a long tradition and is being recognized as a powerful tool for harnessing the power of communications for purposes of social good. In the scope of this paper, we have seen that this attitude is clearly reflected in European regulation, with provisions aimed at stimulating their use*

---

*through recognizing PSAs as a distinct category and not taking them into account in the calculation of the time or space permitted for the purpose of commercial advertising; additionally, we have seen that vast majority of the EU countries had adopted this approach in their respective national laws, which is true for several countries with the status of candidate country as well. On the other hand, the current Serbian Law on Advertising in this respect represents a clear exception, since its provisions distinguish PSAs as a prerogative of national or local government institutions and deny the possibility of social advertising to CSOs and other non-profit organizations. The current provisions clearly hamper the effective use of communications for social good and put a great constraint on use of social communications by the Serbian CSOs which cannot compete with commercial actors over advertising time. Therefore, the amendment of these provisions, which is one of the initiatives of The Group for Media Sector Reform, is necessary before Serbian wSOs and media companies could have been able to fully exploit the benefits of social advertising.*



## Правни аспекти истраживачког новинарства

### I

Уставом Републике Србије (“Службени гласник РС”, бр. 98/2006), чланом 46 став 1, зајемчена је слобода мишљења и изражавања, као и слобода да се говором, писањем, сликом или на други начин траже, примају и шире обавештења и идеје. Такође, члан 50 Устава посебно штити слободу медија, док члан 51 Устава штити и право грађана на обавештеност о питањима од јавног значаја путем средстава јавног информисања. Слобода мишљења и изражавања зајемчена је и међународним изворима, као што су Пакт УН о грађанским и политичким правима (“Службени лист СФРЈ”, бр. 7/71) или Европска конвенција за заштиту људских права и основних слобода (“Службени лист СЦГ” - Међународни уговори, бр. 9/2003, 5/2005).

Слобода изражавања је неопходан предуслов постојања демократског друштва. Само посредством слободне конкуренције различитих ставова и мишљења могуће је досезање истине, које је неопходно за самостално доношење одлука од стране грађана о свим јавним стварима. Свака наметнута истина или догма, показало се, за крајњу последицу има спречавање критичког мишљења и онемогућавање досезања истине и остварења демократије.

Овакав третман слободе изражавања последица је схватања да је она неопходан предуслов постојања демократског друштва. Само посредством слободне конкуренције различитих ставова и мишљења могуће је досезање истине, које је неопходно за самостално доношење одлука од стране грађана о свим јавним стварима. Свака наметнута истина или догма, показало се, за крајњу последицу има спречавање критичког мишљења и онемогућавање досезања истине и остварења демократије.

---

27 Адвокатска канцеларија Живковић-Самарџић

---

Из наведеног схватања о значају слободе изражавања проистиче и схватање о функцији медија и њиховој политичкој улози коју имају у друштву. Генерално је прихваћено да је улога медија у друштву да обезбеди информације, да поучи јавност како би она била способна да доноси информисане одлуке и управља собом као и да контролише рад власти. По студији под насловом “Слободна и одговорна штампа” Хачинс комисије (Hutchins Commission) са краја четрдесетих година прошлог века, функције штампе су:

- да обезбеди “истинит, разуман и интелигентан преглед дневних догађања у контексту који им даје значење”;
- да буде “форум за размену коментара и критика”;
- да пројектује “репрезентативну слику постојећих група у друштву”;
- “да покаже и разјасни циљеве и вредности друштва”, као и
- да обезбеди “потпун приступ дневним догађајима”.

Полазећи од оваквог схватања друштвене улоге медија, опште је место, цитирано у бројним међународним изворима, да је слобода изражавања и информисања неопходна за друштвени, економски, културни и политички развој сваког људског бића и да представља услов за хармоничан напредак друштвених група, нација и међународне заједнице. Опште је место и да је слободно и неометано бављење новинарском професијом утемељено у праву на слободу изражавања, основни предуслов праву јавности да буде обавештена о стварима од јавног интереса.

Слично, и у домаћем праву, рецимо у Закону о радиодифузији (“Службени гласник РС”, бр. 42/2002, 97/2004, 76/2005, 79/2005, 62/2006, 85/2006, 86/2006), слобода, професионализам и независност радиодифузних јавних гласила, подигнута је на ниво гаранције укупног развоја демократије и друштвене хармоније.

Све ово, међутим, не значи да је слобода изражавања апсолутна. Став 2 члана 10 Европске конвенције за заштиту људских права и основних слобода предвиђа да слобода изражавања повлачи за собом дужности и одговорности, те да се под одређеним условима може подвргнути ограничењима. Таква ограничења, међутим, морају бити прописана законом у циљу заштите таксативно набројаних легитимних интереса, и неопходна у демократском друштву, другим речима сразмерна (пропорционална) циљу чијој се заштити тежи. Члан 46 став 2 Устава Републике Србије, такође предвиђа да се слобода изражавања може ограничити законом, 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.

Чини се да своју функцију и улогу у друштву, медији најпотпуније остварују управо кроз истраживачко новинарство. Стога, можемо закључити и да је однос права према истраживачком новинарству, то јест сразмерност ограничења којима правни поредак подвргава сложене процесе прикупљанаја информација и објављивање истраживачких садржаја, својеврстан показатељ мере достигнутоги слободе изражавања у друштву.

## II

После октобарских промена 2000. године, правни оквир за деловање медија у Србији у целости је измењен. Укинута је репресивни Закон о јавном информисању из 1998. године. Јула 2002. године усвојен је Закон о радиодифузији, након што је претходно био уведена мораторијум на издавање нових дозвола за емитовање програма. У априлу 2003. године усвојени су Закон о јавном информисању (“Службени гласник РС”, бр. 43/2003, 61/2005) и Закон о телекомуникацијама (“Службени гласник РС”, бр. 44/2003, 36/2006). У новембру 2004. године усвојен је Закон о слободном приступу информацијама од јавног значаја (“Службени гласник РС”, бр. 120/2004, 54/2007), а у септембру 2005. године и Закон о оглашавању (“Службени гласник РС”, бр. 79/2005). У септембру 2005. године усвојен је и Кривични законик (“Службени гласник РС”, бр. 85/2005, 88/2005, 107/2005), који је на нешто другачији начин регулисао питања кривичноправне одговорности уредника и новинара. Декриминализација увреде и клевете била је питање које се и често и гласно постављало, али и наилазило на опречне коментаре током јавне расправе која је претходила усвајању Кривичног законика. На крају, декриминализација није спроведена, а уместо ње, добили смо депенализацију, у том смислу да је затворска казна за кривична дела против части и угледа укинута.

У складу са чланом 18 став 1 и 2 Устава, људска права заштићена Уставом и потврђеним међународним уговорима, непосредно се примењују. Такође, члан 18 став 3 Устава налаже да се одредбе о људским и мањинским правима тумаче у корист унапређења вредности демократског друштва, сагласно важећим међународним стандардима људских и мањинских права, као и пракси међународних институција које надзиру њихово спровођење.

---

У светлу наведеног, посебно је значајна чињеница да је у децембру 2003. године Скупштина тадашње Србије и Црне Горе донела Закон о ратификацији Европске конвенције за заштиту људских права и основних слобода (“Службени лист СЦГ” - Међународни уговори, бр. 9/2003, 5/2005), која се сходно члану 18 став 1 Устава непосредно примењује, а сходно члану 18 став 3 Устава и тумачи сагласно пракси међународних институција које надзиру њихово спровођење, односно у конкретном случају сагласно пракси Европског суда за људска права.

Члан 10 те Европске конвенције, који регулише слободу изражавања, каже следеће:

*“Свако има право на слободу изражавања. Ово право укључује слободу поседовања сопственог мишљења, примање и саопштавање информација и идеја без мешања јавне власти и без обзира на границе. Овај члан не спречава државе да захтевају дозволе за рад телевизијских, радио и биоскопских предузећа.*

*Пошто коришћење ових слобода повлачи за собом дужности и одговорности, оно се може подвргнути формалностима, условима, ограничењима или казнама прописаним законом и неопходним у демократском друштву у интересу националне безбедности, територијалног интегритета или јавне безбедности, ради спречавања нереда или криминала, заштите здравља или морала, заштите угледа или права других, спречавања откривања обавештења добијених у поверењу, или ради очувања ауторитета и непристрасности судства.”*

Став 2 члана 10 ограничењима слободе изражавања, која су могућа, претпоставља испуњеност три кумулативно прописана услова:

- да су формалности, услови, ограничења или казне прописане законом. То не значи нужно да ограничења морају бити прописана законом у смислу општег правног акта који усваја парламент – конкретни пропис може бити и нижег ранга. Међутим, какво год место тај пропис имао у хијерархији правних аката у држави, он мора бити формулисан довољно прецизно да омогући грађанину да са њим усклади своје понашање;
- да су формалности, услови, ограничења или казне прописане у циљу заштите таксативно наведених легитимних интереса, чији исцрпан каталог дају како став 2 члана 10 Европске конвенције, тако и члан



---

46 став 2 Устава Републике Србије; и

- да су, у конкретном случају, конкретне формалности, услови, ограничења или казне неопходна за остварење легитимног циља у демократском друштву, да за њима постоји снажна друштвена потреба, односно да морају, како је то горе већ наведено, бити сразмерна (пропорционална) циљу чијој се заштити у конкретном случају тежи.

### III

Истраживачко новинарство, за разлику рецимо од аналитичког, одликује чињеница да се новинар који га практикује посвећује истраживању, а не простој анализи већ расположивих информација. Ресурси потребни за истраживање, да поменемо само неке, као што су новац и време, код истраживачког новинарства, добијају на важности. Време је у медијима, посебно електронским и дневној штампи, увек представља ограничавајући фактор. Новац, у ситуацији у којој су и медији подвргнути тржишним законитостима, такође.

Цена и тиражи штампаних медија у Србији, као један од могућих извора прихода, далеко заостају за онима у развијенијим земљама. Тржиште оглашавања такође, и поред континуираног раста у последњим годинама. По истраживањима светског лидера у пољу тржишних истраживања у области телекомуникација и медија *Informa Telecoms & Media*<sup>28</sup>, везаним за национална тржишта оглашавања, а како наводи Factbook за 2008. годину Асоцијације комерцијалних телевизија у Европи АСТ (The Association of Commercial Television in Europe<sup>29</sup>), српско тржиште оглашавања је лидер међу тржиштима оглашавања с најбржим растом на свету, са прогнозираном стопом раста од чак 308,8% на трогодишњем нивоу за период од 2006 до 2009. године. По подацима AGB Nielsen Media Research<sup>30</sup>, тржиште масмедијског оглашавања у Србији порасло је са 30 милиона долара у 2001. години, на 175 милиона евра у 2007. години, од чега је 102 милиона евра вредност само тржишта телевизијског оглашавања. Но и поред наведеног, само две комерцијалне телевизије с националним покривањем, по финансијским извештајима доступним на Интернет сајту Агенције за привредне

---

28 <http://www.informatm.com/>

29 <http://www.acte.be/>. Factbook 2008 доступан је на адреси [http://www.acte.be/EPUB/easnet.dll/GetDoc?APPL=1&DAT\\_IM=024DE0](http://www.acte.be/EPUB/easnet.dll/GetDoc?APPL=1&DAT_IM=024DE0)

30 <http://www.agbnielsen.net/>

---

регистре Републике Србије<sup>31</sup>, забележиле су добит у 2007. години. Преостале четири националне комерцијалне телевизије, по подацима истог извора, пословале су са губитком од укупно 27,5 милиона евра. У таквој ситуацији, штедња постаје кључна реч, а скупа и дуготрајна истраживања, која су често предуслов озбиљног истраживачког новинарства, једна од првих жртви.

Питање да ли у Србији постоји повољно окружење за истраживачко новинарство, са аспекта постојања економских услова за исто и његове комерцијалне исплативости, превазилази домете једног текста који би се бавио искључиво правним аспектима истраживачког новинарства. Једно се ипак може приметити, макар у односу на комерцијалне електронске медије. Наиме постоји широко поље утицаја на креирање повољнијег окружења за финансијску самоодрживост комерцијалних електронских медија, па самим тим и на креирање повољнијег окружења за истраживачко новинарство кроз мере регулације, конкретно кроз политику висина накнада за емитовање програма. Наиме, чланом 66 Закона о радиодифузији предвиђено је да емитер, за добијено право на емитовање програма плаћа накнаду. Накнада за емитовање програма уплаћује се на рачун Републичке радиодифузне агенције (из чега логично произилази да је сврха ове накнаде покривање трошкова регулације и обезбеђивање финансијске независности регулатора), а сходно Закону, критеријуми за утврђивање њене висине су број становника на подручју на коме се емитује програм и програмска концепција емитера, односно порекло и врста програма који се емитује. Други наведени критеријум законодавац је прописао како би регулатору обезбедио ефикасни механизам стимулације емитовања научно-образовних, културно-уметничких, дечјих, сопствених информативних програма и сопствене продукције уопште, што би у односу на сопствене информативне програме и сопствену продукцију уопште, могло бити искоришћено и за стимулацију програма истраживачког новинарства.

Накнада за емитовање програма за комерцијалну телевизију са националним покривањем у Србији износи 60.733.808,00 динара на годишњем нивоу, што је далеко више од накнаде у земљама из окружења са којима се обично поредимо.

Правилник о мерилима за утврђивању висине накнаде за емитовање радио и/или телевизијског програма, кроз који је Републичка радиодифузна агенција

---

31 <http://www.apr.sr.gov.yu/>. За претрагу привредних субјеката уз омогућен увид у основне податке о њима, укључујући и изводе из финансијских извештаја, види: <http://www.apr.sr.gov.yu/RepsisPublicSite/Search/GeneralEnterpriseSearch.aspx>

---

разradila mehanizme primene zakonom utvrđenih kriterijuma za određivanje naknade, bio je predmet жестоких критика у време свог доношења, почетком 2006. године. Интересантно је приметити и да овај правилник, чији се ‘пречишћени текст’ може наћи на Интернет презентацији Републичке радиодифузне агенције<sup>32</sup>, никада није објављен у Службеном гласнику, као и да се одлуке које је Републичка радиодифузна агенција доносила одређујући висину накнаде за конкретне зоне покривања и које се уредно објављују у Службеном гласнику, никада не позивају директно на Правилник, већ искључиво непосредно на Закон.

Критичари Правилника су, с једне стране, истицали да је намера законодавца при прописивању накнаде за емитовање била да се покрију трошкови регулације, односно обезбеди финансијска независност агенције, те да је у том смислу накнада превисоко одређена, а са друге, приговарали су да се Републичка радиодифузна агенција приликом доношења Правилника није придржавала онога на шта се сама обавезала у Стратегији развоја радиодифузије у Републици Србији до 2013. године (“Службени гласник РС”, бр. 115/2005), у којој је написано да ће се:

*“приликом утврђивања накнаде за емитовање програма имати у виду и процењене могућности комерцијализације програма и тржишта реклама, као и искуства из земаља у окружењу, односно обавиће компарацију тржишта реклама у Србији и суседним земљама”.*

Није познато да су најављене процена, компарација и њихова анализа икада вршене, а ако и јесу, резултати емитерима никада нису саопштени. Такође, никада нису саопштени ни жељени циљеви регулације које је Републичка радиодифузна агенција желела да оствари кроз предложену висину накнаде. Чланови Савета агенције у одбрани утврђених износа накнада тврдили су да одредба Закона о радиодифузију у складу са којом се позитивна разлика између прихода и расхода Републичке радиодифузне агенције уплаћује на рачун буџета Републике Србије, заправо значи да износ накнаде није нужно везан за трошак регулације, као и да се кроз висок износ накнаде за емитовање програма заправо наплаћује коришћење радиофреквенцијског спектра као ограниченог природног богатства. Ниједан од два наведена аргумента није био посебно чврст. Први, стога што се одредба на коју су се чланови Савета агенције позивали, заправо не односи на висину накнаде, већ искључиво решава питање евентуалне разлике између прихода и расхода агенције, која се разлика у случају да је позитивна – прелива у буџет, а у случају да је

---

32 Види на: <http://www.rra.org.yu/srpski/RRR-Pravilniknaknade-pt.pdf>

---

негативна – покрива из буџета, а други стога што се коришћење радиофреквенција у складу са Законом о радиодифузији не наплаћује у форми накнаде за емитовање програма, већ у форми накнаде за дозволу за предајник која се накнада плаћа Републичкој агенцији за телекомуникације. У сваком случају и без обзира на несумњиво јачу аргументацију у прилог одређивања нижих износа накнада за емитовање програма, ове накнаде остале су више него било где у региону.

До примене другог критеријума за утврђивање висине накнаде, конкретно програмске концепција емитера, односно порекла и врсте програма који се емитује, прописаног како би се стимулисао емитовање програма за које је законодавац проценио да су од посебног значаја, те који би се могао користити и за стимулисање програма истраживачког новинарства, у пракси, макар колико је нама познато, није ни дошло. Републичка радиодифузна агенција у Стратегији развоја радиодифузије заузела је став да се наведени критеријум може применити тек након издавања дозволе и почетка емитовања програма одређеног емитера. По Републичкој радиодифузној агенцији, наиме, тек на основу:

*“мониторинга програмских садржаја као дела општег надзора над радом емитера, [могло би се] одлучити да ли постоје правни и супстанцијални основ за корекцију накнада, тј. има ли реалног програмског оправдања неком од емитера са истом зоном покривања одредити попуст на иницијално утврђену цену.”*

У пракси, у случају једног националног комерцијалног емитера који је поднео захтев за умањење накнаде, испоставило се да мониторинг програмских садржаја који Републичка радиодифузна агенција врши у оквиру општег надзора није довољан основ за одобравање попушта. Агенција је од емитера тражила снимке комплетног емитованог програма за период од пуних месец дана, како би у емитованом програму извршила проверу удела оних програмских садржаја који би могли бити од значаја за евентуално умањење накнаде. Поврх свега, појавио се и проблем са конверзијом формата у коме је емитер чувао снимке емитованог програма (сходно обавези која је иначе установљена Законом о јавном информисању да се снимци целог једноднев­ног емитованог телевизијског чувају најмање 30 дана), у формат у коме је, полазећи од опреме којом Републичка радиодифузна агенција располаже, њена стручна служба могла да врши увид. Суочен са оваквим захтевом, конкретни емитер је свој захтев за умањење накнаде одложио за неко боље време.

## IV

Кључно питање, што се види и из претходно наведеног примера, јесте у којој мери нови правни оквир за деловање медија у Србији, али и његова имплементација у пракси, доприносе успостављању повољног окружења за развој истраживачког новинарства.

На први поглед, изгледа да је све уреду. Закон о јавном информисању предвиђа да нико не сме, ни на посредан начин, ограничавати слободу јавног информисања, нарочито не злоупотребом државних или приватних овлашћења, злоупотребом права, утицаја или контроле над средствима за штампање и каналима дистрибуције, као ни било којим другим начином подесним да ограничи слободан проток идеја, информација и мишљења. Закон такође предвиђа да нико не сме да врши било какав физички или други притисак на јавно гласило и његово особље, као ни утицај подесан да их омете у обављању посла, а да о повредама слободе јавног информисања одлучује суд, по хитном поступку.

Даље, како слобода, логично, подразумева и одређене дужности, кључна дужност која прати право на јавно информисање, јесте дужност новинарске пажње. Закон о јавном информисању каже да су новинар и одговорни уредник дужни да пре објављивања информације која садржи податке о одређеном догађају, појави или личности, са пажњом примереном околностима, провере њено порекло, истинитост и потпуност. Придржавање ове основне новинарске дужности, требало би, по идеји законодавца, да одбрани новинара, уредника и медиј од одговорности за накнаду штете нанете било ком лицу објављивањем нетачне, непотпуне или друга информација чије је објављивање у складу са законом забрањено. У односу на новинара, законодавац иде и корак даље кад искључује објективну одговорност, тако што у члану 81 Закона о јавном информисању изричито наводи да аутор информације који је новинар одговара за штету насталу објављивањем неистините, непотпуне или друге информације чије је објављивање недопуштено, само ако се докаже да је штета настала његовом кривицом.

Поврх свега, закон у складу са стандардима које је изградила судска пракса Европског суда за људска права у примени члана 10 Европске конвенције за заштиту људских права и основних слобода, носиоцима државних и политичких функција ограничава права на заштиту приватности.<sup>33</sup> Њихова права ограничена су у односу на она која иначе имају лица на која се односи

<sup>33</sup> Члан 9 Закона о јавном информисању.

---

информација, под условом да је информација важна за јавност с обзиром на чињеницу да лице на које се односи информација врши одређену функцију и сразмерно оправданом интересу јавности у сваком конкретном случају.

Управо у циљу да додатно охрабри истраживачко новинарство, Закон о јавном информисању у члану 4 изричито предвиђа да се идеје, информације и мишљења о појавама, догађајима и личностима о којима јавност има оправдани интерес да зна (осим када је другачије одређено законом), објављују слободно, без обзира на начин на који је прибављена информација.

Закон о јавном информисању, даље, у члану 32, јемчи заштиту новинарских извора, тако што изричито наводи да новинар није дужан да открије податке у вези са својим извором, осим изузетно, ако се подаци односе на кривично дело, односно учиниоца кривичног дела за које је забрањена казна затвора најмање пет година.

Ако чињеницу да новинари истраживачи, у процесу прикупљања информација, чешће од других својих колега прибегавају тајним снимањима, лажним представљањима, коришћењу неименованих извора и сличним средствима са руба етичког кодекса новинараста посматрамо из кривичноправног аспекта, приметимо следеће. Неовлашћено прислушкивање и снимање, неовлашћено фотографисање, као и неовлашћено објављивање и приказивање туђег списка или снимка су кривична дела за која су предвиђене и затворске казне. У односу на неовлашћено прислушкивање и снимање, услов кривичноправне одговорности је да се оно врши уређајима, као и да се прислушкује или снима разговор, изјава или какво саопштење које лицу које их прислушкује или снима нису намењени.<sup>34</sup> Неовлашћено фотографисање, филмско, видео или другачије снимање, такође је кривично дело, под условом да се тиме осетно задре у лични живот лица које се фотографише или снима.<sup>35</sup> Лажно представљање искључиво у случају да се починилац лажно представља као службено или војно лице или неовлашћено носи какве знаке службеног или војног лица, а све у намери да себи или другом прибави какву корист или да другом нанесе какву штету.<sup>36</sup> Законик предвиђа као кривично дело и неовлашћено објављивање и приказивање туђег списка, портрета и снимка. Ово дело врши лице које објави или прикаже спис, портрет, фотографију, филм или фонограм личног карактера без пристанка лица које је спис саставило или на кога се спис односи, односно без пристанка лица које

---

34 Члан 143 Кривичног законика.

35 Члан 144 Кривичног законика.

36 Члан 329 Кривичног законика.

---

је приказано на портрету, фотографији или филму или чији је глас снимљен на фонограму или без пристанка другог лица чији се пристанак по закону тражи, а ве под условом да се тиме осетно задре у лични живот тог лица.<sup>37</sup>

Дуготрајна затворска казна, под одређеним условима чак и до 15 година, запрећена је за одавање државне тајне. Кривични законик је дефинише као саопштавање, предају или чињење доступним података или докумената који су му поверени или до којих је на други начин дошао, а који представљају државну тајну, непозваном лицу. Државном тајном сматрају се подаци или документи који су законом, другим прописом или одлуком надлежног органа донесеним на основу закона проглашени државном тајном и чије би одавање проузроковало или би могло да проузрокује штетне последице за безбедност, одбрану или за политичке, војне или економске интересе Србије. Закон, међутим, изричито предвиђа да се државном тајном не сматрају се подаци или документи који су управљени на тешке повреде основних права човека, или на угрожавање уставног уређења и безбедности Србије, као и подаци или документи који за циљ имају прикривање учињеног кривичног дела за које се по закону може изрећи затвор од пет година или тежа казна.<sup>38</sup>

Додатно оруђе у рукама истраживачких новинара представља и Закон о слободном приступу информацијама од јавног значаја из 2005. године. Овај Закон установљава право свакога да му буде саопштено да ли орган власти поседује одређену информацију од јавног значаја, односно да ли му је она иначе доступна, као и право да му се информација од јавног значаја учини доступном тако што ће му се омогућити увид у документ који је садржи, односно копија тог документа.<sup>39</sup>

Овај Закон информацију од јавног значаја дефинише као информацију којом располаже орган јавне власти, насталу у раду или у вези са радом органа јавне власти, садржану у одређеном документу, а која се односи на све оно о чему јавност има оправдан интерес да зна, независно од њеног извора, медија на коме је забележена, датума настанка, начина сазнавања или других сличних својстава.<sup>40</sup>

---

37 Члан 145 Кривичног законика.

38 Члан 316 Кривичног законика.

39 Члан 5 Закона о слободном приступу информацијама од јавног значаја.

40 Члан 2 Закона о слободном приступу информацијама од јавног значаја.

---

Органом јавне власти Закон сматра државне органе, органе територијалне аутономије, органе локалне самоуправе, организације којима су поверена вршења јавних овлашћења, али и правна лица које оснива или финансира у целини, односно у претежном делу државни орган.<sup>41</sup>

Закон уводи претпоставку оправданог интереса јавности да зна информацију којом располаже орган јавне власти а која се односи на угрожавање, односно заштиту здравља становништва и животне средине, а ако се ради о другим информацијама којима располаже орган власти, сматра се да оправдани интерес јавности да зна такву информацију постоји, осим ако орган власти докаже супротно.<sup>42</sup>

Права из овог закона могу се изузетно подврћи ограничењима, ако је то неопходно у демократском друштву ради заштите од озбиљне повреде претежнијег интереса заснованог на уставу или закону. Конкретно, орган власти неће омогућити остваривање права на приступ информацијама од јавног значаја (ако је то неопходно у демократском друштву са горе наведеног разлога), ако би тиме:

- угрозио живот, здравље, сигурност или које друго важно добро неког лица;
- угрозио, омео или отежао спречавање или откривање кривичног дела, оптужење за кривично дело, вођење преткривичног поступка, вођење судског поступка, извршење пресуде или спровођење казне, или који други правно уређени поступак, или фер поступање и правично суђење;
- озбиљно угрозио одбрану земље, националну или јавну безбедност, или међународне односе;
- битно умањио способност државе да управља економским процесима у земљи, или битно отежао остварење оправданих економских интереса;
- учинио доступним информацију или документ за који је прописана или службеним актом заснованим на закону одређено да се чува као државна, службена, пословна или друга тајна, односно који је доступан само одређеном кругу лица, а због чијег би одавања могле наступити тешке правне или друге последице по интересе заштићене законом који претежу над интересом за приступ информацији.<sup>43</sup>

---

41 Члан 3 Закона о слободном приступу информацијама од јавног значаја.

42 Члан 4 Закона о слободном приступу информацијама од јавног значаја.

43 Чланови 8 и 9 Закона о слободном приступу информацијама од јавног значаја.



---

Такође, орган власти неће омогућити остваривање права на приступ информацијама од јавног значаја ако би тиме повредио право на приватност, право на углед или које друго право лица на које се тражена информација лично односи, осим:

- ако је лице на то пристало;
- ако се ради о личности, појави или догађају од интереса за јавност, а нарочито ако се ради о носиоцу државне и политичке функције и ако је информација важна с обзиром на функцију коју то лице врши;
- ако се ради о лицу које је својим понашањем, нарочито у вези са приватним животом, дало повода за тражење информације.<sup>44</sup>

Озбиљне критике овог Закона, тичале су се међутим, изузимања читавог низа при том најважнијих “органа јавне власти” у односу на које тражилац информације од јавног значаја, у случају да му се таква информација ускрати, може уложити жалбу Поверенику за информације од јавног значаја. Тако се у случају да информацију ускрате Народна скупштина, председник Републике, Влада Републике Србије, Врховни суд Србије, Уставни суд или Републички јавни тужилац, тражилац информације уместо бржег и приступачнијег поступка пред Повереником за информације од јавног значаја, упућује на мукотрпнији и дуготрајнији управни спор пред Врховним судом Србије, између осталог и у случају када је управо Врховни суд Србије.<sup>45</sup>

## V

Устав Републике Србије, посебно узимајући у обзир њиме установљену могућност непосредне примене људских и мањинских права зајемчених општеприхваћеним правилима међународног права и потврђеним међународним уговорима, као ни релевантни закони усвајани у парламенту након октобра 2000. године, уз одређене своје недостатке, не представљају непосредну брану истраживачком новинарству у Србији. Такве непосредне бране јављају се, нажалост, пре у појединим подзаконским актима, неоснованом ускраћивању приступа информацијама од јавног значаја од стране појединих органа јавне власти и у одлукама судова, који одредбе о људским правима, па и праву на слободу изражавања, често не тумаче сагласно важећим међународним стандардима, како то Устав од њих захтева.

---

44 Члан 14 Закона о слободном приступу информацијама од јавног значаја.

45 Члан 22 Закона о слободном приступу информацијама од јавног значаја.

---

Различити случајеви који се срећу у српској правосудној пракси, по правилу се свode на неспременост да се у сваком појединачном случају цени неопходност конкретног ограничења слободе изражавања у демократском друштву, односно сразмерност или пропорционалност конкретног ограничења циљу чијој се заштити у тежи. Што се пак мере у којој се подзаконским актима, насупротив уставним јемствима и изричитим законским одредбама, постављају препреке истраживачком новинарству, очит пример представља Опште обавезујуће упутство о понашању емитера - Кодекс понашања емитера ("Службени гласник РС", бр. 63/2007), које је јуна 2007. године усвојила Републичка радиодифузна агенција.

Упутством које се односи на праћење истраге, садржај записника издвојених у кривично-судском поступку и заштиту идентитета службених лица која воде истрагу, Републичка радиодифузна агенција, прво, емитерима радијских и телевизијских програма, све у циљу заштите истраге, забрањује интервјуисање "починилаца" током њеног трајања. Оваква одредба је термилошки непрецизна (нејасно је о починиоцима чега је реч, будући да још нема правоснажне кривичне осуде) и у супротности је с претпоставком невиности. Забрану интервјуисања окривљеног у фази истраге не познају ни Законик о кривичном поступку ("Службени гласник РС", бр. 58/04), односно Законик о кривичном поступку из 2006 ("Службени гласник РС", бр. 46/06), нити Закон о јавном информисању.

Даље, исто упутство забрањује приказивање снимака или материјала који су званично означени као тајни, као и снимака и материјала које су појединци или државни органи прибавили на противзаконит начин. Ова одредба у очигледној ј супротности са чланом 4 Закона о јавном информисању, који изричито прописује да се у јавним гласилима слободно објављују идеје, информације и мишљења о појавама, догађајима и личностима о којима јавност има оправдани интерес да зна, осим када је другачије одређено законом, без обзира на начин на који је прибављена информација. Ово начело јасно је признато и у пракси Европског суда, нпр. у одлукама *Radio Teist, a.s.* против Словачке, *Duruis* и други против Француске или *Ду Рош* и *Малаурије* против Француске.

Даље, исто упутство забрањује објављивање садржаја записника издвојених у кривичном поступку. Ова забрана у супротности је са одрадбом члана 178 Законика о кривичном поступку, односно члана 209 Законика о кривичном поступку из 2006. године, који јасно прописују да је једина последица издвајања записника то да се на њима не може засновати судска одлука у кривичном поступку. Ни стари ни нови Законик о кривичном поступку не

---

обавезују лица која нису учесници у кривичном поступку да на било који начин уважавају одлуку суда о издвајању записника, односно та одлука просто нема никаквог смисла ван оквира кривичног поступка. Ни по Закону о јавном информисању чињеница да су неки докази прибављени на противзаконит начин, те да се због сумње у њихову поузданост и кршења права окривљеног на њима не може засновати судска одлука, не значи да се о тим околностима не може расправљати у јавности, односно да јавност нема оправдан интерес да о њима буде информисана. Сами издвојени записници представљају службену тајну, али дужност чувања те тајне имају само службена лица и други учесници у поступку, не и медији или обични грађани.

Београдски центар за људска права поднео је Уставном суду Србије иницијативу за иницијативу за оцену уставности Кодекса понашања емитера, између осталог и због одредби Упутства које се односи на праћење истраге, садржај записника издвојених у кривично-судском поступку и заштиту идентитета службених лица која воде истрагу.

## VI

Озбиљне бране истраживачком новинарству у Србији постоје, као што је у овом тексту већ изнето, пре свега у такве непосредне бране јављају се, најалост, пре у појединим општим обавезујућим упутствима Републичке радиодифузне агенције, пропустима да се кроз адекватнију политику накнада за дозволе за емитовање програма стимулише истраживачко новинарство у електронским медијима, кроз пропусте у имплементацији Закона о слободном приступу информацијама од јавног значаја, односно неоснованом ускраћивању приступа информацијама од јавног значаја од стране појединих органа јавне власти и у одлукама судова, који одредбе о праву на слободу изражавања, често не тумаче сагласно важећим међународним стандардима.

Сматрамо да би било изузетно важно, а ради стварања повољнијег окружења за истраживачко новинарство у Србији предузети следеће мере:

- ставити ван правне снаге општа обавезујућа упутства Републичке радиодифузне агенције која нису усаглашена са националним прописима, али и са међународним стандардима у заштити права на слободу изражавања, а посебно Опште обавезујуће упутство о понашању емитера - Кодекс понашања емитера у делу који се односи на праћење истраге, садржај записника издвојених у кривично-судском поступку

---

и заштиту идентитета службених лица која воде истрагу;

- ставити ван правне снаге Правилник о мерилима за утврђивању висине накнаде за емитовање радио и/или телевизијског програма Републичке радиодифузне агенције и донети нови, који би на адекватан начин применио критеријум програмске концепције емитера, односно порекла и врсте програма који се емитује, у сврху стимулације програма истраживачког новинарства;
- инсистирати на доследној примени Закона о слободном приступу информацијама од јавног значаја, посебно у односу на највише “органе јавне власти” у односу на правна средства поводом чијег ускраћивања информација од јавног значаја, Повереник за информације од јавног значаја није овлашћен да поступа;
- едукација судија који поступају у предметима који се тичу слободе изражавања о међународним стандардима заштите права на слободу изражавања, као и пракси међународних институција које надзиру њихово спровођење, односно у конкретном случају о пракси Европског суда за људска права у примени члана 10 Европске конвенције.



## Увреда и клевета у Србији

### Апстракт

У српском правном систему још увек „егзистирају“ кривична дела увреде и клевете. Развој демократског друштва у Европи је временом довео до снажног залагања многих међународних организација да ова кривична дела треба декриминализовати. Иако углед и право других јесте један од разлога ограничења слободе изражавања, затворска казна за новинаре данас се не сматра се „неопходном мером“ у демократском друштву. Међутим, поред кривичне, новинари за свој рад у вези са повредом угледа могу бити и предмет грађанске и прекршајне одговорности. У Србији већ годинама ни један новинар није осуђен на затворску казну, а у међувремену затворска казна за ова кривична дела је депенализована (за њих се данас може изрећи само новчана казна). Ипак, број тужби против новинара у различитим поступцима расте. Разлог за то најчешће, за разлику од ранијих времена све чешће јесте „насиље новинара“ према људским правима других. Код једног дела новинара и уредника преовладао је став да је слобода изражавања апсолутно право, те да о свакоме могу да објављују шта хоће, без обзира на истину. Зато овај део новинарског сталеза сматра да свака судска пресуда јесте кршење слободе изражавања, што међународни стандарти као и многе пресуде Европског суда дематују. Међутим, реакције новинара на судске пресуде против њих у Србији су често и оправдане. Наше судије још увек немају довољно знања о ставовима Европског суда у вези са слободом изражавања, услед чега су многи новинари осетили „судску неправду“ на својим леђима. Процес саморегулације медија и већа улога етике и морала у новинарском извештавању у земљама са развијеном демократијом све више добијају на значају. У појединим случајевима и сами судови констатују да је новинар поштовао правила новинарске етике, на којима заснивају своје пресуде о ослобођењу новинара од одговорности. На жалост, професионална етика код нас, и поред доношења заједничког Кодекса професионалне

46 Координатор експертског тима Комитета за људска права (YUCOM)

---

етике новинарских удружења 2006. године, још увек нема значајнију улогу у медијском извештавању, а за Суд је углавном потпуно ирелевантна. Погрешно би било да садашње стање српског новинарства пребацимо само на новинаре. Новинарско извештавање је само одраз конфузије којима често „кумују“ и политичке елите као и општи друштвени амбијент. Свакако да пуна декриминализација увреде и клевете у скорој будућности, јесте нешто што је пожељно и што би било у складу са захтевима демократског друштва. С друге стране, измене законодавста, чини се не би у значајној мери смањила број тужби против новинара по неким другим правним основама. Само коренита промена општег друштвеног амбијента и стварање стандарда јавног живота може у будућности да доведе и до јачања кредибилитета новинарске професије и смањењу грешака, што би умањило и број поступака против новинара и медија пред судовима.

## I

Изношење лажних и неистинитих чињеница које се односе на одређено лице, а која може угрозити његову/њену част и углед, односно клевета, као и вређање и изношење негативних вредносних судова према одређеном лицу, односно увреда, у српском као и многим другим националним правним системима представљају кривична дела са вишевековном традицијом.<sup>47</sup> Увреда и клевета као класична кривична дела воде пореко из *Кривичног закона Аустрије* из 1852. године. Србија је први пут је инкримисала ова кривична дела у *Кривичном законнику Књажевине Србије* још 1860. године.<sup>48</sup> Оба кривична дела задржала су се у свим кривичним законима који су донети на овим просторима (1929, 1951 и 1977). Она су садржана и у новом *Кривичном законнику Републике Србије* који је ступио на снагу 1. јануара 2006. године.<sup>49</sup>

Међутим, клевета и увреда као кривична дела, предмет су ширег међународног стандарда. Реч је о поштовање угледа и права других, који је се изводи из основног људског права на слободу изражавања. Слобода изражавања није апсолутно право. Оно подлеже, условима, формалностима, казнама и ограничењима, утврђеним законом и неопходним у демократском друштву, између осталог и ради поштовања угледа и права других. Тако у многим правним системима, повреда угледа и права других, јесте основ не

---

47 Упореди: Медији у транзицији – између слободе изражавања и диригованог извештавања, група аутора, Комитет правника за људска права, Београд, 2004.

48 Данило Николић, Дилеме у вези са кривичним делима учињеним путем штампе и других средстава масовних комуникација, Ниш, 2005, стр. 14.

49 Упореди: Кривични законик, „Службени гласник РС”, бр. 85/2005, 88/2005, 107/2005, чл. 170, 171.

---

само кривичне, већ и и *грађанске* и *прекршајне одговорности*. Истовремено, увреда и клевета су у уској вези са важним *етичким стандардима новинарске професије*, као на пример, *начелом истинитости, новинарске пажње или претпоставком невиности*.

Развој демократије и људских права последњих неколико деценија довео је у питања да ли се *кривична осуда* и *кривична санкција* (која је пре свега оличена у казни затвора) уопште може сматрати *неопходном мером* у демократском друштву када је реч о *повреди угледа и права других*, нарочито у вези са вршењем новинарске професије. *“Императив је да се клевета декриминализује тако да новинари не иду у затвор у вези са оним што пишу. Такви закони озбиљно угрожавају слободу изражавања и требало би да буду укинута”*. Зато се више међународних организације, пре свега *Савет Европе* и *ОЕБС*, од почетка новог миленијума *снажно залажу за декриминализацију увреде и клевете* из кривичног права, тражећи од држава чланица да их препусте *институтима грађанскоправне одговорности* односно *парничног поступка* и *накнади штете*.

Истраживање ОЕБС-а из 2005. године, показује да у већини националних правних система *још увек* постоји кривично дело увреде и клевете.<sup>50</sup> Клевета и увреда у медијима честа је тема расправа и спорова у земљама западног Балкана. За то постоје два основна разлога: бројност судских процеса против новинара и уредника, којих има на стотине, и све чешћи захтеви медијске заједнице за декриминализацијом клевете. Али, сваки пут кад се помене декриминализација клевете локалне власти по правилу увек извлаче исти резервни аргумент: *зашто да клевету избацујемо из кривичног/казненог закона кад то не раде ни остале европске земље?*<sup>51</sup> Ретки изузеци су *Босна и Херцеговина* у којој је 2002. године донет *Закон о заштити од клевете*, према коме се суђења за клевету одвијају *искључиво у парничном (грађанском) поступку*, затим *Украјина* (2001) и *Грузија* (2004). У овим земљама су, значи, кривична дела увреде и клевете *декриминализована*. До делимичне депенализације клевете је у међувремену дошло у *Црној Гори, Србији* и *Македонији* и још неким земљама.<sup>52</sup> Када се износе аргументи о потреби декриминализације клевете најчешће се, међутим, узима пример *Уједињеног Краљевства*. У њему се развила пракса грађанскоправне одговорности и накнаде штете

---

50 Упореди: : 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

51 Упореди: Мехмед Халиловић, Клевета у европским законима: Највише штите заставу, али и краљеве и а понекад и краљеве и заставу. Текст се може наћи на веб сајту Медија Центра Сарајево: [хттп://ццц.медиа.ба](http://ццц.медиа.ба)

52 Делимична депенализација увреде и клевете, значи да се за ова кривична дела нема више затвореске казне. Казна је само новчана. Ипак, она остају да егзистирају као кривична дела.

---

(парнични поступак) за повреду части и угледа. Али, у правном систему Уједињеног Краљевства још увек „*егзистира*” и кривично дело клевете, али се *не памти* када је последњи пут такав поступак и вођен. Слична ситуација је и у другим развијеним западноевропским земљама, у којима кривична дела увреде и клевете, у последњих двадесет година постају *реликт прошлости*. Разлог њиховог постојања треба тражити, између осталог и у чињеници да се у стабилним демократским системима, закони *не доносе* и *не мењају свакодневно*, већ се њихов “квалитет” мери њиховим деценијским постојањем и исправним тумачењем од стране независног и непристрасног суда.<sup>53</sup> Томе је наравно, допринела и пракса *Европског суда за људска права*, као и процеси јачања демократије и људских права уопште. Тако је данас у развијеним земљама све мање тужби, кривичних поступака и кривичних осуда због увреде и клевете. То међутим, није случај са земљама у *транзицији*, а нарочито не у земљама под *недемократским режимима*. Увреда и клевета као кривична дела у њима још увек јесу у функцији, пре свега заштите *функционера јавне власти и политичара* чиме је слобода изражавања и јавног информисања *значајно сужена*. У овим земљама, увреда и клевета још увек се користе као средство борбе против новинара и уредника, чиме се гуши слобода изражавања. Тако је у Албанији 6 новинара у периоду од 2002. до 2004. године било оптужено за кривична дела увреде и клевете, док је на пример, у *Азарбејџану* само у току 2002. године, подигнуто 38 кривичних пријава за увреду и клевету против 16 медија. Казна у Азарбејџану за ова кривична дела су: затворска казна од 1 до 6 година, казна друштвено корисног рада и новчана казна. У овој земљи, у грађанским законима и нема одредаба која се односе на повреду части и угледа. У Србији је, у периоду од јануара 2002. до јуна 2004. године, према подацима НУНС-а, 110 људи (што не значи и новинара) било оптужено за кривична дела увреде и клевете. Међутим, ни у једном случају није била изречена казна затвора.<sup>54</sup> У сваком случају, како увреда и клевета често јесу “*законом допуштени*” основ ограничења слободе изражавања, поставља се питање њихове “*неопходности*” у демократском друштву. Како су увреда и клевета у непосредној вези са слободном изражавања као фундаменталним људским правом, у решавању ове дилеме треба поћи управо од стандарда *слободе изражавања*.

---

53 Упореди: : 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. p. 66, 168; Мехмед Халиловић, Клевета у европским законима: Највише штите заставу, али и краљеве и а понекад и краљеве и заставу. Текст се може наћи на веб сајту Медија Центра Сарајево

54 Упореди: : 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, p. 7, 20, 134.



*Слобода изражавања* представља део корпуса традиционалних политичких и грађанских права посебно утврђених и уобличених током грађанских револуција крајем 18. века. Она је данас потврђена и најважнијим докумената Уједињених Нација као универзалне – светске организације и Савета Европе као једне од најзначајнијих регионалних организација. Тако је у члану 19. *Универзалне декларације о правима човека Уједињених нација (1948)* слобода мишљења и изражавања утврђена на следећи начин: „Свако има право на слободу мишљења и изражавања, што обухвата и право да не буде узнемираван због свог мишљења, као и право да тражи, прима и шири обавештења и идеје било којим средствима и без обзира на границе.” Слична формулација садржана и у члану 19 *Међународног пакта о грађанским и политичким правима Уједињених нација*.

*Европска конвенција за заштиту људских права и основних слобода (1950)* гарантује у члану 10. слободну изражавања, на следећи начин: „Свако има право на слободу изражавања. Ово право укључује слободу поседовања сопственог мишљења, примања и саопштавања информација и идеја без мешања јавне власти и без обзира на границе. Овај члан не спречава државе да захтевају дозволе за рад телевизијских, радио и биоскопских предузећа. Пошто коришћење ових слобода повлачи за собом дужности и одговорности, оно се може подвргнути формалностима, условима, ограничењима или казнама прописаним законом и неопходним у демократском друштву у интересу националне безбедности, територијалног интегритета или јавне безбедности, ради спречавања нереда и криминала, заштите здравља или морала, заштите угледа или права других, спречавања откривања обавештења добијених у поверењу, или ради очувања ауторитета и непристрасности судства”.

У другој половини 20. века, из слободе изражавања постепено долази до издвајања две нове слободе: слобода јавног информисања и слобода приступа информацијама. Слобода јавног информисања, као изведено људско право, обухвата право на истиниту, благовремену и објективну информацију, као и право да се јавно критикују и траже објашњења у односу на конкретне поступке и акте власти и других јавних субјеката. У својој еволуцији од права на слободу мисли, преко права јавног изношења сопственог мишљења до права да се буде обавештен и слободе изражавања, слобода јавног информисања постаје саставни део бројних међународних правних инструмената,

---

као и одговарајућих унутрашњих правних режима појединих земаља.<sup>55</sup>

Слобода изражавања формулисана Европском конвенцијом, јасно указује да она није апсолутно право, као што је то случај, на пример, са правом на живот, забраном тортуре и забраном робства и принудног рада. Ова слобода зато може бити ограничено ако су кумулативно испуњена три услова: када је мешање (у значењу формалности, услова, ограничења или казни) прописано законом, затим, када мешање државе има за циљ заштиту једног или више интереса и вредности утврђених Конвенцијом (национална безбедност, јавна безбедност, територијални интегритет, спречавање нередата и криминала, заштита здравља и морала, заштита угледа и права других, спречавање откривања информација добијених у поверењу и очување ауторитета и непристрасности судства) и када је то мешање неопходно у демократском друштву (принцип пропорционалности).<sup>56</sup> Приликом тумачења основних људских права и слобода утврђеног Европском конвенцијом за заштиту људска права и основних слобода, Европски суд приступа спровођењу теста пропорционалности. Након што на темељу чињеничног стања прогласи неку притужбу због повреде права утврђених Конвенцијом допуштеном, тј. оцени да је одлуком надлежног државног органа једне државе дошло до „легалног“ мешања у неко од права и слобода утврђених Конвенцијом, Суд у даљем разматрању правног меритума спора утврђује и доноси пресуду о (не) оправданости тога мешања, тј. утврђује да ли је у конкретном случају заиста дошло до повреде одређеног права.

У последњих педесетак година, установљена је богата судска пракса Европског суда за људска права (а до 1998. године и Европске комисије), као наднационалног механизма заштите људских права утврђених Конвенцијом. Практика Европског суда у вези са чланом 10 Европске конвенције (слободе изражавања) у данашњим условима представља драгоцену грађу за унапређење националних законодавстава и националних прописа којим се она обезбеђује.<sup>57</sup>

У досадашњој пракси Европског суда за људска права у вези са слободном изражавања у искристалисала су, између осталих следећа начела: (1) рас-

---

55 Упореди: Стеван Лилић, Слобода јавног информисања и слобода удруживања као претпоставке демократске правне државе, Зборник Слобода штампе и Закон о јавном информисању, Југословенски комитет правника за људска права, Београд, 1998, стр. 21.

56 Упореди: Monica Macovei, Слобода изражавања – Водич за примену члана 10 Европске конвенције о људским правима, Савет Европе, Београд, 2006, стр. 50-51; Весна Алибурић, Слобода изражавања у пракси Европског суда за људска права, Народне новине, Загреб, 2002, стр. 31-39.

57 Упореди: Судска пракса у вези са чланом 10 Европске конвенције о људским правима (српско издање), Канцеларија Савета Европе у Београду, Београд, 2001.

---

*права о питањима од обзирног јавног интереса, нарочито у контексту политичке дебате, ужива највиши степен заштите Европског суда; (2) посебну заштиту права на слободну изражавања уживају медији и новинари због своје нарочито важе друштвене улоге »са чувара« демократског друштва, те свако кажњавање медија и новинара због објављивања информације или изношења мишљења о лицима и питањима од легитимног јавног интереса, мора бити оправдано само „нарочито важним разлозима“; (3) границе допуштене критике знатно су шире када су у питању политичари односно функционери јавне власти, јер се они „добровољно и свесно излажу надзору“, како од стране новинара тако и од стране целокупне јавности, и сходно томе морају показати већи степен толеранције, нарочито када и сами дају провокативне изјаве; (4) влада (власт) мора отрпети већи степен критичности јер њен „доминантни положај“ налаже суздржаност при посезању за казним мерама, нарочито ако постоје други начини одговарања на неоправдане нападе и критике противника или медија са мање штетним последицама по слободу изражавања; (5) посебна пажња мора се посветити разликовању између чињеница и вредносних судова (клевете и увреде), јер се истинитост чињеница може доказати, док је истинитост вредносног суда (мишљења) немогуће доказати, па такви захтеви сами по себи представљају ограничење слободе изражавања. Међутим, то не значи да изношење баш сваког, пре свега, увредљивог вредносног суда ужива апсолутну заштиту, али се тада мора се водити рачуна у сразмери мешања у слободу изражавања, као и да ли је до тога дошло на основу фактичке основе за спорну тврдњу.<sup>58</sup>*

Такође треба напоменути, да је *Савет Европе* (Парламентарна скупштина и Комитет министара Савета Европе), од свог оснивања 1949. године до данас, донео велики број *резулција* и *препорука* које се односе на слободу изражавања, а у којима су садржани основни принципи и стандарди које државе чланице треба да унесу и имплементирају кроз доношење закона и других прописа, и тиме обезбеде слободу изражавања и из ње изведених права и слобода.<sup>59</sup> *Препорука Парламентарне скупштине Савета Европе 1589, о слободи изражавања у медијима у Европи*, у једном свом делу се директно односи на *декриминализацију увреде и клевете*. У њој се између осталог апелује на државе чланице да ослободе новинари који се налазе у затвору због свог легитимног професионалног рада, те да укину прописе према којима новинари услед слободе изражавања могу да буду предмет

---

58 Упореди: Весна Алибурић, *Слобода изражавања у пракси Европског суда за људска права*, Народне новине, Загреб, 2002, стр. 60-62.

59 Упореди: Зборник правних инструмената Савета Европе у вези са медијима (српско издање), Канцеларија Савета Европе у Београду, Београд, 2001.

### III

Многе пресуде *Европског суда за људска права* (али и других међународних тела као на пример *Комитета за људска права Уједињених нација*) установиле су нове *правне стандарде*, који се односе (*не*) *оправданост изречених казни за увреду и клевету*, о чему је већ било речи. Европски суд је решавајући конкретне случајеве често *критиковао на позивање на кривични закон у случајевима уведе и клевете*, наводећи да и *мање кривичне санкције могу имати озбиљне последице на рад и обавезе новинара и шта више*, само њихово постојање може *утицати на остваривање права на слободу изражавања*. У ширем смислу, у вези са повредом *угледа и права других овај Суд је такође у више случајева нагласио да државе не могу ограничити слободу изражавања и информирања у политичким дебатама и у питањима од јавног интереса*. Суд такође истиче став да су законске одредбе којима би се повећала заштита политичара, јавних или владиних функционера кроз увођење строжијих казни у супротности са чланом 10. Европске конвенције. Европски суд је такође увек истицао нужност прихватања *већег степена критике која се очекује и тражи од политичара, јавних и владиних функционера, као и страних државника*.

Међутим, не треба извести *погрешан закључак* да је свака пресуда донета од националног суда против новинара истовремено и кршење слободе изражавања. У многим својим одлукама, Европски суд је утврдио *да суд државе чланице није погрешно* када је изрекао одређену меру (изузев затворске казне), тачније да члан 10 Конвенције пресудом националног суда није *повређен*. Европски суд нарочито поклања пажњу да ли су национални судови *при изрицању санкције и у образложењу пресуде* правилно спровели тест пропорционалности. Значи, слободан и независан национални суд односно судија, и његово размишљање при оцени свих околности случаја кроз поштовање начела пропорционалности, јесу од пресудног значаја за Европски суд при оцени да ли је *мешање националног суда у слободу изражавања оправдано или не*.

С друге стране, у својим пресудама, национални судови се све више ослањају и на поштовање стандарда *новинарске етике*. Тако је пре неколико година, Виши суд у Лондону *одбио* да у грађанској парници за накнаду штете донесе пресуду по одштетном захтеву за повреду части и угледа коју

---

<sup>60</sup> Упореди: Parliamentary Assembly, Recommendation 1589, Freedom of expression in the media in Europe, par. 17, ii. Ова Препорука Парламентарне скупштине се на енглеском језику може наћи на веб страници <http://assembly.coe.int>.

---

је тужилац тражио од дневног листа *Гуардиан*, јер тужилац није прихватио понуду листа да *објави исправку и извињење*. Овај поступак Суда, тадашњи уредник овог листа Alen Rusbridger је *оценио као значајни преседан*, јер је по његовом мишљењу, то један од начина на који медији могу одржати принципе и вредности новинарства и упустити се у дијалог са својим читаоцима који би био користан за обе стране и тако заштитити медије од *прекомерних одитетних захтева насталих као последица грешака новинара*.<sup>61</sup>

На овом месту укратко ћемо указати на неколико пресуда Европског суда које су интересантне за касније поређење са појединим пресудама које у сличним ситуацијама доносе домаћи судови. Реч је о специфичним мисаоним творевинама у чијем је средишту тест пропорционалности. У случају *Oberschlick (бр.2) против Аустрије* господин *Обершлик* је 1990. године, у аустријском часопису *Форум*, чији је у то време био и уредник, назвао, у свом ауторском тексту тадашњег председника Аустријске слободарске странке *Јерга Хајдера “кретеном” (идиотом)*. Овај увредљив навод уследио је као његова реакција на Хајдеров говор који је одржан поводом прославе Дана мира 10. октобра 1990. године. Хајдер је у том говору глорификовао улогу “генерације војника” која је учествовала у Другом светском рату, при чему је рекао да су *сви војници, укључујући и припаднике немачког Вермахта борили за мир и слободу*. Пошто га је новинар, назвавши га у свом тексту кретеном “увредио”, Хајдер га је тужио за кривично дело *увреде*. Првостепеном пресудом Бечког а затим и коначном пресудом регионалног аустријског суда из 1991. године, *Обершлик* је осуђен за *кривично дело увреде*, при чему му је наложено да плати новчану казну у висини од 1000 аустријских шилинга. У својој *пресуди* поводом овог случаја, *Европски суд* је 1997. године утврдио да пресуда аустријског Суда представља *неоправдано мешање државе у слободу изражавања*, те да је реч о повреди члана 10. Европске конвенције. Образлажући своју пресуду, Европски суд је утврдио да је Хајдеров говор, *очигледно имао за циљ да буде провокативан* и, самим тим, да изазове жестоке реакције. Иако се речи новинара могу сматрати полемичким (мисли се на реч “кретен”), оне због тога *не представљају неоправдани лични напад*, пошто је аутор у новинарском тексту *дао објашњење* које је објективно разумљиво и засновано на политичком говору, који је сам по себи био *изазивајући*. Несумњиво да јавно називање политичара кретеном, може политичара и да увреди. Међутим, у овом случају се *не чини* да је та реч несразмерна сходно *огорчењу* које је Хајдер својим говором *свесно изазвао*. Европски суд је такође подсетио да члан 10 не штити само садржај изражених идеја и информација него и *форму* кроз коју су оне изнете. Тако је Европски суд

---

61 Упореди: Слобода и одговорност: Очување слободе изражавања путем медијске саморегулације, Article 19 (у издању Комитета правника за људска права), Београд, 2005, стр. 5.

---

утврдио да је употреба речи “кретен” сразмерна индигнацији коју је свесно изазвао политичарев говор, те да је судска пресуда националног суда неоправдана и представља повреду слободе изражавања<sup>62</sup>

У Случају Далбан против Румуније, румунски Суд је новинара Далбана осудио за кривично дело клевете *клевете* на условну затворску казну и накнада нематеријалне штете у парничном поступку. Далбан је у току 1992. године, у својим новинским чланцима разоткрио низ финансијских малверзација учињених од стране директора једног пољопривредног предузећа у државном власништву, при чему је инсинуирао и умешаност једног од сенатора, који је као представник државе у управном одбору предузећа, за тај посао био наводно плаћен огромном новчаном свотом, а истовремено је користио и службени аутомобил предузећа. У својој пресуди из септембра 1999. године, Европски суд је оценио да пресуда против новинара представља не-сразмерно мешање у остваривање слободе изражавања дотичног новинара и констатовао је да је дошло до кршење члана 10 Европске конвенције. У свом образложењу Европски суд је навео да је *штампа дужна да саопштава информације и идеје о свим питањима од општег интереса*, поштујући углед других, али је *одбацио идеју да новинар може да формулише критичке судове* само под условом да *може да докаже њихову истинитост*. Новинар није судија и у том смислу и не може утврдити истинитост свих навода као што то чини суд. Како се чланици нису односили на приватни живот јавних функционера, већ на њихово понашање и статове приликом обављања јавних функција, *писање новинара је било оправдано*. Осим тога, *није било доказа да је опис догађаја који је дао новинар у својим чланцима потпуно нетачан* те да није имао за циљ да *распири кампању клевете*.

У случају *Гринберг* против Русије, новинар је поднео представку Европском суду поводом пресуде за накнаду штете за повреду части и угледа изречену од стране руског суда, поводом тужбе једног од руских гувернера. У свом чланку, новинар је написао да дотични гувернер нема *ни стида ни срама*., што је по оцени руског суда било довољно са пресуду за накнаду штете због увреде. Европски суд је констатовао да је реч о повреди члана 10. Европске конвенције. У образложењу, Суд износи да је спорна изјава, којом новинар изражава да гувернер нема ни стида ни срама, припада *вредносним судовима*, који по својој природи *не морају нужно да се доказују*. Осим тога, спорна изјава је у контексту чланка, у вези са питањем од општег интереса и односи се на политичара у односу на кога су *границе прихватљиве критике*

---

62 Oberschlick v. Аустрија (бр. 2) пресуда од 1. јула 1997, Зборник 1997-ИВ 31; Пресуде делимично објављена у зборнику: Судска пракса у вези са чланом 10 Европске конвенције о људским правима (друго допуњено издање), Савет Европе, Канцеларија у Београду, Београд, 2006, стр. 15 а целости се може наћи на веб сајту Савета Европе: [www.coe.int](http://www.coe.int)

---

шире него за обичног појединца.<sup>63</sup>

#### IV

У савременом развоју медијског извештавања, у свету све већи значај имају *кодекси професионалне етике* и различити облици *савета за штампу* (у ширем смислу медијски савети). Саморегулација медија све више постаје и услов очувања слободе изражавања. *Саморегулација* у било којој професији или друштвеној области претпоставља да норме развијају и спровode *они чије се понашање тим нормама и уређује*, ради побољшања пружања услуга потрошачима, потраживачима или, као у случају медија, целокупном друштву. Она захтева постављање стандарда и сагласности са стандардима појединаца и институција на које ће се они односити, као и развијање поступака и механизма којима ће се та правила спроводити.<sup>64</sup> Основ саморегулације је принцип *доброволности* прихватања правила. То значи да *судови не играју улогу арбитра* нити *спровode прокламована правила*, нити они који се обавешу оваквим нормама чине то под *претњом законске санкције* (сем у случају када етичко правило истовремено уобличено и у правну норму), *већ због жеље* за даљим *развојем и јачањем* угледа и поверења професије. Саморегулација зависи највише од узајамног разумевања и сагласности актера о етичким начелима понашања и систему вредности своје професије. Постоји велики број доказа из праксе земаља западне Европе да спремност медија да уложе време и напор како би се развио овакав систем који спречава стварање *претеране државне регулације* у овој области и доприноси повећању поверења јавности у медије.<sup>65</sup>

Три универзална етичка принципа и њихово поштовање, такође су од огромног значаја за када је реч о увреди и клевети, односно, у ширем смислу поштовање угледа и права других. То су *начело истинитости, заштита извора информација* и *претпоставка невиности*. Поштовањем три помену-та етичка принципа смањују се новинарске грешке, па самим тим и број *судских поступака* за повреду угледа и права других, у форми кривичних, грађанских и прекршајних поступака.

---

63 Упореди: Гринберг в. Русија, бр. 23472/03, 21. јул 2005. Пресуде делимично објављена у зборнику: Судска пракса у вези са чланом 10 Европске конвенције о људским правима (друго допуњено издање), Савет Европе, Канцеларија у Београду, Београд, 2006, стр. 31 а целости се може наћи на веб сајту Савета Европе: [www.coe.int](http://www.coe.int)

64 Упореди: Слобода и одговорност: Очување слободе изражавања путем медијске саморегулације, Article 19 (у издању Комитета правника за људска права), Београд, 2005, стр. 11.

65 Упореди: Слобода и одговорност: Очување слободе изражавања путем медијске саморегулације, Article 19 (у издању Комитета правника за људска права), Београд, 2005, стр. 11-12.

---

*Декларација о принципима поступања новинара Међународне федерације новинара, предвиђа да је прва и најважнија обавеза новинара да поштује истину и право јавности да зна истину. Испуњавајући ту обавезу новинар ће увек бранити принцип слободе за поштено прикупљање и објављивање вести, и право на коректан коментар. Принцип истине, веома је слојевит, и обухвата три повезана концепта: да извештавање мора бити тачно; да је поред тачности неопходно и разумевање, те да чланак мора бити поштен и увравнотежен.<sup>66</sup> Такође, етичким прекршајем ће се, према овој Декларацији сматрати злонамерно извртање чињеница, вређање и каљање угледа, клевета и неосноване оптужбе.<sup>67</sup>*

*Претпоставка невиности је законско и етичко правило. Етички кодекси новинарске професије многих земаља усвојили су, односно признају ово правило.<sup>68</sup> Међутим, како је, с једне стране, реч о информацијама за које јавност има оправдан интерес да зна, захтев професионалне етике је да се приликом таквог писања обрати посебна пажња што захтева и познавање одређених правних термина. Такође новинар у овим случајевима мора да се јасно позове на званични извор информације, а у колико је реч о анонимном извору, провери наводе таквог извора пре објављивања.*

*Заштита анонимног извора али и провера информација које „пласира“ анонимни извор, такође је од огромног значаја за смањење новинарских грешака. Анонимни извори, свуда, а нарочито у земљама у транзицији, често користе свој „привилегован“ положај ширећи и протурајући лажне информације, и вршећи тако, значајан (и погрешан) утицај на јавност, у вези са одређеним појавама, догађајима и личностима. Зато у професионалном новинарству, постоје резерве око објављивања информација које потичу из анонимног извора. Ради тачности и истинитости информација као основних постулата права на јавно информисање, медији, уредници и новинари, треба да воде политику необјављивања контраверзних информација, осим у случају када су оне потврђене од најмање два независна извора информација.<sup>69</sup>*

---

66 Упореди: Луис Алвин Деј, Етика у медијима, Медија Центар, Београд, 2005.

67 Упореди: Декларација о принципима поступања новинара Међународне федерације новинара ИФЈ, 1954, измењена и допуњена 1986. године, принцип бр. 1 и принцип бр. 7.

68 Упореди: Етички кодекс Немачке, Данске, Француске, Србије и др.

69 Упореди: Копај дубоко & циљај високо – Десет корака у истраживачком новинарству, Lucinda S. Fleeson, Copyright 2000, International Centre for Journalists, Washington, DC, USA, стр. 9. Декларација о принципима поступања новинара Међународне федерације новинара ИФЈ, 1954, измењена и допуњена 1986. године, принцип бр. 5.



Вратимо се за тренутак хронолошком следу догађаја у последњих петнаест година у Србији и новинарској професији. За разлику од Милошевићевог периода, када је утицај власти на слободу изражавања био потпуно огољен, и огледао се у физичкој егзекуцији појединих новинара, кажњавању независних медија високим новчаним казнама по одредбама радикалног Закона о јавном информисању из 1998. године или затварањем електронских медија који нису били лојални режиму, данас су на сцени други, софистициранији облици притиска на медије.

Значајне промене у области медија у Србији започете након пада Милошевићевог режима, поставиле су потпуно нове изазове и новинарима и новинарској професији. С једне стране, срушене су строге, сирове форме државне цензуре и монопола у штампаним и писаним медијима, док су са друге стране, лукави облици притисака и утицаја политичких и економских елита као и тајних центара моћи, спречавали стварање истински независних медија. Нове слободе, донеле су и новинарима несигурност колико и могућности. У светлу укидања забрана и контроле над медијима, стотине људи је почело да се бави овим послом без икакве претходне обуке. Као резултат тога, стандарди извештавања „слободним“ медијима претрпели су велику штету, као и положај и углед читаве професије. Тако је временом дошло до тзв. „феномена две врсте насиља“ – *насиља новинара и насиље над новинарима*.<sup>70</sup>

*Насиље новинара* постоји онда кад новинари недовољно компетентно и неистинито извештавају о појавама, догађајима и личностима, и када понављањем неистинитих информација „испирају мозак“ читаоцу, гледаоцу или слушаоцу, односно када се служе туђим написаним коментарима усмереним на утицање на свест грађана и њихово политичко опредељење. Новинари често то чине, позивајући се на тзв. “неименоване изворе”, тако што без икакве провере, грубо кршећи обавезу да се информацијама пре објављивања провери из најмање два независна извора, објављују лажне и сензационалистичке информације које угрожавају јавну безбедност, подстичу неред и криминал, или угрожавају углед и част других. *Насиље над новинарима* постоји када се на новинаре врши притисак да извештавају необјективно, неистинито, за рачун неке политичке групе или појединца, када им се *прети тужбама*, када се ометају у извештавању, или им се одбија приступ инфор-

<sup>70</sup> Упореди: Дејан Миленковић, *Насиље новинара и насиље над новинарима*, Досије о медијима, НУНС, бр. 21, јануар-април 2007, стр. 5-6.

---

мацијама или месту догађаја.<sup>71</sup>

Тужбе против новинара, уредника и медја, чији је број данас у Србији велики, стварају, с времена на време *индигнацију* код новинарског естаблишмента. У новинарским удружењима често се расправља о масовним тужбама, експресном поступку, и неоправданом кажњавању као облику притиска на медије, а закључак се често своди на констатацију да тужбе против медија, уредника и новинара *угрожавају слободу изражавања и сужавају право на јавно информисање*, чиме су угрожени и основни постулати демократског друштва. Свакако да у овој констатацији *има истине*, али би било погрешно уколико би се цела поставка заснивала на схватању да *новинари никад не греше*, те да су изузети од било каквог облика одговорности. Уосталом, и Европска конвенција за заштиту људских права и основних слобода о томе јасно говори. Чињеница да и *сами новинари често осуђују поступке својих колега, па и подржавају одређене судске поступке и пресуде, само појачава конфузију*. Такође, тужбе против новинара са становишта новинарске професије најчешће се поистовећују са *увредом и клеветом* као *кривичним делима*, што у највећем броју случајева ипак *није случај*. Зато је неопходно разумети да увреда и клевета, иако увек не носе овај назив, подразумева и различите облике *правне одговорности*.

## VI

У правном систему Србије постоји неколико различитих облика одговорности за *повреду угледа и права других*, односно преведено на наш “правни језик” *повреду угледа и части других*, које могу бити и основ одговорности новинара, као *преносиоца идеја, информација и мишљења*. Овом приликом поменућемо неке: *кривична одговорност* оличена у кривичним делима *увреде и клевете* и *другим кривичним делима из корупса кривичних дела против части и угледа*, и *кривично-правној санкцији* за њих (затвор или новчана казна); *грађанска одговорност* оличена у *накнади штете* по општем и посебним режимима одговорности и *прекршајна одговорност*, оличена у *прекршајној санкцији* за одређене *прекршаје у јавном информисању*.

Када је реч о *кривичној одговорности*, након вишегодишње снажне кампање новинарских удружења, невладиних и међународних организација, доношењем новог *Кривичног законика* који је ступио на снагу 1. јануара 2006. године, у Србији је извршена *депенализација* (укидање затворске казне) али не и пуна декриминализација клевете и увреде као кривичних дела. То се може сматрати *значајним напретком* у законодавству који је остварен у овој

---

<sup>71</sup> Упореди: Дејан Миленковић, *Насиље новинара и насиље над новинарима*, Досије о медијима, НУНС, бр. 21, јануар-април 2007, стр. 6.

---

области, чиме је наше право постало уклопиво у *Европску конвенцију за заштиту људских права и основних слобода*. Ипак, бића неких других кривичних дела, *још увек могу бити основ за изрицање затворске казне новинарима у вршењу њихове професије*, а и кривична дела увреде и клевете до даљњег ће остати и предмет тужби појединаца које ће судови испитивати у кривичном поступку. У случају да је новинару изречена новчана казна за кривично дело увреде и клевете, а новинар је у законском року не плати, новчана казна се *заменује казном затвора* а не казном друштвено корисног рада. У том смислу, посредно, последица судске пресуде за увреду и клевету још увек може бити и затворска казна.

Најава доношења новог Кривичног законика у другој половини 2004. године у Србији, активирала је новинарска удружења и невладине организације да активно учествују на вршење притиска на власт у правцу *декриминализације увреде и клевете* као кривичних дела у Србији. Кривична осуда за увреду и клевету, а пре свега затворска казна, представља снажан притисак на медије, новинаре, као и на слободу изражавања уопште, тако да су од 2001. године, Савет Европе и ОЕБС започели снажну кампању у правцу њене декриминализације у националним законодавствима.<sup>72</sup> Такође, велики број пресуда Европског суда за људска права,<sup>73</sup> показале су да се *кривична осуда* (пре свега казна затвора) за ова кривична дела *не могу сматрати мером неопходном у демократском друштву*, те да је *затворска казна* у супротности са чланом 10. Европске конвенције који се односи на слободу изражавања.

У снажној кампањи,<sup>74</sup> коју су пратили: састанак са Високим представником УН за људска права у области слободу изражавања,<sup>75</sup> Конференција о клевети и слободни изражавања у организацији Медија Центра и Савета Европе<sup>76</sup>, расправе које су се односиле на Нацрт кривичног законика у организацији

---

72 Упореди: Закључци Савета Европе са Регионалне Конференција земаља југоисточне Европе о клевети и слободи изражавања, Стразбур, 17-18. октобар, 2002.

73 Упореди: Судска пракса у вези са чланом 10 Европске конвенције о људским правима (српско издање), Канцеларија Савета Европе у Београду, Београд, 2002, нпр. пресуда Далбан&Румуније, стр. 18-19.

74 О кампањи за декриминализацију клевете у Србији опширније: Дејан Миленковић, Слобода изражавања – домаће законодавство и пракса, Приручник. Европска конвенција о људским правима – практична примена, Хелсиншки одбор за људска права, Београд, 2007, стр. 877-878.

75 Састанак са Високим представником УН за људска права у области слободу изражавања одржан је у просторијама УНХЦР-а у Београду, 11. октобра 2004. године.

76 Конференцију о клевети и слободи изражавања, Медија Центар, Београд, 11-12.11.2004. године и Закључци са ове Конференције.

Министарства правде РС и Савета Европе<sup>77</sup>; Округлог стола организованог од стране Мисије ОЕБС-а у Србији о декриминализацији клевете<sup>78</sup> као и писама шефа Одељења за медије ОЕБС-а Миклоса Харадзија, Медијске организације југоисточне Европе (СЕЕМО) и Међународне федерације новинара (ИФЈ), упућених властима у Србији, Влада је, напослетку, средином априла 2005. године одустала од затворске казне за кривична дела увреде и клевете. Тако је доношењем новог Кривичног законика<sup>79</sup> крајем септембра 2005. године, извршена *депенализација* (укидање затворске казне) али не и пуна декриминализација клевете и увреде као кривичних дела. Ипак, брисањем затворске казне из кривичних дела увреде и клевете се може сматрати *значајним напретком* који је остварен у овој области, чиме је наше право постало *уклопиво* у Европску конвенцију за заштиту људских права и основних слобода.

*Уврeда* као кривично дело одређено је у Кривичном законнику на следећи начин: ко увреди другог, казниће се новчаном казном од двадесет до сто дневних износа или новчаном казном од четрдесет хиљада до двеста хиљада динара. Закон познаје и *квалификовани (тежи)* облик кривичног дела увреде, и он постоји када је *дело учињено путем штампе, радија, телевизије или сличних средстава или на јавном скупу*. Тада учинилац може бити кажњен новчаном казном од осамдесет до двестачетрдесет наведених износа или новчаном казном од стопедесет хиљада до четрестопедесет хиљада динара. Међутим, за ово кривично дело *неће бити кажњен учинилац* ако је излагање дато у оквиру *озбиљне критике* у начуном, књижевном или уметничком делу, у *вршењу службене дужности, новинарског позива*, политичке делатности, у одбрани неког права и заштити оправданих интереса, ако се из начина изражавања или из других околности види да то *није учињено у намери омаловажавања*.<sup>80</sup> Ово је значајан основ искључења одговорности за кривично дело увреде што је од значаја и за новинаре, међутим, поставља се питање да ли *омаловажавање* може да има и карактер *озбиљне критике*, што је нарочито изражено у случају Бодрожић.

Клевета као кривично дело поред основног има и квалификовани облик. *Клевета је изношење и преношење неистинитих чињеница које могу да шкоде*

<sup>77</sup> Конференција о Предлога кривичног законика, Министарства правде Србије/Савет Европе; Београд, 21-22. 12.2004. као и писмо ЈУКОМ-а који се односи на декриминализацију увреде и клевете.

<sup>78</sup> Округли сто: Кривична дела увреде и клевете у Предлогу Кривичног законика Србије, Мисија ОЕБС-а у Србији, Београд, 21. 01.2005.

<sup>79</sup> Упореди: Кривични законик, “Службени гласник РС”, бр. 85/2005, 88/2005, 107/2005, чл. 170-171.

<sup>80</sup> Упореди: Кривични законик, “Службени гласник РС”, бр. 85/2005, 88/2005, 107/2005, чл. 170.

---

*нечијој части и угледу*. Учиниолац овог кривичног дела може бити кажњен новчаном казном од педесет до двеста дневних износа или новчаном казном од сто хиљада до четирстотине хиљада динара. Новчана казна предвиђена је и када је дело учињено *путем штампе, радија, телевизије или сличних средстава или на јавном скупу*. Ако је клевета довела до тешких последица за општећеног, учинилац ће се казнити новчаном казном од стодвадесет до тристажездесет дневних износа или новчаном казном од петсто хиљада до милион динара.<sup>81</sup>

И док се кривична санкција (пре свега затворска казна) не сматра неопходном мером у демократском друштву када је реч у слободи изражавања,<sup>82</sup> Савет Европе, као и Европски суд за људска права стоји на становишту да *накнада штете за повреду части и угледа*, може (и јесте) адекватна мера, наравно, у зависности од *околности сваког конкретног случаја* и од *кумулятивне испуњености* раније наведених услова. Међутим, у вези са *накнадом штете* због повреде части и угледа, у пракси Европског суда искристалисао се став, да *досуђени високи одитетни захтеви* услед повреде части и угледа, *не представља неопходну меру* у демократском друштву.<sup>83</sup>

*Општи режим накнаде материјалне и нематеријалне штете*, утврђен је у Србији *Законом о облигационим односима*. Када је реч о накнади материјалне штете, према одредбама овог закона, она настаје у случају *повреде части неког лица* или у случају *ширења неистинитих навода о неком лицу*. Важно је *истаћи*, да *Закон о облигационим односима*, не употребљава појмове *увреда* и *клевета*. Сама законска норма утврђена је тако, да на први поглед изгледа да су повреда части неког лица и изношење или преношење неистинитих навода о неком лицу две различите ствари. Међутим, у оба случаја, ради се о повреди части, с том разликом што се у једном случају ради о увреди а у другом о клевети. Међутим, *архаични језик* који користи *Закон о облигационим односима* из давне 1978. године, значајно доприноси конфузији, а чињеница да су појмови увреде и клевете у кривичном праву јасније

---

81 Упореди: Кривични законик, “Службени гласник РС”, бр. 85/2005, 88/2005, 107/2005, чл. 171.

82 Упореди: Oberschlick в. Аустрија (бр. 2) пресуда од 1. јула 1997, Зборник 1997-ИВ 31; Далбан в. Румунија, бр. 28114/95, CEDH 1999 VI, 28. септембар 1999; Scharsach i News Werlagsgesellschaft v. Аустрија в. Аустрија (бр. 2). Бр. 40284/98, новембар 2003; Пресуде делимично објављена у зборнику: Судска пракса у вези са чланом 10 Европске конвенције о људским правима (друго допуњено издање), Савет Европе, Канцеларија у Београду, Београд, 2006, стр. 15, 19, 27.

83 Упореди: Толстој Милославски против Уједињеног Краљевства, пресуда од 13. јула 1995, серија А бр. 316-Б. Пресуда делимично објављена у зборнику: Судска пракса у вези са чланом 10 Европске конвенције о људским правима (друго допуњено издање), Савет Европе, Канцеларија у Београду, Београд, 2006, стр. 14.

---

одређени, па самим тим и „ближи“ потенцијалним тужиоцима, често их и *определује за покретање кривичног поступка* за извршена кривична дела. Повреда части може да проузрокује и настанак нематеријалне штете, између осталог и због повреде части, што је такође утврђено *Законом о облигационим односима*. Свакао да општи режим који се односи на повреду части и угледа, треба мењати и унапредити, те да би се јасним одређивањем појмова „грађанско-правне“ *увреде и клевете* знатно смањио број кривичних поступака за кривична дела увреде и клевете.<sup>84</sup>

*Закон о јавном информисању*, такође утврђује да свако лице на кога се односи *нетачна, непотупна или друга информација* чије је објављивање у складу са овим законом забрањено, као и лице којем није објављена исправка, одговор или друга информација на чије објављивње има право, може да тражи од јавног гласила накнаду *материјалне и нематеријалне штете*. Поступак за накнаду штете у овим случајевима *делимично одступа од општег режима парничног поступка*, чиме је сам поступак значајно убрзан, али тиме нису угрожени стандарди права на правично суђење, такође утврђеног Европском Конвенцијом.<sup>85</sup>

Што се тиче *прекршаја*, прекршај је *противправна скривљено извршена радња* која је прописом надлежног органа одређена као прекршај. Прекршајни поступак јесте релативно брз и лишен је многих формалности у односу на друге поступке. У вези са прекршајима и прекршајним казнама, треба указати на недостатке и недоречености *Закона о јавном информисању* које се односе на кажњавање уредника и новинара услед *кршења претпоставке невиности*, због преношења информација са јавног скупа.<sup>86</sup>

## VII

За разлику од праксе Европског суда и многих судова развијених националних држава, *судска пракса* у Србији често показује да судови нису ни слободни ни независни када је реч о суђењима за повреду части и угледа, нарочито када је реч о политичарима. Некада томе доприноси и незнање судија и ослањање искључиво на закон, без примене *теста пропорционалности*. Такође, различите основне едукације кроз које је део судија прошао протеклих година у Србији поводом члана 10. Европске конвенције нису биле

---

84 Упореди: Закон о облигационим односима, “Службени лист СФРЈ”, бр. 29/78, 39/85, 45/89, 57/89, Службени лист СРЈ”, бр. 31/93, чл 198-200.

85 Упореди: Закон о јавном информисању, “Службени гласник РС“, 43/2003, 61/2005, чл. 79-90.

86 Упореди: Закон о јавном информисању, “Службени гласник РС“, 43/2003, 61/2005, чл. 37, 95. ст. 1.

довољне. У појединим пресудама, судије се позивају на ставове Европског суда, али у *погрешном контексту*. Изгледа да томе значајно доприности баријера која се зове енглески језик, јер читање само издвојених преведених делова појединих пресуда није довољно за схватање укупног чињеничног<sup>87</sup> стања које је касније и послужило за утврђивање ставова Европског суда и његове пресуде.

Најкарактеристичнији случај у вези са суђењем новинару за увреду је *случај Бодрожих*.<sup>88</sup> Поређења ради, овај случај је у уској вези са пресудом *Обершлик в. Аустрија* о коме је већ било речи. У локалном недељнику „Кикиндске“, 11. јануара 2002, објављен текст под називом „Рођени за реформе“ у коме је новинар Жељко Бодрожих описао политичку сцену која је обележила прву годину транзиције у Кикинди. Указујући да се после демократских промена у Србији 2000. године ништа значајно није променило, јер су на челу нове демократске власти остали челници старе, *Бодрожих се индигниран дешавањем у Кикинди, критички осврнуо на тадашње стање у овом граду*. Између осталих Кикинђана које је „прозвао“ у свом ауторском тексту, Бодрожих је као пример дешавања на тадашњој политичкој сцени у Кикинди поменуо и некадашњег члана Секретаријата Извршног одбора Социјалистичке партије Србије и директора фабрике „Тоза Марковић“ *Дмитра Шегрта*.

Само дан касније, Дмитар Шегрт је у својству *приватног тужиоца* поднео општинском суду у Кикинди *кривичну тужбу* против Бодрожиха за кривична дела увреде и клевете, јер је у тексту о тужиоцу изнео: „...Након што је Тозине милионе списко на кампању СПС-а и ЈУЛ-а и на друге партијске игарије, након што му је Слоба, пре него што су га „скембали“ у хашки затвор, тепао „мој друг Дмитар“, након што је са Шешелом организовао протесте због „ћоркирања“ друга Слобе, након звезданих партијских тренутака које је доживео у првој половини прошле године (постао шеф Социјалиста у савезном парламенту, члан најужег руководства...) увидевши да „нема више трте-мрте“, одлучио је да „покаже средњи прст“ и својој партији и постане „велики поборник“ реформи које спроводи Влада друга, опс-господина канцелара Ђинђића...“.

Општински суд у Кикинди је у својој пресуди огласио кривим Жељка Бодрожиха за извршено кривично дело *увреде* и осудила га на новчану казну.

<sup>87</sup> Упореди: Биљана Ковачевић Вучо, *Осуђен јер није користио књижевни језик*, Lex Forum, Lawyers for Democracy, Београд, бр. 1-4/2006, 29-41; Милан Антонијевић, *Велика победа која не може бити преседан*, Досије о медијима, НУНС, бр. 24, април-јун 2008. стр. 4-9.

<sup>88</sup> Напомена: Правни заступници Жељка Бодрожиха у целом поступку били су адвокати YUCOM-а

---

Суткиња је утврдила да су сви наводи које је Жељко Бодрожих у свом критичком тексту који је предмет приватне тужбе о генералном директору ИГМ Тоза Марковић, Дмитру Шегрту *тачне и неспорне*, али да је *цео текст увредљив с обзиром да су речи које су употребљене штете части и угледу тужиоца Шегрта*. Укратко: *иако је Жељко Бодрожих у свом новинарском извештавању о тужиоцу није износио лажне чињенице, нити је извршио кривично дело клевете за које је тужен*, по мишљењу судкиње *извршио је кривично дело увреде јер је користио жаргон, а не књижевни говор који би био примерен критици и користио је знаке интерпункције које су били додана отежавајућа околност јер су наглашавале жаргон који је новинар користио*. Тако се десило да је Жељко Бодрожих први новинар у историји српског новинарства који је *тачно извештавајући осуђен зато што није користи књижевни језик по укусу судије*. У поступку по жалби, пресуду потврђује и Окружни суд у Зрењанину, чиме пресуда постаје коначна у новембру 2002. године. Неколико недеља касније, Бодрожих преко својих правних заступника подноси захтев за заштиту законитости који је затим одбијен.

Пошто су била исцрпљена сва делотворна правна средства, правни заступници Бодрожиха, ао једино преостало решење у том тренутку (јер су тадашња Србија и Црна Гора тек постале држава чланица Савета Европе и још увек нису ратификовале Европску конвенцију), се *представком* обраћају Комитету за људска права УН на основу *Опционог протокола Међународног пакта о грађанским и политичким правима* којом су тражили да Комитет утврди да је Србија (тада Србија и Црна Гора) угрозила слободу изражавања која је гарантована чланом 19 Међународног Пакта о грађанским и политичким правима.<sup>89</sup>

*Комитет за људска права Уједињених нација* је на 85. заседању одржаном у октобру и новембру 2005. године, поводом представке Жељка Бодрожиха је утврдила да *да држава (Србија и Црна Гора) није дала довољно аргумената да је био потребан кривични прогон и осуда за кривично дело увреде као неопходне мере за заштиту права и угледа г Шегрта, да у чланку Жељка Бодрожиха приликом изражавања његовог мишљења није дошло до неоправданог нарушавања права и угледа г Шегрта, а поготово не за примену кривичне санкције*. Комитет је посебно констатовао да у условима јавних расправа у демократском друштву, а поготово у медијима, које се односе на личности из политичког живота, Пакт посебну вредност придаје неометаном изражавању. Из тога следи да *осуда аутора, представљају кршене члана*

---

<sup>89</sup> О правилима поступка пред Комитетом УН за људска права опширније: Дејан Миленковић, Заштита људских права пред Комитетом за људска права Уједињених нација, Lex Forum, Lawyers for Democracy, Београд, бр. 1-4/2006, 7-22.



19. став.2. Пакта.(слободе мишљења и изражавања). Поред тога, Комитет наређује Србији да новинару Жељку Бодрожићу обезбеди делотворни правни лек, што подразумева укидање осуде, реституцију казне на коју је аутор био приморан, накнаду судских трошкова коју је аутор платио и правичну компензацију за кршење права утврђеног Пактом. У складу са Опционим протоколом уз овај Пакт, држава је била дужна да у року од 90 дана информисе Комитет о мерама које је предузела да се ови ставови спроведу у дело као и да ове ставове Комитета објави. Међутим, Бодрожићева борба, из различитих процедуралних разлога, недостатка адекватног правног лека и услед неспремности државе да му плати адекватну компензацију трајала је још пуне три године, и завршила се тек у јуну 2008. године!<sup>90</sup>

Други случај не представља осуду новинара већ приватног лица за кривично дело *увреде, учињеног у средствима јавног информисања*. Реч је о случају *Мирко Буловић (Епископ Иринеј) против Зорана Петакова*,<sup>91</sup> историчара из Новог Сада. У емисији “Клопка” емитованој на БК телевизији крајем новембра 2005. године, чија је тема била да ли има фашизма у Србији, (повод је био упад и насилни прекид антифашистичке трибине на Филозофском факултету у Новом Саду од стране чланова неофашистичке организације Национални строј) окривљени Петаков је између осталог изјавио да њега интересује *идеологија у којој се препознају десни екстремисти, а које пропагира Српска православна црква*, односно њени Велики Епископи. На примедбу водитељке емисије да укаже на неке актуелне, окривљени је изјавио: “*Има те четири јахача Апокалипсе: Анфилохије, Атанасије, Артемије и Иринеј*, значи то је то, зато што њих четворица у последњих 15 година имају више утицаја на стварање тих групација него што их има државна безбедност, а знамо колико је државна безбедност односно БИА активна по том питању”. Речи “*четири јахача апокалипсе*” које су и биле основ тужбе приватног тужиоца Епископа Иринеја, заиста се могу сматрати полемичним и увредљивим. Суд је зато детаљно утврдио разлоге зашто су оне увредљиве за једног Епископа Српске православне Цркве, утврђујући значење (етимологију) речи “*епископ*” и “*апокалипса*”. Суд у образложењу пресуде закључује да је реч о изузетно тешкој увреди за једног црквеног великодостојника.. *Међутим*, у току суђења али и у образложењу пресуде, Суд занемарује захтеве одбране да се утврде *разлози које су изазвали индигнацију односно огорчење окривљеног*. Вредносни суд, видели смо, у пракси Европског суда *није под-*

90 О проблемима са којима се након изношења става Комитета суочио новинар Жељко Бодрожић опширније: Милан Антонијевић, Поступак извршења одлука Комитета за људска права УН и недостасци законодавства Србије, *Lex Forum, Lawyers for Democracy*, Београд, бр. 1-4/2006, 23-28; Милан Антонијевић, Велика победа која не може бити преседан, *Досије о медијима*, бр. 24, април-јун 2008. стр. 4-9.

91 Напомена: У овом случају, правни заступници туженог Петакова били су адвокати YUCOM-а.

---

ложан доказивању. Али разлози за изношење вредносног суда и чињенице које га могу поткрепити, могу бити од круцијалног значаја за доношење одлуке о кривици. Суд је у току суђења, што је у пресуди и констатовано, одбио захтеве одбране туженог да се саслуша тужилац, учесници на антифашистичкој трибини као и да се установи веза између припадника “Националног строја” друштва и “Соко” које је добило простор од СПЦ-а (тужени је пред Судом захтевао да се чињенично утврди веза, тачније да су чланови и једне и друге организације углавном исти) па самим тим и везу везу екстремних организација са СПЦ. Суд у току поступка није извео све доказе, углавном се ослањао само на видео запис поменутог емисије и на етимологију коришћених речи. Самим тим Суд није ни могао у потпуности да утврди да ли би кривична осуда заиста и представља “оправдано” мешање државе у слободу изражавања.

Трећа пресуда односи се грађанскоправну осуду за повреду части и угледа и накнаду штете. Реч је о случају Добрица Ћосић против дневног листа “Данас”. Београдски Окружног суд је, као другостепени, почетком 2007. године, потврдио пресуду Трећег општинског суда у Београду из 2006. године, којом је издавачу дневног листа „Данас“ Дан граф д.о.о., као туженом, по тужби за повреду части и угледа према некадашњем председнику СРЈ Добрици Ћосићу као тужиоцу, на име накнаде штете наложио да исплати 300.000 динара. У тексту објављеном 6-7.10.2001. године, „Данас“ је цитирао информацију који је књижевни критичар Милан Чолић претходно изнео на Трећем славистичком скупу одржаном у Санкт Петербургу о наводној одговорности Ћосића да је као „председник Југославије... потписао наређење о гранатирају Вуковара.“ Две недеље након објављеног чланка, „Данас“ је, пошто је утврдио да је реч о нетачној чињеници (у конкретном случају грађанскоправној клевети), објавио деманти под насловом „Неистина о гранатирању Вуковара“.<sup>92</sup> Свакако да ове нетачне информације јесу повредиле част и углед некадашњег председника Југославије Добрице Ћосића. Међутим, каснија пресуда, покреће питање да ли новинар, односно медиј треба да буде осуђен за накнаду штете због преношења информација које су „изречене“ на јавном скупу, или се може говорити само о одговорности лица које је на јавном скупу изнело лажну, односно нетачну чињеницу. Такође, „Данас“ је поступио по правилима новинарске етике и објавио деманти, што у неким судским случајевима у другим земљама (као што је то био случај са већ поменути Вишим судом у Лондону) био основ за одбацивање тужбеног захтева за накнаду штете у парничном поступку.

Четврти случај, у ширем смислу подразумева изношење односно прено-

---

<sup>92</sup> О овом случају опширније: Дејан Миленковић, Насиље новинара и насиље над новинарима, Досије о медијима, НУНС, бр. 21, јануар-април 2007, стр. 3.

шење лажних и неистинитих чињеница, (клевету), кроз кршење претпоставке невиности као манифестацију прекршајне одговорности утврђене Законом о јавном информисању. У Ужицу је, 9. јануара 2004. године Веће за прекршаје потврдило новчану казну коју је Мирјани Петровић, тадашњем уреднику Информативног програма Радио Луна из Ужица, изрекао Општински орган за прекршаје у износу од 30.000 динара, по Закону о јавном информисању. Уредница је првостепеним решењем кажњена за прекршај на новчану казну од 30.000 динара, због прекршаја претпоставке невиности, након чега је уложила жалбу, коју је Веће за прекршаје одбило. Петровићева је проглашена кривом јер је 14. маја 2003. године, известила слушаоце Радио Луна о ставовима Инцијативног одбора Нове Србије, које је на конференцији за новинаре изрекао Здравко Перендија, председник тог Одбора. Перендија је, поред осталог, изјавио да располаже документима који указују да је тадашњи председник Окружног суда у Ужицу, Слободан Пајовић побегао после саобраћајне незгоде коју је изазвао 1999. године”. Бранилац окривљене адвокат Слободан Пајовић уложио је жалбу на првостепено решење, у којој је истакао да постоји аудио снимак изјаве Здравка Перендије, те да Петровићева је у свом извештају није огласила кривим или одговорним председника Окружног суда за наведено дело, већ је само верно пренела информацију која је Перендија изнео на конференцији за новинаре, не дајући никакву квалификацију нити коментар. Адвокат Петровићеве, такође у жалби исправно навео да се преношење информација изнетих на озбиљном скупу као што је конференција за новинаре, а коју приређује регистрована странка, без обзира на шта се односи, не може подвести под одредбе Закона о јавном информисању на које се позива првостепени орган. Председник Окружног суда у Ужицу, односно тужилац у конкретном случају - Љубиша Радуловић, у поднетом захтеву за покретање прекршајног поступка навео је да је објављивањем ове информације са конференције за штампу “оглашен кривим пре правноснажне одлуке суда”, те даје тиме новинарка, учинила наведени прекршај. Овај став потврдило је и Веће за прекршаје сматрајући да је Петровићева преношењем изјаве тужиоца означила учиниоцем кажњивог дела пре правноснажности одлуке суда или другог надлежног органа чиме је прекршила претпоставку невиности и учинила прекршај.<sup>93</sup>

Овај и претходни случај (као и још неколико сличних) указао је на недостатак јасне одредбе у Закону о јавном информисању која би искључивала прекршајну одговорност и одговорност за накнаду штете новинара, уредника и правног лица који је оснивач јавног гласила, услед преношења информација саопштених на јавном скупу а што у будућности може бити и разлог подношења представки Европском суду. Иначе, јавни скуп се по правилу де-

<sup>93</sup> Опширније о овом случају: Ненад Ковачевић, Казна за веродостојно пренету информацију, Данас, 10-11. јануар 2004, стр. 8.

---

финише као свако окупљање на отвореном или затвореном простору, који је организован ради остваривања забавних, културних, верских, политичких, хуманитарних, социјалних, спортских или сличних интереса грађана. Јавним скупом сматрају се и верски обреди, народне свечаности, семинари, округли столови, конференције за штампу, скупови политичких странака и сл.<sup>94</sup> Уколико би постојала цензура у вези са преношењем информација са јавног скупа, значајно би била угрожена и сужена слобода изражавања као право на примање и саопштавање идеја и информација, чиме би медији изгубили своју функцију јавног “пса чувара” демократског друштва.

Треба напоменути да је Европски суд за људска права до сада донео 17 пресуда против Србије у којима је утврдио различите повреде људских права утврђених Конвенцијом. Две се односе на неоправдано мешање државе у слободу изражавања при чему је Европски суд утврдио да је дошло до кршење члана 10. Европске конвенције. Реч је о случају *Лепојевић против Србије* и *Филиповић против Србије*. Пресуде су се односиле на грађанско правне поступке за накнаду штете и пресуде парничног суда које су биле засноване на ранијим пресудама за увреду и клевету кривичног суда. У њима се констатује да иако је парнични суд био везан кривичном осудом у смислу да ли је подносилац учинио кривично дело о коме је реч, он је ипак имао слободу да самостално оцени одговорност подносиоца представке у парничном поступку, као и да одлучи да ли да уопште досуди накнаду, што парнични суд није урадио.<sup>95</sup>

## VIII

Али, осврнимо се и на то шта кажу угледни новинари и поједина истраживања. Савет за штампу који је у од 2005. до 2007. године постојао у оквиру пројеката Медија Центра у Београду, на пример, у извештају за фебруар 2007. године, утврдио је, (као и у ранијим месечним извештајима), велики број кршења различитих стандарда професионалне етике новинара. Тако је на пример, кршење претпоставке невиности утврђено у чак 17 случајева, а претпоставка невиности није само етичко правило већ и могући основ прекршајне (али и кривичне и грађанске) одговорности. Етичко правило да је новинар дужан да истинито информише јавност, према мишљењу Савета прекршено је 30 пута, што је могао бити и основ за подизање грађанске тужбе за накнаду штете услед повреде части и угледа, а у одређеним случаје-

---

94 Упореди: Закон о јавном приопћавању, В&В инжењеринг, Загреб, 2000, стр. 90-91.

95 Пресуде Европског суда у случају *Лепојевић в. Србија* и *Филиповић в. Србија* могу се на српском језику наћи на веб страници Заступника Републике Србије пред Европским судом: : <http://www.zastupnik.sr.gov.yu>. Суд је у овим пресудама изнео и друге занимљиве ставове у вези са повредом слободе изражавања.

---

вима и покретање кривичног поступка за кривично дело клевете и увреде. Према томе, *тужби против новинара, уредника или медија* могло је, и може бити и *више*.

Констатације некадашњег Савета за штампу, поткрепљена су и другим истраживањима. До сличног резултата дошао је *Адвокатски пул Медија Центра у Београду* (који је некада постојао) 2004. године, као и ЈУКОМ-ово истраживање које је спроведено у првој половини 2007. године. Ово друго истраживање се управо односило на *етичке принципе истине, претпоставку невиности и анонимне изворе*, њихов однос са законским нормама и кршење етичких правила у другим земљама и *домаћим штампаним медијима*.<sup>96</sup>

У медијима који су били предмет ЈУКОМ-овог истраживања,<sup>97</sup> установљено је да се на пример *претпоставка невиности масовно крши* у рубрикама „Црна хроника“ и сличним, у којима још увек доминирају наслови попут: „Убио због 2000 евра“ или „Заклала рођену бабу“. У текстовима који прате наведене наслове, позивајући се у оба наведена случаја на аноними извор, и без провере званичног (полицијског) извора, односно без провере да ли постоје основи сумње или основана сумња да је наведено лице учинилац таквог тешког дела, новинар лицу које се наводи именом и презименом унапред „импутира“ да је извршилац, и тиме му, истовремено *преко новина „пресуђује“*. Опис догађаја прате уобичајне „пикантерије“ са описом целокупне ситуације, што треба да доведе до згражавања читаоца чиме се *појачава сензационализма а самим тим и тираж*, док дотични „анонимни извор“, који преноси информације, с обзиром на садржај информација, више има карактер „саучесника“ у извршеном кривичном делу но објективног посматрача. Такође је јасно да опис ситуације под којим је извршено кривично дело са свим детаљима, указује да је реч о извору блиском истрази (или лицу које је учествовало у самој истрази), а његова „анонимност“ доводи до закључка да се ове информације добијају „корупцијом“ односно куповином и потплаћивањем јавних службеника који су учествовали у истрази, чиме настаје својеврсно „црно“ тржиште информација.

Међутим, док се претходна ситуација може посматрати из угла недостатка едукације, професионализма и етике, чак, и не само код новинарског сталежа, далеко опаснија ситуација постоји кад новинар или неко ко то и није,

---

96 Упореди: Клевета, увреда и незнање о функционисању државних институција у дневној штампи у Србији (извештај), Адвокатски пул Медија центра, Београд, септембар 2004; Мониторинг међународних стандарда професионалне етике у периоду март – јун 2007, YUCOM, Београд, 2007 (ово истраживање представљено на више Конференција одржаних у току 2007 и 2008. године у Србији).

97 Упореди: Мониторинг међународних стандарда професионалне етике у периоду март – јун 2007, ЈУКОМ, Београд, 2007, стр. 9-12.

---

намерно крши три етичка принципа: „*подмеће информације путем „анонимног извора“ којима се крши претпоставка невиности у циљу ширења негативних кампања против одређених лица.* Класичан пример за то је извештавање једног дневног листа у вези са случајем кога су новинари назвали „*стечајне мафије*“. У текстовима: „Мафијаши на суду“, „Почело је“ и „Кљајевић прекршио закон“, не само да је дневни лист унапред „пресудио“ оптуженим лицима, већ се у једном од текстова, новинар позива и на *тзв. извор из Специјалног суда*, који је по службеној дужности имао увид у оптужницу, а који је *наговестио да ће оптужени сигурно бити осуђени на вишегодишње казне затвора.* Како је цела оптужница проглашена за *службену тајну*, овде не само да је реч о *грубом кршењу претпоставке невиност*, већ и угрожавању права на правично суђење оптужених, као и кривичном делу одавања службене тајне, од стране тзв. „анонимног извора“.

## IX

Већ смо констатовали да тужбе за повреду угледа и права других, па самим тим и за *увреду и клевету*, можемо посматрати само ако „*укрстимо*” три *поља: ограничења утврђена законом, судску праксу и поштовање етичких стандарда новинарске професије.* Међутим, чини ми се, да проблем судских тужби против новинара, поштовања етике и дискутабилних судских пресуда, требамо и морамо сагледати са још становишта: *укупног друштвеног амбијента.* Новинарство у Србији јесте само одраз *конфузије и конфликта* у коме се нашло српско друштво. Савремено демокртско друштво, јесте сложени систем људске сарадње чија је основна функција остваривање општег интреса односно друштвене добробити. *Општи интерес*, као политичка категорија је појам који означава привредни, политички, културни и сваки други развој друштвене заједнице, а кроз његово остваривање, стварају се и *услови за развој и унапређивање индивидуланих слобода и права човека*, чиме се обезбеђује остваривање идеје људских права. Према томе, *савремено друштво јесте друштво засновано на стандардима јавног живота утврђеног не само законом, већ и етиком, моралом и обичајима*, а у у њиховом средишту се налази *општи интерес* односно *друштвена добробит*.<sup>98</sup>

Ситуација у Србији, на жалост још увек није таква, што се директно одражава и на медије и новинаре. Најпре, треба констатовати да Србија и није демократска земља, већ *земља у “транзицији”* која се последње три године споро креће ка стандардима демократског друштва. Друго, Србија је земља у којој постоји политичка конфузија и дубока подељеност око тога шта је *општи интерес* што говори о неспособности самих политичких елита да

---

98 Упореди: Дејан Миленковић, *Насиље новинара и насиље над новинарима*, Досије о медијима, НУНС, бр. 21, јануар-април 2007, стр. 7.

---

га *јасно формулишу*. Ова ситуација, рефлектује се и на *новинаре*, тако да се степен поузданости и истинитости информације које преносе новинари и медији, или ставови које заступају, углавном зависе од њихових личних или туђих афинитета, жеља, циљева и схватања. Његова субјективна слика о друштву у коме не постоје јасни стандарди, а још мање утврђен општи интерес, повлачи значајне консеквенце у *процесу преношења информација*. *Исти фактори утичу и на судије*. Лични кредибилитет, или интерес, или афинитет, или сензибилитет, без јасно одређеног општег интереса, *одређује и квалитет судске пресуде* и у споровима у којима су тужени новинари и медији. И у крајњој линији, тако се, без постојања општег интереса одређује и *јавност*, у зависности од конкретне догађаја, појаве или личности. Једноставно, док је за део јавности нешто увреда или клевета, за други је предмет аплауза... .

\* \* \* \* \*

Постоје три основна правца реформи који се односе на *увреду и клевету*. *Први* се односи на *законодавну реформу*, која би подразумевала *декриминализација увреде и клевете* из српског кривичног законодавства, унапређење законских норми који се односе на *накнаду штете због повреде части и угледа у парничном поступку* као и измена законских решења о *прекршајној одговорности за кришење претпоставке невиности* садржаних у Закону о јавном информисању. *Други* правац реформе подразумевао би *перманентну едукација судија* у вези са ставовима Европског суда који се односе на слободу изражавања. *Трећи* правац реформи обухватао би *јачање поштовања етичких стандарда новинарске професије*. Међутим да би ова реформа заиста и успела, потребна је и промена *опште друштвене климе*. Док се не промени општа *друштвена клима* односно *друштвени амбијент*, и док не настану јасни *друштвени стандарди јавног живота*, тешко је говорити да се само изменом законских прописа може „*смањити*“ *притисак на новинаре и медије*, јер на број тужби против новинара утичу и други, пре свега друштвени фактори: *социолошки, политиколошки и економски*... У недостатку *јасних стандарда јавног живота*, „*пресуду*“ о конкретној судској пресуди или појединцу или медију или новинару, ипак на крају доноси такође дезорјентисан грађанин као појединац, *без обзира на истину*.



## Аудиовизуелна политика Европске Уније

### Увод

У 2007. години било је 5300 транснационалних, националних и локалних ТВ у ЕУ. Овај сектор донео је 105 милијарди еура нето добити, од тога 72 милијарде еура од ТВ емитовања и 33 милијарде еура од продаје програма (биоскопи, ДВД). Ови подаци могу да објасне зашто ЕУ показује велико интересовање за аудиовизуелни сектор.

Ипак, током 25 година свог постојања, Европска Унија није развила опсежну и целовиту медијску или аудиовизуелну политику. Тек је 80-тих - када је сателитска телевизија представила транснационалну димензију у телевизијском емитовању и демонополизацијом и појавом комерцијалне телевизије област добила на економској важности - заједница почела да креира систем аудиовизуелне политике и регулативе. Сврха овог система била је стварање јединственог европског аудиовизуелног подручја и имплементација стратегија којом би се ојачала аудиовизуелна продукциона индустрија.

У то време, Европска Заједница (ЕЗ) није имала ниједан члан Споразума који се односио на надлежности у култури или медијима. Када је 1992. године усвојен Уговор о оснивању Европске Уније, он је укључивао и члан 128, или тзв. „члан о култури“ (касније пренесен у истом облику као члан 151 Амстердамског Уговора и као члан 168 Лисабонског Уговора). Споразум, у параграфу 2, само помиње аудиовизуелне медије: „Активности Уније ће бити усмерене ка подстицању сарадње држава чланица; у случајевима када је то неопходно, Унија ће подржавати и допуњивати њихове активности у следећим областима – уметничко и литерарно стваралаштво, укључујући и аудиовизуелну област. (нагласио ЈК). Тако ће, према параграфу 4, Унија „узети у обзир културне аспекте у својим активностима, а према другим правилима Уговора, нарочито поштовање и промоцију диверзитета култура

<sup>99</sup> Експерт UNESCO



---

држава чланица“, док је свако усаглашавање закона и регулатива из области културе међу државама чланицама искључено: Европски парламент и Савет могу, делујући у складу са уобичајеним законодавним процедурама и после консултовања Комитета региона „усвојити подстицајне мере“, и Савет може „усвојити препоруке“ на предлог Комисије.

Међутим, већ 1974.године Европски суд правде у случају *Италија против Sacchi* пресуђује, да у одсуству правила која би била супротна у односу на правила у Уговору, емитовање телевизијских сигнала, укључујући оглашавање, и сигнали кабловске телевизије треба да се третирају на исти начин као и правила којима се уређују услуге.

То је отворило врата за аргументе Европске комисије (1984:6) којима се се Уговор, као правило, не односи само на економске активности, већ и на „све активности које се спроводе ради неке добити, било да потичу из економске, друштвене, културне (укључујући посебно информационе, креативне или уметничке активности и забаву) или спортске сфере“. 1984. године Зелена књига о оснивању заједничког тржишта за радиодифузију, нарочито сателитску и кабловску, поставља основе за аудиовизуелну политику ЕЗ и за усвајање Директиве о прекограничној телевизији (TCFD) 1989. године. Зелена књига тврдила је да надлежности ЕЗ на пољу радиодифузије потичу од правила споразума Европске Економске Заједнице (ЕЕЗ-а) усмерених ка оснивању заједничког тржишта. Ово укључује основне принципе слободног протока роба (члан 30), услуга (члан 59-66), капитала и радне снаге (члан 48). Успостављање заједничког тржишта такође имплицира и примену правила о слободној конкуренцији (члан 85 до 93). На овај начин Комисија, по први пут, подводи културу под економске одредбе, посебно у члану 59 Уговора, што јој омогућава да регулише област радиодифузије, чак и у одсуству изричите надокнаде. Медији су се тако у ЕЗ примарно третирани у односу на допринос економском развоју и развоју конкуренције (Европска комисија, 1993).

Годинама касније, комесар Вивиан Рединг, одговорна за информационо друштво и медијски сектор, потврдила је овакав приступ ЕУ аудиовизуелној политици:

*„На основу Уговора, Заједница нема независан мандат да обликује област медија. Уместо тога, правне основе су „хоризонталне“, другим речима, креиране су да постигну опште циљеве Заједнице, посебно формирање интерног тржишта...основна идеја Уговора је да је Заједница пре свега одговорна за обезбеђивање правног оквира који је потребан да би се достигла пуна слобода кретања на тржишту...Политика Заједнице у области регу-*

---

*лативе медијског садржаја је такође од суштинског значаја... Ова питања морају бити регулисана зарад стварања заједничког тржишта, и ни због чега другог. (Рединг, 2002:7) „*

Овакав приступ касније је потврђен када је комесар Рединг покренула нову стратешку иницијативу „и2010- Европско информационо друштво“, промо-вишући отворену и конкурентну дигиталну економију, сматрајући информационе и комуникационе технологије покретачима инклузивнијег друштва и квалитетнијег живота. Ова стратешка иницијатива виђена је као „даљи интегративни приступ информационом друштву и политици аудиовизуелних медија у ЕУ“ (ЕЗ, 2005а:3).

32 стране списка мера и политика, из септембра 2008., доносе низ мера и политика из различитих тела Европске комисије које утичу на медије, подељене су на следеће области: аудиовизуелне – ТВ, филм/биоскоп, ТВ и радио емитовање, објављивање штампаних и онлине магазина, књиге, регистри, стручна штампа, музика. Ове мере и политике су под руководством Општих Управа за: комуникацију, конкуренцију, развој, образовање и културу, запошљавање, енергију и транспорт, предузетништво, заштита животне средине, здравствена и заштита потрошача, правда, слобода и сигурност, информационо друштво и медије, унутрашње тржиште, истраживања, социјална политика – једнаке могућности, порези и царине. Свака Управа приступа медијима са свог становишта.

Овде ћемо се фокусирати првенствено на аудиовизуелну и општу медијску политику, јер због ограниченог простора не можемо ово питање да сагледамо у целости. Као последица другачијег приступа од стране ЕУ институција, али и самих држава чланица, аудиовизуелна политика ЕУ је, са једне стране, вођена процесима дерегулације захваљујући тржишној орјентацији делова Европске комисије и, са друге стране, процесима поновне регулације медијског сектора које служи протекционизму или остваривању културних циљева (Хумпхрешс, 2005). Због тога је 1989. Године Директива ТЦФ била резултат политичког компромиса између економски либералних и културно протекционистичких држава чланица.

### **Основни принципи и циљеви аудиовизуелне политике ЕУ**

1999. године Европска комисија (1999) је објавила документ о Принципима и смерницама аудиовизуелне политике у дигиталном добу, који је поставио 5 општих принципа за регулативу у овој области. Тако би регулатива требало да буде заснована на јасно дефинисаним циљевима политике; минимално неопходна за остваривање тих циљева; да тежи даљем повећању правне си-

---

гурности на динамичном тржишту; да тежи ка технолошкој неутралности; и да буде примењена што ближе активностима које регулише.

Остали принципи овог документа су:

- Принцип пропорционалности, што подразумева да степен регулаторне интервенције не сме бити већи од онога што је неопходно за постизање циља о коме се говори
- Раздвајање регулативе која се односи на пренос и регулативе која се односи на садржај,
- Општи циљеви и регулаторни приступ на европском нивоу: регулаторни оквир мора гарантовати заштиту општих интереса друштва, као што је слобода изражавања и право на жалбу, заштита ауторских права, плурализам, заштита потрошача, заштита малолетника и људског достојанства и промовисање језичких и културних разлика. Основна позадина ове регулације требала би да буде спутавање тржишта, било оно реално или потенцијално, у остваривању ових циљева (посебно у одређеним случајевима, као што је заштита малолетника или ауторских права, где тржишне снаге нису прилагођене достизању таквих циљева)
- Препознавање улоге јавног сервиса и потреба за транспарентношћу његовог финансирања
- Саморегулација: емитери и корисници могу допринети постизању циљева од јавног значаја кроз развој мера саморегулације у оквиру свеукупног правног оквира, и тиме отклањајући потребу за детаљном регулативом
- Регулаторни органи требају бити независни од владајућих структура и емитера.

Неколико година касније Европска комисија (2003а:3) објавила је други документ о Будућности европске регулаторне аудиовизуелне политике заснивајући га на потреби за „новом управом европских аудиовизуелних медија“, посебно се односећи на допуну и модернизацију ТЦФ директиве. У документу је наведена листа области аудиовизуелне политике Уније: конкуренције, медијског плурализма, ауторских права, електро комуникационих мрежа и услуга и услуга информационог друштва, доступности телевизије људима са посебним потребама, заштите потрошача, примене закона на неуговорене обавезе, политике трговине и промоције културних различитости у спољним односима.

Можемо разликовати 4 области принципа ЕУ активности аудиовизуелној политици и пољу регулације:

- Прво, развој регулаторног оквира

- 
- Мере подршке креиране за промоцију развоја аудиовизуелне индустрије, продукције и дистрибуције европског садржаја (укључујући е-садржај и интерактиван садржај) и филмова.
  - Треће, развој информационог друштва и, у том контексту, омогућавање универзалног приступа електронским комуникационим мрежама и услугама (иако ово није директно део аудиовизуелне политике, овај сектор има значајан утицај на аудиовизуелне медије).
  - Спољни односи, који укључују и ЕУ проширење

У наставку ћемо детаљније расправљати о овим активностима.

## Регулаторни оквир

Главни циљ регулаторних политика је промоција заједничког тржишта емитовања и сајберспејса; заштита конкуренције (и у том смислу регулисање финансирања јавних сервиса); заштита људског достојанства и малолетника од илегалног и штетног садржаја у емитовању и онлине услугама.

Средиште европског регулаторног оквира у аудиовизуелној области је, наравно, била Директива Савета Европе (89/552 ЕЕЗ) од 3. октобра 1989. којом су се координирале одређене одредбе које су прописане законом, регулативом или административном акцијом у земљама чланицама, а које се односе на активности ТВ емитовања (TCFD). Она је заснована на уверењу да је широка либерализација у ЕУ била потребна у смислу креирања такве економије која би у својој размери и обиму била повезана са великим јединственим тржиштем, које би, се како су се надали, појачало компетитивност аудиовизуелне политике ЕУ у односу на тржиште УСА. ТЦФД је допуњена Директивом 97/36/ЕЗ Европског парламента и Савета 30. Јуна 1997. године. У децембру 2007 Директива је даље значајно промењена и допуњена Директивом 2007/65/ЕЗ Европског парламента и Савета од 11. Децембра 2007. године одредбама о аудиовизуелним медијским системима (Audio Visual Media Service Directive - AVMSD) са циљем стварања ефикасног јединственог тржишта аудиовизуелних медија.

Директива AVMSD, попут ТВCF, захтева од сваке државе чланице да успостави одређен минимум стандарда у ТВ услугама које припадају њеној надлежности. Такође, од сваке земље чланице се захтева осигурање слободног пријема ТВ услуга које долазе из других земаља чланица. Циљ је креирање “јединственог тржишта” ТВ сервиса широм Европе. Од државе чланице се захтева да допусте слободан пријем оваквих услуга из целе ЕУ. У исто време, ЕУ закон гарантује минимум стандарда за квалитет садржаја ових услуга.

---

Најважнија промена представљена у новој директиви је проширење опсега услуга које се регулишу. AVMS Директива обухвата и ТВ услуге и оне "телевизији сличне" (*television like*) аудиовизуелне услуге, без обзира на технологију која је коришћена у њиховом преносу. Тако, сервиси дистрибуирани искључиво путем интернета или мобилних телефона или неке друге нетрадиционалне платформе постају предмет регулације на исти начин као и ТВ услуге преносене путем конвенционалних платформи као што су сателит, земаљско емитовање или кабловско. Директива такође, примењује режим степеноване регулације садржаја: екстензивнија за линеарне сервисе и редукована за нелинеарне сервисе.

Директива садржи 3 одвојена круга регулаторних захтева аудиовизуелних услуга које сваке држава чланица мора да усвоји у оквиру својих надлежности.

### Први круг

Постављен у члану 3а до 3г, и обухвата све аудиовизуелне услуге, и линеарне и "ТВ на захтев" (*TV-on-demand*). Чланови 3а до 3г траже да државе чланице:

- Омогуће провајдерима услуга који су под њиховом надлежношћу да учине одређене информације доступним за кориснике, укључујући најмање њихово име, адресу, контакт податке и назив њиховог регулаторног тела (члан 3а)
- Обезбеде да сервиси под њиховом надлежношћу не садрже никакво подстицање на мржњу на расној, полној, религијској или националној основи (члан 3б)
- Подстичу провајдере под њиховом надлежношћу да осигурају да њихове услуге буду доступне људима са визуелним и слушним ограничењима (члан 3ц)
- Осигурају да провајдери под њиховом надлежношћу не емитују филмове ван договореног периода са носиоцима филмских права (члан 3д)
- Осигурају одређени минимум стандарда који се односи на рекламни садржај (члан 3е)
- Осигурају да спонзорисање програма и услуга испуни одређене стандарде (члан 3ф), и да забране скривено рекламирање осим у случајевима у којима су саме државе чланице одредила да то прихвате (члан 3г).

### Други круг

Односи се само на услугу "ТВ на захтев". Налази се у члановима 3х и 3и. Ови чланови захтевају од држава чланица да :

- Осигурају да сервиси чији садржај може бити штетан за малолетнике буду доступни само у случају када је осигурано да малолетна лица не могу

---

да их виде или чују (члан 3х); и

- Осигуравају да ”ТВ на захтев” промовише ЕУ продукцију и доступност ЕУ радовима

### Трећи круг

Обухвата углавном ТВ емитовање са већ утврђеном програмском шемом (*scheduled TV*). Налази се у члану 3ј и 3к и од члана 4 до 23. Ови чланови понављају захтеве које ТВСФ директива обухватала:

- Јавни приступ свим највећим спортским и другим дешавањима на бесплатним ТВ каналима (члан 3ј)
- Квоту европских и независних продукција у телевизијском емитовању (члан 4 и 5)
- Заштиту малолетника у телевизијском емитовању (члан 22); и
- Право на жалбу ТВ емитеру или на одговарајућу одштету (члан 23)

Овај круг такође, укључује значајну олакшицу у правилима о износу рекламирања које може бити приказано на телевизији и промену правила које се односе на прекидање програма рекламним порукама (члан 10 до 20): док лимит од 12 минута рекламирања у једном сату емитовања остаје, дневни лимит се повећава. Правила о прекидању програма су поједностављена. Трансмисија филмова направљених за ТВ (искључујући серије, серијале и документарце), кинематографски радови и информативни програми могу бити прекинути рекламом и/или телешопом (*теле-схоппинг*) у сваком програмском периоду у трајању од најмање 30 минута. Емитовање дечијег ТВ програма може бити прекинуто рекламом и/или телешопом (*теле-схоппинг*) једном у одређеном периоду дужем од 30 минута.

Такође, Директива сада дозвољава да емитери преузимају кратке наводе других емитера, са ексклузивним правом емитовања, због њиховог укључивања у извештавање у вестима и дозвољава ограничено коришћење у сервисима на захтев (члан 3к).

Правила надлежности била су предмет оштре дебате током процеса ревизије директиве. AVMSD задржава принцип ”земље порекла” (*country of origin principle*), али мења правила која одређују надлежност држава чланица над сателитским ТВ каналима основаним ван ЕУ простора, а који могу да се примају у оквиру ЕУ (сада локација сателитских предајника има првенство у односу на то у којој земљи се сателитски капацитет користи - члан 2.4). То такође подстиче постојећа правила у оквиру којих држава чланица може да изрази забринутост ако програм потиче од емитера основаног у другој држави чланице, која се не подударује са правилима прве државе чланице, а која су строжа или детаљнија од оних која се налазе у Директиви (члан 3.2 до члана 3.5). Додатно, то омогућава сарадњу међу државама чланицама и

---

њиховим регулаторним органима и то у виду оснивања емитера у једној, а регулисање њиховог рада у другој земљи.

Други значајан елемент ЕУ регулаторног оквира тиче се правила конкуренције, заснованих на члановима Уговора који се тичу антимонополских питања (чланови 81 и 82), члан 86 који се односи на сервисе од јавног интереса и провере државне помоћи (члан 87) и Регулативу Савета (ЕЗ) број 139/2004 од 20. јануара 2004. године о контроли концентрације.

Што се тиче правила о спајању предузећа, релативно високи улози комбинованих и индивидуалних обрта морају бити достигнути да би Унија интервенисала. Европска комисија дозвољава (или не) спајања медијских предузећа и аквизиције. Њен утицај се осети кроз бројне неформалне одлуке, као у случају предлога да британска сателитска компанија BskyВ буде искључена из британског дигиталног емитовања (БДБ) када је УК регулатор, ИТС, додељивао франшизе за дигитално терестријално емитовање 1997. године. Важне одлуке су донете у вези са продајом права кључних типова програма, као што су спортски програми, јер је брига Опште Управе била да осигура фер приступ оваквим садржајима.

Друге ЕУ одлуке у вези са конкуренцијом баве се дигиталним „савезима“ међу комерцијалним емитерима. Тако је 1994., и поново у 1998., Општа Управа IV блокирала понуде удружења немачких водећих ТВ компанија Bertelsmanna, Kirch grupe и Deutsche Telekom AG. Ови комерцијални емитери желели су да оснују заједничко предузеће које се зове МСГ и које би нудило услуге плаћене „телевизије на захтев“ и друге интерактивне сервисе путем система условног приступа (*proprietary conditional access system*). Међутим, Комисија је ставила вето на овај савез, сматрајући га претњом за конкурентно тржиште плаћеног емитовања, као и за будуће дигиталне комуникационе услуге у Немачкој.

Уопштено, приступ ЕУ комисије питањима спајања и удруживња предузећа више иде на руку компанијама које желе да ојачају своје аудиовизуелно тржиште кроз увећање и ширење. Циљ оваквог приступа је промовисање ”европских шампиона” као што су RTL група (Bertelsmann), Telefonica и Vivendi. Политика Комисије промовише паневропска спајања на тржишту, пре него концентрације појединих тржишта.

Ово се директно односи на једно питање које је било и наставља да буде разматрано у ЕУ, а то је питање медијског власништва и плурализма. Политика промоције ”европских шампиона” (и ”националних шампиона” унутар сваке државе чланице) може у стварности бити у супротности са принципом

---

медијског плурализма, који је један од принципа нпр. Повеље о основним људским правима (члан11.2).

Ова дебата је започела публикацијом Зелене књиге о плурализму и медијској концентрацији на унутрашњем тржишту (ЕЗ1992). Дебата се, међутим, ускоро показала несвсисходном, јер није било довољно политичке воље да би се усвојиле било какве обавезујуће одлуке (Kaitatzi-Cithlock,1996; Michalis,1999; Dojl,1997). Постављено је питање да ли ЕУ има правну надлежност да промовише медијски плурализам, нарочито када се даља концентрација медијских тржишта у Европи опажа као позитиван сигнал да индустрија постаје компетитивнија.

Регулатива Европске комисије о спајању предузећа наводи у члану 21.4 да ”државе чланице могу покренути одговарајуће мере да заштите своје легитимне интересе“ као што је „медијски плурализам“. Медијски плурализам је питање, пре свега, за државе чланице. Ипак ово питање се поново појавило кроз бројне одлуке Европског парламента, забринутог медијском концентрацијом и њеним ефектима на демократске дебате и медије уопште. Европска комисија (2007а) је објавила документ о Медијском плурализму у државама чланицама ЕУ, подвлачећи важност обезбеђивања приступа грађанима разноврсним изворима информација, мишљења, гласова итд. у смислу формирања мишљења и ставова без утицаја једне доминантне струје; спречавања ситуација у којима су представљене само једне стране мишљења, а друге маргинализоване; и злоупотребу политичке моћи кроз лобирање моћних интересних група – било да су политичке, приватне или друге.

Међутим, није предложена никаква законска или регулаторна пракса у корист медијског плурализма на нивоу ЕУ. Уместо тога, наручена је студија која би идентификовала конкретне индикаторе неопходне за мерење медијског плурализма у државама чланицама. Ово би требало да пружи грађанима и свим заинтересованим странама оруђе за приступ објективнијем медијском плурализму у државама чланицама, и тамо где је потребно, иницирање акције на националном нивоу којом би се медијски плурализам промовисао.

Питање европског приступа јавним сервисима (PSB) везује се директно за политику конкурентности и медијског плурализма. Ипак, без обзира на другачији приступ Европског парламента (погледати извештај Европског парламента: Будућност јавног сервиса у вишеканалном дигиталном добу из 1996.), Европска комисија целој ствари приступа скоро искључиво у терминима потенцијалне дисторзије конкуренције на аудиовизуелном тржишту давањем државне помоћи јавном сервису, у смислу омогућавања јавног



---

финансирања (било приходом од претплате, расподелом буџета или обоје). У Уговору о оснивању ЕУ јавни сервис се третира као сервис општег економског интереса (*service of general economic interest*). Јавно финансирање јавног сервиса обухваћено је чланом 87 који забрањује: ”сваку врсту помоћи одобрену од стране државе или државних ресурса који на било који начин искривљује или прети да искриви конкурентност, фаворизујући одређене подухвате или производњу одређених добара, а која утиче на трговину међу државама чланицама”, зато што је таква помоћ ”некомпатибилна са заједничким тржиштем”.

Комерцијални емитери су искористили ову и друге одредбе Уговора да би поднели Европској комисији приличан број жалби на разне форме државне помоћи јавним сервисима. Они и њихови политички поборници сматрају да би у мултиканалном окружењу јавним сервисима требало поверити оне делове тржишта који су профитно незанимљиви и где је очигледно да је тржиште подбацило да донесе одговарајућу услугу.

Први корак у решавању ових потешкоћа било је усвајање Протокола број 32 о систему јавних сервиса у државама чланицама, додатог на Амстердамски Уговор из 1997. године. Он препознаје да је систем јавних сервиса у државама чланицама ”директно повезан са демократским, социјалним и културним потребама сваког друштва и потребом да се очува медијски плурализам”. Према Протоколу, држава чланица је слободна да организује јавни сервис како јој одговара, како сама одлучи и како дозволи, као и да одлучи који ће извори финансирања бити отворени за јавне сервисе, све док то не умањује конкуренцију.

Касније је Европска комисија (2001) издала документ о Примени правила државне помоћи јавним сервисима. Експлицитно се прихвата да државе чланице могу прихватити широка растерећења јавног сервиса и слободу да бирају средства за његово финансирање, али Комисија треба да верификује, према члану 86(2) да је умањивање нормалних закона конкуренције на заједничком тржишту у сврху сервиса општег економског интереса и не утиче на конкуренцију на заједничком тржишту на диспропорционалан начин. Овим се захтева:

- Јасна и прецизна дефиниција накнаде за јавни сервис
- Јасно и одговарајуће разликовање активности јавног сервиса и активности не-јавног сервиса, где потоње постоје

Раздвајање ове две тачке између ове две сфере је уобичајено и већ захтевано на националном нивоу, јер се тиме обезбеђује транспарентност и одговор-

---

ност у коришћењу јавних фондова. Разликовање ове две тачке, уколико се организације јавног сервиса упусте у не-јавне активности (као што је рекламирање, неопходне су да би се Комисији дозволило да изврши тестове о пропорционалности.

Пресуда Европског суда правде у случају C-280-00 (Алтмарк) је овде нарочито релевантна јер је суд пресудио да финансијска подршка, која представља само компензацију за обавезе јавног сервиса која је наметнула држава чланица, нема карактеристике државне помоћи, ако:

- кориснику су ефективно поверене дужности са јасно дефинисаним обавезама јавних услуга;
- параметри за израчунавање компензације морају бити унапред постављени на објективан и транспарентан начин
- компензација не прелази онолико колико је неопходно да би се покрили сви или делови трошкова који се појављују у испуњавању обавеза јавних услуга, узимајући у обзир накнаду коју те обавезе могу производити и чињеницу да је кориснику омогућено да разумно профитира за испуњавање ових обавеза
- или је предузеће одабрано за испуњавање обавезе јавних услуга изабрано путем процедуре о јавним набавкама или, уколико то не успије, ниво компензације је одређен на основу анализе какви би били трошкови типичног, добро-вођеног предузећа за испуњавање ових обавеза, поновно узимајући у обзир накнаду коју такве обавезе могу производити и право корисника да прави профит у разумним оквири-ма.

Последњи критеријум (тзв. ”тест приватних инвеститора”) је оспораван од стране емитера јавног сервиса који тврде да ниједан комерцијални емитер није упоредив са јавним сервисом као и да ниједан ”типични” комерцијални емитер нема обавезе и резултирајуће трошкове јавног сервиса.

Скоро је у случају SIC против Комисије (Т-442/03), Европски суд правде заузео другачије становиште од комерцијалних емитера, наводећи да: ”Свака држава чланица има право да дефинише емитере од општег економског интереса који би укључио и емитовање широког програмског спектра (*full spectrum programming*), у исто време дозвољавајући опратеру сервиса од општег економског интереса да настави са комерцијалним активностима, попут продаје огласног простора”.

Као део регулаторног оквира требало би да споменемо Препоруку Савета о заштити малолетника и људског достојанства из 1998.године, касније 2006.

---

године, замењену Препоруком Европског парламента и Савета Европе о заштити малолетника и људског достојанства и праву на одговор у контексту конкурентности европске аудиовизуелне и он лине индустрије информационих сервиса.

Препорука из 2006. позива државе чланице да предузму неопходне мере и да, између осталог, обезбеде заштиту малолетника и људског достојанства у свим онлине информационим сервисима тако што би: предузеле акције којима би се омогућило малолетницима да одговорније користе аудиовизелне и он лине информационе сервисе; предузеле акције којима се омогућава лакши приступ квалитетном садржају и услугама које су прилагођене малолетницима, укључујући ту и одредбе којима се омогућује приступ у едукативним установама и на јавним местима; промовисање медијске писмености; подстицање аудиовизелне и индустрије онлине информационих услуга, а без угрожавања слободе изражавања или слободе штампе, да избегавају сваку врсту дискриминације базиране на полној, расној или етничкој основи, религији или убеђењу, инвалидитету, годинама или сексуалној оријентацији у свим аудиовизуелним и он лине услугама као и да се боре против такве дискриминације; промовисање мера којима се бори против свих илегалних активности на интернету штетних за малолетнике и обезбеђивање да интернет постане сигурнији медиј.

### **Мере подршке за промовисање развоја аудиовизуелне индустрије, продукција и дистрибуција европског садржаја**

AVMS Директива задржава одредбе Директиве о прекограничној телевизији у члановима 4 и 5, утврђујући да земље чланице треба да осигурају, кад год је то могуће, да емитери сачувају већину свог времена за емитовање европских радова (осим за вести, спорт, квизове, рекламе и телетекст ) 10 % емитованог времена мора бити обезбеђено, кад год је то могуће, за независне европске продукције. Ове и друге одредбе Директиве обезбеђују улагање у европске и независне продукције и њихову доступност за европску публику.

Изузев ових квота, наследност МЕДИА програма је обезбедила шему подршке за европски филм и ТВ индустрију са циљем стварања кокурентније индустрије и способније да се суочи са потребама све већег пораста броја ТВ станица.

У 2006. Европски парламент и Савет су установили ново лице МЕДИА програма, МЕДИА 2007, са буџетом од 755 милиона еура за период 2007. до 2013. године, који би се првенствено потрошили на развој и дистрибуцију

---

европског аудиовизуелног материјала.

Друга област ових улагања је дигитални и онлине садржај. Савет је 2000. године основао вишегодишњи програм за стимулисање развоја и употребу европског дигиталног садржаја на глобалној мрежи и промоцију језичких различитости у информационом друштву, наменивши 100 милиона еура у ову сврху. 2002. године документ Савета о интерактивном медијском садржају у Европи, позива земље чланице да промовишу управо такав садржај. 2005. године, одлука 456/2005/ЕЗ Европског парламента и Савета основала је вишегодишње програме којим би учинила дигитални садржај у Европи доступнијим, употребљивијим и искористивијим (“eContentplus programme”) за године 2005 – 2008 распоређујући 149 милиона еура у ову сврху .

Бројне активности биле су усмерене ка промоцији креативног садржаја дистрибуираног онлине (ЕЗ 2008 а, 2008 б) као што су аудиовизуелни онлине медији (филм, телевизија, музика и радио), онлине видео игре, онлине издаваштво, едукативни садржаји као и садржаји које су произвели корисници мреже. Ово укључује Високу радну групу за управљање дигиталним правима, (*High Level Group on Digital Rights Management*) европску Повељу о развоју и преузимању филмова онлине и иницијативу Дигиталне библиотеке. Последњи пројекат има за циљ да учини доступним онлине европску културну баштину у књигама, музици, сликама, фотографијама и филмовима преко јединственог портала. Дигитализација културног материјала може да пружи Европљанима приступ материјалима из музеја, библиотека и иностраних архива. Сама Комисија ће обезбедити суму од 120 милиона еура у периоду 2009-2010. године за побољшање онлине приступа европском културном наслеђу.

### **Развој информационог друштва, обезбеђивање универзаланог приступа електронским и комуникационим мрежама и сервисима**

Европска политика у овом пољу настаје из анализе процеса конвергенције (ЕК, 1997) и његових технолошких, тржишних и медијских последица. Они се труде да постану носиоци овог процеса како би се постигле погодности које би били у служби достизања европских циљева. Тако нпр. Акциони план Стратегије „eEurope 2005: информационо друштво за све“ (ЕК, 2002) и сл., посвећене су убрзавању процеса дигитализације, као и промоцији дигиталне конверзије телевизије у државама чланицама (ЕК, 2003б, 2005б). Део овог процеса је политика спектрума, креирана да користи дигиталну дивиденду (фреквенције ослобођене након преласка на дигитално емитовање) који би могле да изађу у сусрет брзорастућим захтевима бежичне комуникације, нпр. промовишући широко-појасне апликације у савладавању

---

“дигиталне поделе”, обезбеђујући додатне терестријалне услуге емитовања и подстичући раст мобилне мултимедије (ЕК, 2007ц).

Велики корак напред ка консолидацији унутршњег тржишта у конвергентном окружењу, је отклањање препреке правилима о комуникационим мрежама и сервисима на европском нивоу, усвајањем „телеком пакета“ у 2002. Ово је подразумевало усвајање једног броја директива<sup>100</sup> које су додате већ кохерентном регулаторном оквиру, који се односи на све трансмисионе инфраструктуре без обзира на типове услуга које се тим путем преносе (тзв. хоризонтални приступ). Нови оквир обухвата све електронске и комуникационе мреже, укључујући опрему, и електронске комуникационе услуге, укључујући и оне које су до сада емитовале садржај, као што су нпр. кабловске телевизијске мреже, терестријалне мреже и сателитске.

Општи циљ је либерализација: телекомуникационе лиценце су замењене општим дозволама за трансмисију, док појединачне лиценце и за трансмисију и за производњу садржаја више неће бити бити доступне. Државе чланице имају слободу да захтевају да одређен садржај буде емитован на одређеним фреквенцијама, али услуга емитовања мора бити додељена у складу са отвореним и транспарентним процедурама. „Must carry“ (обавезно емитовање) одредба остаје на снази и може бити проширена за достизање дефинисаних циљеве од јавног интереса. Питања приступа – CAS, EPG, API– су ту да би се регулисало на основу фер, резонског, недискриминаторног приступа. Идеја у позадини ове иницијативе је да се регулише само када је то крајње неопходно и да се регулатива постепено редукује онда када конкуренција постане ефективна на тржишту. Циљ је да се регулатива фокусира само тамо где је потребна, и да посебно контролише „уска грла“ с обзиром на то да индивидуални оператери имају значајан тржишни удео. „Телеком пакет“ налази се у процесу ревизије, а нове промене се тек очекују. Тренутне активности у овој области повезане са стратешким оквиrom,“ и 2010 - европско информационо друштво 2010”, који промовише отворену и конкурентну дигиталну економију, наглашавајући информационо комуникационе технологије као носице инклузије и квалитета живота (ЕК, 2005а).

Стратегија намеће три приоритета информационог друштва и медијске политике:

---

<sup>100</sup> Директива 2002/21/ЕЗ Европског Парламента Савета о регулаторном оквиру електронских комуникацијских мрежа и сервиса; Директива 2002/20/ЕЗ Европског Парламента и Савета о ауторизацији електронских комуникационих мрежа и сервиса; Директива 2002/19/ЕЗ Европског Парламента и Савета о приступу и интерконекцији електронских комуникационих мрежа и опреме; Директива 2002/22/ЕЗ Европског Парламента и Савета о универзалним сервисима и правима потрошача у вези са електронским комуникационим мрежама и сервисима.

---

1. формирање јединственог европског информационог простора које промовише отворено и конкурентно унутрашње тржиште за информационо друштво и медије, нудећи приступачне, сигурне и широке опсеге комуникација, богат и разнолик садржај и дигиталне сервисе. Овакав циљ захтева решење за многе изазове узроковане дигиталном конвергенцијом:

- a) брзина: брже широкопојасне услуге у Европи за доставу богатог садржаја као што је HD видео
- b) богат садржај: повећање правне и економске сигурности којом би се подстакли нови сервиси и онлине садржаји
- c) међуоперативност: подстицање уређаја и платформи које „разговарају једна са другом” и сервиса који су преносиви од платформе до платформе
- d) сигурност: обезбедити да интернет буде сигурнији од варалица, штетног садржаја и технолошких грешака, као би се повећало поверење између инвеститора и потрошача

2. јачање иновација и улагање у информационо комуникационе технологије и истраживања како би се промовисао развој и већа запосленост

3. достизање Инклузивног Европског Друштва које промовише развој и запосленост, а који је конзистентан са одрживим развојем и даје приоритет бољим јавним сервисима и квалитету живота.

Мора се поменути и Директива 2001/29/ЕЗ Европског Парламента и Савета од 22. маја 2001. године, која разматра питања хармонизације одређених аспеката ауторских права и сродних права у инфромационом друштву, креирана да једним делом обезбеди и да произвођачи садржаја и провајдери могу да профитирају коришћењем свог садржаја. Директива хармонизује права на репродукцију, права комуникације са публиком, права да се садржај учини јавним и права на дистрибуцију. Основни принцип овакве хармонизације је обезбеђивање високог нивоа заштите аутора. Ова права односе се на онлине окружење.

Европска комисија (2008ц) је такође објавила и Зелену књигу о ауторским правима у “друштву знања”, којим би се покренула дебата о томе како се инфромације о знању, истраживању, науци и едукацији најефикасније могу дистрибуирати у онлине окружењу. Зелена књига има за циљ да постави сет питања у вези са улогом ауторских права у “економији знања”.

### **Спољно-политичка димензија аудиовизуелне политике Заједнице**

Процес проширења ЕУ, укључујући рад са кандидатима и земљама придружницама у циљу помоћи при усвајању европских закона (*acquis*) у аудиовизуелном сектору једна је од главних области активности. Процес придруживања захтева од земље кандидата да транспонује регулаторни оквир

---

у своје правне системе и инкорпорира циљеве ЕУ аудиовизуелне политике у своје медијске политике.

MEDIA 2007, Euromed Audiovisual 2 или ЕУ-АСР подржава програм за аудиовизуелну и филмску индустрију укључујући и све елементе кооперације са земљама трећег света. У смислу њиховог проширења, Европски парламент је покренуо препараторни програм „Медиа Интернационал“ 2007. године, са циљем јачања сарадње између држава чланица ЕУ и земаља трећег света (Општа Управа за информационо друштво и медије, 2008). Програм је, такође, усмерен на охрабривање двосмерног протока кинематографских радова. У контексту веома мале присутности европског филма на тржишту величине као што је азијско или латиноамеричко, као и потешкоћа које имају филмови из тих земаља да стигну на европских биоскопа, овај програм има двоструку сврху.

Основни сегмент спољне акције је одбрана европских културних интереса у контексту Светске трговинске организације, имајући у виду имплементацију Генералног споразума о трговини у услугама (GATS). То је први сет мултилатералних, правно важећих правила која обухватају међународну трговину услуга и усмеравају њену даљу либерализацију, проширујући третман „најповлашћеније нације“, приступ тржишту и третман једнак националном за све стране Споразума које су прихватиле обавезе у овим областима.

Политика ЕУ је комбинације либерализације трговине и економских интеграција уз очување културних циљева и политиком општег интереса.

Управо је ово разлог америчког инсистирања у оквиру Светске трговинске организације и на другим местима, да се отклоне трговинска ограничења, као што су националне филмске квоте и финансијске подршке (засновано на америчком нео-класичном виђењу тржишне економије и њиховом односу према производима културе где би они требало да буду ослобођени протекционизма државе), наишло на такав отпор у земљама ЕУ.

На крају, ниједна држава чланица ЕУ није се обавезала на либерализацију тржишта нити је гарантовала једнак третман страним и домаћим компанијама („национални третман“) у аудиовизуелној области. Европске државе омогућиле су бројне изузетке од правила ”најповлашћеније нације да би државе које дозвољавају приступ појединим страним такмацима давале једнаке шансе свим чланицама Светске трговинске организације.

Европска Комисија (2003ц) подржава рад у оквиру УНЕСКО, на основу Конвенције о заштити и унапређењу диверзитета у културном изражавању,

---

из 2005. године. ЕУ министри културе на састанку у Солуну маја 2003. дискутовали су о могућим интернационалним инструментима културног диверзитета, доносећи следеће закључке:

Европа као континент културе не може да прихвати споразум о хомогености култура, нити споразум о претњи од пропасти цивилизације. Европски одговор на све ово је инсистирање на очувању и унапређењу културних различитости... Основни међународни форум за културну политику не може бити Светска трговинска организација.

## REFERENCES

Doyle, Gilian (1997) From “Pluralism” to “Ownership”: Europe’s emergent policy on Media Concentrations navigates the doldrums. *The Journal of Information, Law and Technology*\_1997 (3). [http://elj.warwick.ac.uk/jilt/commsreg/97\\_3doyl/](http://elj.warwick.ac.uk/jilt/commsreg/97_3doyl/).

European Commission (1984) *Television Without Frontiers. Green Paper on the Establishment of the Common Market For Broadcasting, Especially by Satellite and Cable*, COM(84) 300 final. Brussels: European Community.

European Commission (1992) *Pluralism and Media Concentration in the Internal Market. An assessment of the need for Community Action*. Green Paper. COM(92)480 final. Brussels: European Union.

European Commission (1993) *White Paper on growth, competitiveness, and employment - The challenges and ways forward into the 21st century*. COM(93) 700 final. Brussels: European Union.

European Commission (1997) *Green Paper on the Convergence of the Telecommunications, Media and Information Technology Sektors, and the Implications for Regulation. Towards an Information Society Approach*. COM(97)623. Brussels: European Union.

European Commission (1998) *Audiovisual Policy of the European Union*. Brussels: European Union.

European Commission (1999) *Principles and Guidelines for the Community’s Audiovisual Policy in the Digital Age*. COM(1999) 657 final. Brussels: European Union.



---

European Commission (2001) Communication on the application of State aid rules to public service broadcasting. *Official Journal of the European Communities*, C 320: 5-11. Brussels: European Union.

European Commission (2002) *eEurope 2005: An information society for all. An Action Plan to be presented in view of the Sevilla European Council*. COM(2002) 263 final. Brussels: European Union

European Commission (2003a) The Future of European Regulatory Audiovisual Policy, COM(2003) 784 final, Brussels: European Union.

European Commission (2003b) *Communication on the transition from analogue to digital broadcasting (from digital 'switchover' to analogue 'switch-off')*. COM(2003) 541 final. Brussels: European Union

European Commission (2003c) *Towards an international instrument on cultural diversity*. COM(2003)520 final. Brussels: European Union

European Commission (2005a) *i2010 – A European Information Society for growth and employment*. COM(2005) 229 final. Brussels: European Union  
European Commission (2005b)

European Commission (2005b) *Communication on accelerating the transition from analogue to digital broadcasting*. COM(2005) 204 final. Brussels: European Union.

European Commission (2006) *Seventh communication on the application of Articles 4 and 5 of Directive 89/552/EEC "Television without Frontiers", as amended by Directive 97/36/EC, for the period 2003-2004*. COM(2006) 459 final. Brussels: European Union.

European Commission (2007a) *Media pluralism in the Member States of the European Union. Commission Staff Working Document*. SEC(2007) 32. Brussels: European Union

European Commission (2007b) *Reaping the full benefits of the digital dividend in Europe: A common approach to the use of the spectrum released by the digital switchover*. COM(2007) 700 final. Brussels: European Union

European Commission (2008a) *Creative Content Online in the Single Market*. COM(2007) 836 final. Brussels: European Union.

---

European Commission (2008b) *Commission Staff Working Document accompanying the Communication on Creative Content Online in the Single Market*. SEC(2007) 1710. Brussels: European Union.

Harcourt, A.J. (1998) EU media ownership regulation: conflict over the definition of alternatives. *Journal of Common Market Studies*. September.

Harrison, J., L. Woods (2007) *European Broadcasting Law and Policy*. Cambridge: Cambridge University Press.

Humphreys, P. (2005) *The EU and Audiovisual Regulation: An Agency for De-regulation or Re-regulation - A Research Agenda*. Paper presented during the 3rd conference of the European Consortium for Political Research, Budapest, <http://regulation.upf.edu/ecpr-05-papers/phumphreys.pdf>

Information Society and Media Directorate-General (2008) *2008 Work Programme Implementation of the Preparatory Action "MEDIA International"*. [http://ec.europa.eu/information\\_society/media/docs/pa/pdf/wp2008en.pdf](http://ec.europa.eu/information_society/media/docs/pa/pdf/wp2008en.pdf)

Jõesaar, Andres (forthcoming) Formation of Estonian Broadcasting Landscape 1992-2007: Experience of the Transition State. Impact of the EU legislation on the Estonian television broadcasting since mid 90's. *Central European Journal of Communication*, No. 2

Kaitatzi-Whitlock, Sophia (1996) Pluralism and Media Concentration in Europe. Media Policy as Industrial Policy. *European Journal of Communication*, 11(4): 453-483.

KEA European Affairs, CERNA (2007) *Study on the Impact of the Conditional Access Directive*. Study prepared on behalf of the European Commission Directorate General for Internal Market & Services, [http://ec.europa.eu/internal\\_market/media/docs/elecpcay/study\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/internal_market/media/docs/elecpcay/study_en.pdf)

Media Task Force (2008) *Inventory of Measures Affecting the Media*. Brussels: European Commission, [http://ec.europa.eu/information\\_society/media\\_taskforce/doc/grid\\_inventory.pdf](http://ec.europa.eu/information_society/media_taskforce/doc/grid_inventory.pdf)

Michalis, Maria (1999) European Union Broadcasting and Telecoms: Towards a Convergent Regulatory Regime? *European Journal of Communication*. 14(2): 147-171.

Ognyanova, Nelly (forthcoming) Bulgarian Media Policy and Law: How Much Europeanization. *Central European Journal of Communication*, No. 2.

---

Reding, Viviane (2002) *The challenges facing a future European regulatory system for media and communications*. Speech/02/490. Medientage, Munich, 17 October. ([http://europa.eu.int/rapid/start/cgi/guesten.ksh?p\\_action.gettxt=gt&doc=SPEECH/02/490|0|RAPID&lg=EN](http://europa.eu.int/rapid/start/cgi/guesten.ksh?p_action.gettxt=gt&doc=SPEECH/02/490|0|RAPID&lg=EN))

*Report by the Think-Tank on the Audiovisual Policy of the European Union* (1994). Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities.

*The Future of Public Service Television in a Multi-channel Digital Age* (1996) Committee on Culture, Youth, Education and the Media, European Parliament, <http://www.poptel.org.uk/carole-tongue/index2.html>



## Приватизација медија у Србији

Кључне полуге реформе медијског сектора у Србији, након пада Милошевићевог режима октобра 2000. године, требало је да буду креирање независног регулаторног тела за радио-дифузију и трансформација државне националне телевизије у јавни сервис, односно приватизација преосталих државних медија.

Закон о радиодифузији (“Службени гласник РС”, бр. 42/2002, 97/2004, 76/2005, 79/2005, 62/2006, 85/2006, 86/2006) предвидео је, у члану 42 став 1, да ималац дозволе за емитовање програма не може да буде предузеће, установа или друго правно лице чији је оснивач Република Србија или аутономна покрајина, изузев установа јавног радиодифузног сервиса. У односу на постојеће радио и телевизијске станице у државној својини, или радио и телевизијске станице локалних и регионалних заједница, како их закон назива, установљена је њихова обавеза да се приватизују у року од четири године од дана ступања на снагу Закона о радиодифузији. Такође је било предвиђено да надлежно министарство у року од шест месеци од дана ступања на снагу Закона о радиодифузији донесе акт којим ће ближе уредити начин приватизације радио и телевизијских станица локалних и регионалних заједница.

Закон о јавном информисању (“Службени гласник РС”, бр. 43/2003, 61/2005) предвидео је оснивачи јавног гласила не могу бити, ни посредно ни непосредно, држава и територијална аутономија, као ни 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 уколико је то предвиђено посебним законом којим се уређује област радиодифузије.

Такође је предвиђено да јавна гласила чији су оснивачи држава и територијална аутономија, или установа, односно предузеће које је у претежном

---

101 Адвокатска канцеларија Живковић Самарцић

---

делу у државној својини или јавно гласило које се у целини или претежним делом финансира из јавних прихода, а на која се не примењују одредбе закона којим се уређује област радиодифузије, престају са радом у року од две године од дана ступања на снагу овог закона.

Оно што је, међутим, већ тада довело у питање искреност намере да се деполитизује питање власништва над медијима, обезбеди плурализам медијских извора и спрече злоупотребе јавних медија у партијске и политичке сврхе, чега је Србија итекако била сведок у деведесетим, јесте први изузетак из обавезне приватизације, уграђен већ у сам Закон о јавном информисању.

Наиме, у закон је, у виду амандмана народних посланика, унета одредба којом је омогућено оснивање државне новинске агенције. Такво законско решење у јавној расправи одбачено је из више разлога. Најпре зато што се уводи посебан режим за само један облик јавног гласила – новинску агенцију, док сви остали државни медији морају бити трансформисани у јавне сервисе или приватизовани. Ипак, амандман је прихваћен уз образложење да “јавност има право да буде објективно и непристрасно упозната са свим ставовима и одлукама државних органа” и зато што би, у случају да и новинске агенције буду искључиво приватне, “јавна гласила могла бити ускраћена за информације о одлукама и ставовима државе”. Такво образложење указало је на неповерење и нових власти у медије који нису под њеном директним контролом, те већ у старту довело у питање и искреност намере да се и државна телевизија трансформише у јавни сервис.

Примена Закона о радио-дифузији доведена је у питање отежањем владе и Скупштине да предложе своје кандидате за Савет. Рокови предвиђени за формирање тог тела пробијени су за више од шест месеци. Осам чланова Савета напрасно је онда изабрано 11. априла 2003. године, уз кршење законске процедуре приликом избора два члана – избегавањем јавности у поступку њиховог кандидовања. Спорови су се водили и око избора члана Савета са Косова, детаљи из чије биографије су указивали да је реч о лицу које не испуњава формалне квалификације за чланство у Савету, нити законски услов за деветог члана Савета - да живи на Косову. Због одлуке већине изабраних чланова Савета да се ово тело конституише и поред очигледних незаконитости у поступку избора и кандидовања, члан Савета кога су кандидовале професионалне организације, Сњежана Миливојевић поднела је оставку. Убрзо након тога уследила је и оставка члана Савета кога су кандидовале невладине организације, Владимира Водинелића.

Након што Савет не само да се није успротивио кршењу закона од стране Скупштине у поступку кандидовања својих чланова, већ је и сам прекршио

---

закон, бројне домаће и међународне организације и угледни појединци укључивали су да је неопходно, како би се заштитио кредибилитет ове институције која треба да буде прво независно регулаторно тело које се уопште оснива у Србији, поступак избора Савета поновити. Скупштинска већина одлучила је, међутим, да пред Скупштину, уместо понављања поступка стави захтев за разрешење три спорна члана, да би затим поједине странке владајуће коалиције, заједно са посланицима странака из бившег Милошевићевог режима, гласале против таквог предлога.

Крајем августа 2003. године, Европска комисија и Европска агенција за реконструкцију одлучиле су да замрзну 300 хиљада евра помоћи за Савет Републичке радиодифузне Агенције. Велики број професионалних и невладиних организација и јавно је саопштио свој став да неће предлагати нове кандидате за избор у Савет уместо Сњежане Миливојевић и Владимира Водинелића, док се претходно не исправе незаконитости које су и довеле до њихових оставки. Професионалне и невладине организације, међутим, у овој одлуци нису биле јединствене, те је један мањи број њих Скупштини поднео листе својих кандидата за упражњена места у Савету.

Одлагањем примене Закона о радио-дифузији онемогућена је не само припрема конкурса за доделу фреквенција и непотребно продужен хаос на медијском тржишту са више од хиљаду електронских медија. Одлагањем примене Закона о радио-дифузији одложен је и почетак својинске трансформације локалних медија, чији су оснивачи скупштине општина или градова.

Законом о радиодифузији предвиђен акт којим ће ближе уредити начин приватизације радио и телевизијских станица локалних и регионалних заједница, чије је доношење стављено у надлежност Министарства културе, уместо у року од шест месеци од дана ступања на снагу Закона о радиодифузији, донет је тек у августу 2004. године ("Службени гласник РС", бр. 95/2004). Међутим, Агенција за приватизацију заузела је став да по том Правилнику о начину приватизације радио и/или телевизијских станица локалних и регионалних заједница, приватизацију није било могуће спровести. Правилник је, наиме, од Агенције за приватизацију захтевао да се упушта у тумачење Закона о радиодифузији, за шта она није била надлежна, а наметала је и одређене програмске обавезе емитерима (обезбеђивање минимума од четири сата локалног информативно-образовног програма дневно у најслушанијим јутарњим и вечерњим терминима), за шта опет министарство није било надлежно.

Нови правилник, у чијој је изради сада непосредно консултована и Агенција за приватизацију, усвојен је тек у јуну 2005. године ("Службени гласник

---

РС”, бр. 51/2005). Више од три године од иницијално остављеног четворогодишњег рока за приватизацију јавних електронских медија, већ су биле прошле.

Иако су надлежни у читавом низу наврата говорили да се рокови за окончање приватизације неће продужавати, на крају су ипак пропустили. Рок за приватизацију штампаних медија продужен је са иницијалне две, на три године, односно до 23. априла 2006. године, а рок за приватизацију електронских медија продужен је до 31.12.2007. године.

По извештају Независног удружења новинара Србије доступном на Интернету, на адреси: <http://www.nuns.org.yu/dosije/23/04d.jsp> током 2007. године, приватизован је 41 медиј. По истом извештају, приватизација није окончана и на њу чека још 47 електронских медија.

Дана 29.12.2007. године, Народна скупштина Републике Србије усвојила је Закон о локалној самоуправи (“Службени гласник РС”, број 129/2007) и Закон о главном граду (“Службени гласник РС”, број 129/2007), као два од сета четири закона којим се регулише територијална организација Србије, њени органи и локални избори. Усвајање Закона о локалној самоуправи и Закона о главном граду, у делу у којем општинама ставља у надлежност да оснивају телевизијске и радио станице, а Београду да оснива телевизијске и радио станице, новине и друга средства јавног обавештавања, представља нови удар на приватизацију јавних медија и реформе медијског сектора у Србији.

Додатно, и не мање важно, два дана пре усвајања спорних закона и неколико дана пре истека рока за приватизацију медија у Србији, Влада је усвојила Закључак, који је за последицу имао прекид приватизационих поступака за све медије у Србији. Нелегитимним актом највишег органа власти осујећено је не само извршење закона којим је дефинисана реформа медија већ је процес реформе у области приватизације медија враћен на сам почетак.

Члан 20. став 1. тачка 34 Закона о локалној самоуправи, предвиђа следеће:

*“Општина, преко својих органа, у складу с Уставом и законом ... стара се о јавном информисању од локалног значаја и обезбеђује услове за јавно информисање на српском језику и језику националних мањина који се користе на територији општине, оснива телевизијске и радио-станице ради извештавања на језику националних мањина који је у општини у службеној употреби, као и ради извештавања на језику националних мањина који није у службеној употреби, када*

---

*такво извештавање представља достигнути ниво мањинских права“.*

Закон о главном граду иде још даље и у члану 8. став 1 и став 2 тачка 5 предвиђа да град Београд обавља надлежности општине и града, утврђене Уставом и законом, те да поред ових надлежности:

*“Град Београд, на својој територији, у складу са законом ... може да оснује телевизијске и радио-станице, новине и друга средства јавног обавештавања”,*

ширећи право ове јединице локалне самоуправе да оснива медије, укључујући и штампане медије, у свим случајевима а не само ради извештавања на језику националних мањина.

Наведене одредбе спорних закона су у директној супротности са Уставом Републике Србије (у даљем тексту Устав), сетом закона и јавних политика којима је дефинисана реформа медија, те ратификованим међународним инструментима и општеприхваћеним стандардима међународног права.

Члан 50 став 1 и став 2 Устава предвиђа:

*“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“.*

Не би смело да буде спорно да тумачење речи „свако“ овде не подразумева државу нити локалну самоуправу. Члан 50 Устава, насловљен са „слобода медија“ налази се у склопу поглавља којом се дефинишу људска и мањинска права и слободе, а не надлежности или овлашћења јединица локалне самоуправе. Ово посебно имајући у виду да се законима којима се уређује реформа медијског сектора, и то чланом 14 став 2 Закона о јавном информисању, изричито предвиђа да:

*“Оснивачи јавног гласила не могу бити, ни посредно ни непосредно, држава и територијална аутономија, као ни 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 уколико је то предвиђено посебним законом којим се уређује област радиодифузије“.*

Да подсетимо, члан 96 став 1, 2, 3, и 10. и члан 126 Закона о радиодифузији,



---

у сада важећем тексту, предвиђа обавезу да се станице локалних и регионалних заједница чији су оснивачи локалне самоуправе, односно општине или градови, имају приватизовати до 31. децембра 2007. године.

Доношењу спорних закона није претходила јавна расправа, као ни консултација са министарством надлежним за медије. Грађанима Србије ускраћена је прилика да се изјасне да ли поред радио-телевизијске претплате које већ плаћају за републички и покрајински јавни сервис, желе да финансирају и нове локалне медије за чију уређивачку независност не постоје никакве системске гаранције. У том смислу, најмање је прекршена одредба члана 77 Закона о државној управи којом се дефинише обавеза органа управе да:

*„у припреми закона којим се битно мења правни режим у једној области или којим се уређују питања која посебно занимају јавност спроведу јавну расправу“.*

Како члан 194 Устава став 3 предвиђа да сви закони и други општи акти донети у Републици Србији морају бити сагласни са Уставом, спорне одредбе члана 8 став 2 тачка 5 Закона о главном граду и члан 20 став 1 тачка 34 Закона о локалној самоуправи у супротности су са Уставом, те су у колизији са Законом о јавном информисању и Законом о радиодифузији као законима усвојеним у оквиру сета закона којим се дефинише реформа медијског сектора.

На основу Закључка Владе 05 Број 023-8988/2007 од 27. децембра 2007. године, донетог на иницијативу Министарства за државну управу и локалну самоуправу и Извршног већа Аутономне покрајине Војводине, неколико дана пре што је рок за приватизацију електронских медија истекао, а два дана пре усвајања спорних закона, прихваћена је Информација о потреби прекида поступка приватизације електронских медија који емитују програме на језику националних мањина, и то за укупно 8 медија. У циљу реализације овог Закључка, Агенција за приватизацију задужена је да:

*„У складу са чланом 25а Закона о приватизацији донесе решење о прекиду поступка приватизације радио и/или телевизијских станица локалних и регионалних заједница које емитују програм на језику националних мањина“.*

Оправдање за овај акт Влада је нашла у заштити достигнутог нивоа права мањина које је гарантовано Уставом, образлажући прекид приватизације медија на следећи начин:

*„Наиме, напред наведени електронски медији емитују програме на језици-*

---

*ма националних мањина који су некомерцијалног карактера, те се основано очекује да ће по извршеној приватизацији ових медија бити обустављено емитовање на програмима националних мањина. Емитовање наведених програма је од изузетног значаја у поменутиим, али и другим локалним заједницама у Републици Србији и већ деценијама представља достигнути ниво у остваривању Уставом и законом утврђених права националних мањина. Доношење предложеног Закључка од нарочитог је значаја за средине у којима нису испуњени законом прописани услови за увођење службене употребе језика националних мањина“.*

Закључак се при том у захтеву за прекид поступка приватизације ослања на овлашћење Агенције за приватизацију у приватизационом поступку. Закон о приватизацији (“Службени гласник РС” бр. 38/2001, 18/2003, 45/2005, 123/2007) прекид поступка предвиђа у члану 25а на следећи начин:

*“Ако у току спровођења поступка приватизације наступе околности које онемогућавају продају капитала, односно имовине субјекта приватизације, Агенција може да одреди прекид поступка који траје док постоје разлози за прекид, а најдуже 180 дана од дана доношења одлуке о прекиду поступка“.*

Спорни Закључак не прецизира шта се дешава након истека рока од 180 дана од дана доношења одлуке о прекиду поступка.

Остављајући по страни да ли тумачење „околности“ у смислу члана 25а Закона о приватизацији пружа довољно основа за прекид поступка по Закључку Владе, мора се истаћи да је наведеним актом највишег органа извршне власти осујећена примена сета закона и јавних политика усвојених у склопу медијских реформи, чиме је исти орган прекршио своје основне дужности дефинисане Уставом и тиме озбиљно нарушио принцип поделе власти. Требало би подсетити на основну улогу Владе у систему поделе власти и на члан 4 Устава којим се дефинише систем поделе власти на законодавну, извршну и судску, као и члан 2 Закона о Влади (“Службени гласник РС”, бр. 55/2005, 71/2005, 101/2007, 65/2008) који предвиђа да Влада као извршни орган „извршава законе и друге опште акте Народне скупштине“ и утврђује и води политику Републике Србије „у оквиру Устава и закона и других општих аката Народне скупштине“. Стога је спорни Закључак Владе којим се прекида процес приватизације који је у моменту доношења Закључка био дефинисан важећим законима изразит пример повреде начела поделе власти обзиром да је доношењем поменутог Закључка, Влада прекршила своју основну обавезу да утврђује и води политику у складу са Уставом и законима односно обавезу да извршава донете законе у складу са чл. 103 Устава

---

Републике Србије (“Службени гласник РС“, бр. 98/2006) и члана 2. Закона о влади.

Додатно, и опет не мање важно за стање реформи медијског сектора, мора се истаћи да су на предлог надлежног за “општа питања положаја припадника националних мањина“, Министарства за државну управу и локалну самоуправу, спорни Закључак Владе, као и спорне законске одредбе, усвојене без претходне консултације са министарством надлежним за обављање послова државне управе који се односе на „систем јавног информисања“ (значи и за медије), са Министарством културе. Тиме је најмање повређено начело сарадње између органа државне управе, дефинисано чланом 64 Закона о државној управи (“Службени гласник РС”, бр. 79/2005, 101/2007) који предвиђа, да су органи државне управе дужни да сарађују у свим заједничким питањима и да једни другима достављају податке и обавештења потребна за рад.

Спорним актима државе угрожено је право слободе медија, али и право мањина на јавно информисање на сопственом језику. Са једне стране, спорни Закључак Владе се у образложењу прекида процеса приватизације медија позива на одредбе Устава односно закона којима се генерално утврђују права мањина, без узимања у обзир оних одредби Устава и закона којима се прецизно дефинише на који начин се остварује права мањина на јавно информисање на сопственом језику. Са друге стране, одредбе спорних закона међају усвојене начине реализације права мањина на јавно информисање на сопственом језику, враћајући ово право мањина на решења пре медијских реформи која су у супротности са унутрашњим правом али и међународним обавезама државе.

У ситуацији у којој у Србији постоје два јавна радиодифузна сервиса који су дужни да »обезбеде задовољавање потреба ... националних мањина, односно етничких група, кроз могућност да одређене програме или програмске целине, на подручјима на којима живе и раде, прате и на свом матерњем језику и писму«, у којој су отворени конкурси за финансирање програма из буџета који су намењени реализацији права мањина на информисање на сопственом језику, те могућности да припадници националних мањина оснивају сопствене медије, спорне одредбе Закона о локалној самоуправи којима се предвиђа да органи власти оснивају медије ради заштите стечених права мањина представља нелегитимно и сувишно мешање државе у слободу медија.

Члан 194 став 5 Устава Републике Србије предвиђа да закони и други општи акти донети у Републици Србији не смеју бити у супротности са потврђеним

---

међународним уговорима и општеприхваћеним правилима међународног права, док члан 194 став 3 Устава предвиђа да су „потврђени међународни уговори и општеприхваћена правила међународног права део правног поретка Републике Србије“ те да потврђени међународни уговори не смеју бити у супротности са Уставом“.

Устав овом одредбом није нити може бити стављен изнад међународног права – одредбе ратификованих међународних уговора обавезне су за државу и исте се морају извршавати у доброј вери, у складу са чланом 26 Бечке конвенције који дефинише генерални принцип међународног обичајног права *пакта сунт серванда*. Ову конвенција која кодификује уговорно међународно право ратификовало је више од 100 земаља света, и иста се и међу оним земљама које је нису ратификовале признаје као својеврсни кодекс обичајног права о обавезама држава приликом закључивања међународних инструмената. Члан 27 Бечке конвенције, од ког такође дерогација није могућа, предвиђа обавезу државе да се не може позвати на одредбе унутрашњег права у циљу оправдања немогућности извршења уговорне обавезе преузете међународним уговором, чак и кад се је то унутрашње право највиши акт државе.

Закључак Владе дозволио је да се поступак приватизације прекине не само за наведених 8 медија, већ за све медије чија је приватизација у току, тиме што је, у тачки 3 Закључка, препоручила аутономним покрајинама и јединицама локалне самоуправе да у складу са законом утврђеним делокругом, предузму мере потребне за реализацију прекида поступка приватизације од стране Агенције за приватизацију. Овим је створена ситуација у којој и они медији који до сада нису имали програм на језима мањина од једном, преко ноћи, отварају мањинске редакције, и уз допис свог оснивача упућен Агенцији, успевају да прекину поступак своје приватизације. Привидно, ово се ради у племенитом циљу очувања или унапређења мањинских права. Испод површине, ради се о покушају да се очувају механизми контроле над медијима и да се о трошку пореских обвезника финансира медиј који би се, кад политичке околности то затраже, злоупотребио за пропаганду и промоцију политичких интереса локалних владајућих структура.

Једини закључак који се може извести је да, иако је приватизација јавних медија предвиђена као обавеза још 2002. године у односу на електронске и 2003. године у односу на штампане медије, са кратким роковима за своје спровођење који су у међувремену истекли, она и даље није до краја спроведена, нити ће, уколико спорне одредбе Закона о локалној самоуправи и Закона о главном граду не буду измењене, уопште и моћи да буде спроведена. Иза неуспеха приватизације и на крају и њеног заустављања, стоје раз-

---

личити разlozi. Najveћи je svakaako odsustvo političke volje i spremnosti vladajućih struktura da se privatizacija sprovede, ali ne treba zanemariti ni otpore koji su dolazili iz samih javnih medija, odnosno zaposlenih u njima, zabrinutih za svoj opstanak uslovima tržišne konkurencije. Čiñenica je da se usvojeni model privatizacije pokazao kao nesposoban da istinski obezbedi kontinuitet u obavljaju delatnosti javnog informisaња. Uz jedan broj успешnih primera privatizacije, postoji i čitav niz sporних, u kojima su vlasnici medija postajali ljudi zainteresovani isključivo za nekretnine u vlasništvu medija, a ne i za samo javno informisaње. Oduстalo se i od uslova koji bi se stavljao pred kupce u поступку privatizacije, da to budu лица sa iskustvom u medijima, sa razloga što je isti više puta u пракси заобиђен.

Сви проблеми и недоумице које је процес приватизације јавних медија до-нео, не могу међутим утицати на закључак да је концепцијски идеја медијских реформи у Србији која је подразумевала обавезну приватизацију јавних медија исправна. У Србији смо у претходном периоду исувише често били сведоци озбиљних злоупотреба таквих медија, те озбиљних ограничења наметаних њиховом слободном, професионалном и деловању у интересу јавности, која су се ограничења по правилу јављала са сваким изборним циклусом и сваком променом власти на локалу. Чињеница да је приватизација сада заустављена, указује да ће таквих случајева обилovati и у будућности.

На крају, ваља подвући још једном да је потпуно неосновано злоупотребљена истинска потреба мањинских заједница за информисањем на својим језицима, не како би се положај мањина унапредио, већ просто како би се задржали механизми контроле над медијима. О овоме сведочи чињеница да је право на информисање на мањинским језицима у Србији већ обезбеђено на друге начине који не подразумевају државно, односно јавно власништво над медијима.

Постоји, већ поменуто, обавеза носилаца јавног радиодифузног сервиса у остваривању општег интереса, да:

*“... производе и емитују програме намењене свим сегментима друштва, без дискриминације, водећи при том рачуна нарочито о специфичним друштвеним групама као што су ... мањинске и етничке групе ... ”,*

односно

*“... да обезбеде задовољавање потреба грађана за програмским садржајима који изражавају културни идентитет, како народа, тако и националних*

---

мањина, односно етничких група, кроз могућност да одређене програме или програмске целине, на подручјима на којима живе и раде, прате и на свом матерњем језику и писму ...”,

Члана 5 став 1 Закона о јавном информисању предвиђа да:

*“... ради остваривања права националних мањина и етничких заједница у информисању на сопственом језику и неговању сопствене културе и идентитета, Република, аутономна покрајина, односно локална самоуправа обезбеђују део средстава или других услова за рад јавних гласила на језицима националних мањина и етничких заједница”*,

чиме су у пуној мери отворена врата за суфинансираје из буџета програма на мањинским језицима, које суфинансирање није ни на који начин (нити би то смело бити) ограничено искључиво на медије у државном, односно јавном власништву.

Члан 79 Устава, у дефинисању права мањина на очување посебности, изричито предвидја да “ ... припадници националних мањина имају право ... на оснивање сопствених средстава јавног обавештавања, у складу са законом”.

Подсетићемо и на међународне изворе. Чланом 9. Оквирне конвенције за заштиту националних мањина из 1994. године, коју је Савезна Република Југославија ратификовала 1998. године (“Службени лист СРЈ” - Међународни уговори, бр. 6/98), обавезали смо се на признавање права на слободу изражавања сваког припадника националне мањине ... на језику мањине и без мешања јавних органа. Иста Конвенција предвиђа да ће у законским оквирима за РТВ, стране уговорнице обезбедити колико год је могуће, да припадници националних мањина добију могућност стварања и коришћења сопствених средстава јавног информисања. Ово практично указује да је међународни стандард “могућност стварања и коришћења сопствених средстава јавног информисања”, а не непосредно државних и у државном власништву. Држава мора да олакша стварање и функционисање медија на језицима мањина, али при томе поштујући принцип независности и аутономности средстава јавног информисања. Задржавањем државног власништва и контроле над медијима, без механизам који би обезбедили да такви медији функционишу у јавном интересу, о очувању принципа независности и аутономности средстава јавног информисања, тешко можемо да говоримо.

Како би избегли све негативне последице државног власништва над локалним и регионалним медијима, неопходно је урадити следеће:

- 
1. Без одлагања изменити спорне одредбе Закона о локалној самоуправи и Закона о главном граду, на начин који ће исте довести у склад са Законом о јавном информисању и Законом о радиодифузији, те тако омогућити окончање приватизације још увек неприватизованих локалних и регионалних јавних медија;
  2. Инсистирати на доследном поштовању постојећих механизма заштите права на информисање на медијским језицима, кроз доследно поштовање обавеза носилаца јавног радиодифузног сервиса у том погледу, утицај на републичке, покрајинске и локална власти да кроз механизме транспарентног и недискриминаторног пројектног суфинансирања из буџета обезбеђују део средстава или других услова за рад јавних гласила на језицима националних мањина и етничких заједница;
  3. Изменити Закон о радиодифузији на начин да непоштовање програмских услова под којима су емитерима издате дозволе, представља основ за њено укидање, а како би се на нове власнике приватизованих електронских медија утицало да наставе да емитују програме на језицима националних мањина и етничких заједница, на основу којих су им и издате дозволе за емитовање;
  4. Кадровки и технички ојачати Републичку радиодифузну агенцију, а посебно њену слућбу за мониторинг локалних и регионалних програма, а како би се обезбедило доследно поштовање програмских услова под којима су емитерима издате дозволе, посебно и у погледу емитовања програма на језицима националних мањина и етничких заједница;
  5. Подржати оснивање станица цивилног сектора које би задовољавале специфичне интересе националних мањина и етничких заједница.



## Слободан приступ информацијама – проблеми и решења за њих

*Сажетак: Спровођење Закона о слободном приступу информацијама од јавног значаја, који је на снази од 2004-те године, предмет је непрестане пажње стручне и опште јавности. До неких тешкоћа у примени закона долази услед неадекватних одредаба самог тог прописа, до других због непостојања или неадекватности других прописа, али најчешће због свесне опструкције или незнања органа власти. У тексту се објашњавају проблеми који су били антиципирани пре усвајања закона, други проблеми који су се јавили у пракси, предлажу се одговарајуће измене и допуне и представљају оне које су крајем 2007 формулисане у предлогу измена и допуна закона.*

Мало који пропис донет у Србији у овом веку је имао толико утицаја на јавни живот, колико Закон о слободном приступу информацијама од јавног значаја (у даљем тексту: ЗСПИ, Службени гласник Републике Србије 120/2004). Те промене су делом резултат самих законских одредаба, а делом прегалаштва првог изабраног Повереника, организација цивилног друштва и медија, захваљујући којима је овај сет норми постао нешто више од задовољења једног од услова за међународне интеграције Србије. Најбољи доказ о његовим квалитеима је појава да га користе и сами органи власти, када не могу да остваре уобичајене видове сарадње са другим институцијама.

### *Доношење закона и настанак неких проблема*

Закон, који је на таласу сличних реформи у источној Европи, и на основу међународних стандарда формулисан изворно у оквиру невладиног сектора, нашао је свој пут до државних органа 2003-ће као део „медијског пакета“, што је довело до неразумевања његове правне природе и до одређивања неадекватног надзорног органа (Министарство културе). Закон је предлажан 2003, након јавне расправе повучен из процедуре, а затим поново предлажен и усвојен крајем 2004.

102 Програмски директор организације Транспарентност Србија



---

Нека решења првобитног модела су избачена или покварена (заштита службеника, ограничење права на жалбу). Међутим, сва је прилика да се потенцијални кочничари остваривања права нису много удубљивали у садржај овог акта пре него што је донет, с обзиром на то да је постојао и међународни притисак, већ су са опструкцијом почели тек након тога.

Након доношења закона, 22. децембра 2004. Народна скупштина је изабрала Повереника за информације од јавног значаја.

### *Проблеми уставних гаранција*

Србија није имала до 8. новембра 2006 године право на приступ информацијама загарантовано као уставно право, мада је имала одредбе које су могле да се тумаче као темељ за успостављање тога права, као и одредбе у документима СЦГ<sup>103</sup>. Оно што смо добили на једној страни новим уставом, изгубили смо на другој, кроз невешту формулацију уставотворца, кроз још нејасније одредбе Уставног закона и кроз скандалозно тумачење одредаба тог закона.

Сама уставна одредба налази се у члану 51, под необичним називом, “Право на обавештеност”, и гласи:

*„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.*

*Свако има право на приступ подацима који су у поседу државних органа и организација којима су поверена јавна овлашћења, у складу са законом.»*

Пошто са друге стране нечијег права стоји обавеза неког другог, очигледно је да су одредбама првог става члана 51 Устава медији добили уставну обавезу да истинито, потпуно и благовремено обавештавају о питањима од јавног значаја.<sup>104</sup>

Након што је Устав донет, отворено је питање примене Уставног закона, који је наложио новоизабраном саставу Народне скупштине да у току првог заседања, између осталог, усклади са уставом законе којима се уређује оста-

<sup>103</sup> Члан 29 Повеље о људским и мањинским правима и грађанским слободама, СЛ СЦГ 6/03).

<sup>104</sup> Не само да је отворено питање шта ће се сматрати потпуним обавештавањем а поготово шта ће се сматрати питањем од јавног значаја, већ је ова уставна норма уједно и претња медијским слободама које су дефинисане Законом о јавном информисању.

---

ривање права на обавештеност и изабере орган надлежан за праћење остваравања права грађана на обавештеност. Иако је то било најмање логично тумачење<sup>105</sup>, Народна скупштина је од почетка стала на становиште да је неименовани орган који треба изабрати повереник за информације од јавног значаја и да треба због наводног усаглашавања са уставом мењати ЗСПИ. Политичка воља је надјачала правну логику, тако да су у Закон унете непотребне измене попут оне у којој се Поверенику даје право да покреће поступак пред Уставним судом (које имају по самом Уставу сви државни органи). На овом примеру се показало да законска решења која гарантују мандат представницима независних тела дужи од мандата Владе (Повереник се бира на период од 7 година) у пракси не морају да значе много политичарима којима носилац такве функције засмета.<sup>106</sup>

Иначе, ваља приметити да је уставна гаранција права на приступ информацијама нешто ужа од законске. Осим небитне терминолошке разлике (“подаци”, односно “информације”), устав наспрам права свакога ставља обавезу “државних органа и организација којима су поверена јавна овлашћења”, док се у одговарајућој законској одредби директно помињу и органи територијалне аутономије, органи локалне самоуправе, као и друге организације које је основао или које у претежном делу финансира државни орган.

### *Проблеми који се тичу осталих закона*

Закон о слободном приступу информацијама везан је за примену многих других, било да се у њему непосредно помињу или не. ЗСПИ је *lex specialis* у материји коју уређује, и други закони, па макар и доцније усвојени, не би смели да му противрече. Међутим, било је неколико покушаја да се таква противречја унесу у правни поредак и на тај начин наруши постављени систем. Први покушај био је предлог Закона о страним улагањима из 2006, када је једном одредбом исказана намера да се искључи приступ подацима о страним улагањима, тако што би било експлицитно проглашено да ти подаци “не представљају информације од јавног значаја у смислу ЗСПИ”. У време писања овог текста актуелан је покушај (предлог Закона о заштитити података о личности из јула 2008) да се систем наруши на други начин, тиме што би Поверенику за информације од јавног значаја био ускраћен приступ

---

105 Најлогичније би било да је одредба тумачена тако да треба изменити Закон о јавном информисању и основати орган који ће пратити остваривање права и обавеза из члана 51, став 1 Устава, а који не постоји.

106 Истина, на крају није дошло до промене личности повереника, која је била вероватни разлог прављења и неправилног тумачења ове норме Уставног закона, и због чега је потрошено неколико дана рада Народне скупштине, будући да је на позив јавности једна од чланица коалиције поново предложила истог човека у оквиру своје “квоте предлога”.

---

појединим подацима, збиркама и просторијама, и поред тога што му ЗСПИ гарантује приступ “свим носачима информација”. Чињеница да се овакве претње јављају, речит је доказ да су органи власти “почели да читају” ЗСПИ и да озбиљно схватају претњу коју тај закон представља за интересе оних који желе да нешто сакрију а да за то не полагају никоме рачуне.

Други вид односа ЗСПИ са другим прописима огледа се у појединим решењима на која се изгледа није довољно обраћала пажња када је закон писан и усвајан. Наиме, постоји извесна неусаглашеност ЗСПИ са Законом о општем управном поступку који би требало примењивати када нешто друго није прописано у самом ЗСПИ.

Неусаглашеност са Законом о управним споровима (СЛ СРЈ 46/96) је тежа по последицама. Када је чланом 22 став 2 ЗСПИ изузето шест државних органа из надлежности Повереника у поступку по жалби, уведена је могућност вођења управног спора против њихових првостепених одлука. Међутим, тражилац се ту већ на првом кораку налази на великим мукама и то не само из разлога што се на одлуку Врховног суда, где се воде управни спорови, дуго чека. ЗУС налаже да се у случају када тражилац не добије никакав одговор (што је далеко најчешћи вид кршења закона) мора обратити поново истом органу у додатном року (да пошаље “ургенцију”), па да тек након тога може тужбом повести управни спор. Други проблем је то што се управним спором, када овај настане због “ћутања управе”, може постићи само то да орган буде судском пресудом обавезан да донесе решење. Међутим, како се решење према ЗСПИ доноси само у ситуацијама када орган власти одбија да поступи по захтеву, тражилац се може наћи у ситуацији, да тужбом у управном спору тражи да буде одбијен, само сад не прећутно, већ писмено (након чега би имао прилику да новом тужбом оспорава такво решење).

Заштита податка о личности представља “другу страну медаље” права на приступ информацијама у појединим случајевима.<sup>107</sup> Мада се и без прописа који уређује заштиту података о личности могу вршити процене испуњености услова да се информација ускрати, очигледно је да се знатно бољи степен разврставања онога што се мора чувати од очију других уређује када постоји системска заштита приватности. Могуће је замислити ситуације у којима ова два уставна права долазе у колизију. Због тога је мудро решење из предлога Закона о заштити података о личности према којем би се и о заштити приватности и о заштити права јавности да зна старао исти орган, јер се одлучивањем на једном месту може пронаћи равнотежа између два оправдана интереса.

---

<sup>107</sup> У члану 14 ЗСПИ је прописано да се право на приступ може ускратити ако би то водило повредама приватности у одређеним случајевима.

---

Питање доступности података о личности се у досадашњој пракси јављало као проблем у примени ЗСПИ. Наиме, као што је раније већ истакнуто право на приступ информацијама припада свакоме, а за остваривање тог права није потребно наводити разлоге интересовања. Дакле, када се разматра треба ли неку информацију пружити тражиоцу, ниједно својство тражиоца не треба при том узимати у обзир, већ му дати само ону информацију која би се могла дати и било коме другом. Услед тога би евентуални захтев пацијента формулисан у смислу ЗСПИ, којим тражи копију документације о свом лечењу у болници, могао да буде одбијен, иако је очигледно да пацијент треба да има увид у те податке. Основ и процедура за такав увид би морао да буде прописима који уређују заштиту података о личности.

Друга велика проблематична област, и такође наличје права на приступ информацијама, јесу прописи о поверљивости докумената. Србија има многобројне прописе који уређују проглашавање, чување и укидање тајности докумената, ти прописи су неуједначени а надзор над одређивањем тајности неадекватан. Самим тим, врло су могуће ситуације да тражени документ буде неоправдано означен као тајна и да се орган власти позове на тај разлог када ускраћује приступ. ЗСПИ садржи елегантно решење за такве случајеве, јер релативизира значај сваке проглашене тајности. У сваком конкретном случају, пре него што се одбије захтев за приступ информацијама требало би утврдити не само да је тајност формално исправно проглашена, већ и да разлози за очување тајности и даље стоје, да би услед обелодањивања тајне могла „да тешка последица по интересе заштићене законом“ и да ти интереси „претежу над интересом за приступ информацији“<sup>108</sup>.

Овај замишљени пут за скидање неоправдано одређене тајности у пракси наилази на непремостиве препреке. Наиме, службеници који одлучују по захтевима, чак и када су свесни своје обавезе из ЗСПИ и вољни да је испуне, ограничени су обавезом чувања тајне, која повлачи чак и кривичну одговорност.

Посебан проблем у пракси су до сада предатављале одредбе закона који гарантују нека права одређеном кругу лица. Наравно, одредбама тих прописа се не искључује, нити се сме искључити право других да информације добијају на основу ЗСПИ, али је у пракси до тога долазило. На пример, то што Закон о приватизацији<sup>109</sup> гарантује право увида у приватизациони уговор запосленима у субјекту приватизације, тумачено је каткад као да тражилац уговора који није запослени на то нема право ни по ЗСПИ; право странака у поступку пред судом на увид и препис списа тумачено је као довољн да се

---

108 Члан 9, тачка 5 ЗСПИ.

109 СГ РС 38/01, члан 41, став 8.

---

забрани другима да добију копију било ког документа из тог предмета; околност да се одређени круг аката које Влада усваја објављује у Службеном гласнику тумачена је као довољан разлог да Влада ускрати приступ другим документима које усваја, а за које такав вид објављивања није прописан. У оваквим случајевима, поред жеље за опструкцијом, вероватно постоји и инерција службеника, навиклих да примењују “своје” законе, због чега ЗСПИ схватају као “страно тело” које нарушава уходани систем.

Без обзира на то што се ови видови ускраћивања информација могу успешно оспорити у поступку по жалби, и само извршење решења које Повереник донесе усвајајући жалбу може наићи на препреке унутрашњих прописа и њихове неусаглашености са ЗСПИ. Службеници који би требало да изврше те одлуке углавном немају одговарајућа овлашћења да то учине. Одредба ЗСПИ којом су органи власти обавезани да одреде службенике за поступање по захтевима, у хијерархизованом систему у којем највећи број одлука зависи од врха институције, уместо веће ефикасности примене закона доводи каткад до своје супротности - руководилац пребацује одговорност на свог службеника али не и одговарајућа овлашћења на основу којих би службеник могао да изврши све дужности.

### *Антиципирани проблеми*

Неки проблеми за примену ЗСПИ су антиципирани већ током јавне расправе. Ово су неки од њих:

1. Проблем помињања “оправданог интереса јавности да зна”. У многобројним расправама, а нарочито онима на којима су учествовали страни експерти приговорано је актуелном тексту да ставља поставља и услове који нису у складу са међународним стандардима. Ево једног типичног мишљења ове врсте<sup>110</sup>:

*“Део, који утврђује претпоставку о оправданом интересу, могао би се са становишта чл. 19. ст. 2. Пакта схватити као сужавање домета тог члана, односно слободног тражења информација. Језичко тумачење чл. 2. ст. 1. Закона наиме, супротно природи слободног тражења информација, односно начелу слободног приступа информацијама, дозвољава закључак да приступ информацијама није слободан ако није испуњен (предуслов) оправданог интереса јавности. Стога, било би потребно да поменута нејасноћа буде отклоњена.”*

---

<sup>110</sup> Андреја Мрак, у „Закон о слободном приступу информацијама од јавног значаја Републике Србије“, АВА СЕЕЛ, Београд, 2007.

---

Истина је да поједине одредбе ЗСПИ могу читаоцу деловати збуњујуће или обесхрабрујуће, на пример, тако да се запита да ли има оправдани интерес да зна неку информацију. Такође је истина да и органи власти и јавни службеници, читајући парцијално закон, могу помислити како им стоји на располагању могућност да самовољно негирају оправданост интереса грађанина да неку информацију зна. Међутим, са правне стране ствари су потпуно јасне - Закон се не може исправно читати другачије него тако да се *непостојање* оправданог интереса мора доказивати, а не његово постојање (које се претпоставља), и да је и сама сфера доказивања ограничена изузецима и критеријумима који су прописани у ЗСПИ.

2. Ко су све органи власти? Пре него што је ЗСПИ усвојен постојале су недоумице око круга органа на које ће се односити. Треба рећи да те недоумице ни до данас нису у потпуности отклоњене, а вероватно ће увек бити случајева код којих треба брижљиво процењивати да ли нека институција спада под круг “органа власти” из члана 3 Закона.

Недоумице постоје чак и за “неспорне” категорије. На пример, бивши Закон о локалној самоуправи (СГ РС 9/02) је прописивао да су органи општине председник, општинско веће и скупштина општине. На тај начин, дословном применом закона, општинска управа, која поседује највећи део информација о раду локалне самоуправе, била би изузета из круга оних који морају да поступају по захтевима. Актуелни ЗЛС (129/07) решава овај проблем, наводећи и управу као орган локалне самоуправе.

Знатно већих проблема има код одређивања организација којима је поверено вршење јавних овлашћења. Први проблем је утврђивање овог својства настаје услед непостојања јединствене позитивноправне дефиниције јавних овлашћења, а други се односи на обухват приступа информацијама који се омогућава. ЗСПИ не прави разлику између информација у поседу ових организација које се односе на вршење јавних овлашћења и других података.

Стицање својства „органа власти“, на основу тога што је правно лице основао неки од “државних органа” (у смислу члана 3, тачка 1 ЗСПИ)<sup>111</sup>, би требало да буде нешто мање проблематично, будући да се увидом у оснивачки акт може утврдити да ли таква околност постоји. Међутим, одредба према којој су органи власти и они који су у претежном делу финансирани

<sup>111</sup> Орган јавне власти (у даљем тексту: орган власти) у смислу овог закона јесте:

- 1) државни орган, орган територијалне аутономије, орган локалне самоуправе, као и организација којој је поверено вршење јавних овлашћења (у даљем тексту: државни орган);
- 2) правно лице које оснива или финансира у целини, односно у претежном делу државни орган.

---

од стране државног органа отвара како у тумачењу, тако и у оцени оправданости. Проблем правне природе је релевантни моменат за процену да ли је финансирање од стране државног органа претежно као и начин утврђивања. Најлогичније је да као параметар послуже подаци из претходне календарске године за коју постоје финансијски извештаји. Слично као и код носилаца јавних овлашћења, и овде се јавља питање да ли је оправдано да се омогући потпуни јавни увид у документе који се не односе ни на који начин на финансирање из јавних извора.

3. Злоупотреба права. Одредба закона која омогућава органу да ускрати приступ позивајући се на то да тражилац злоупотребљава своје право отвара простор за велике злоупотребе од стране самог тог органа власти. Закон не садржи дефиницију злоупотребе права, али наводи неке примере злоупотреба, и неки од тих примера су лоши. Нарочито се сматра да злоупотреба постоји “ако је тражење неразумно, често, када се понавља захтев за истим или већ добијеним информацијама или када се тражи превелики број информација”.<sup>112</sup> И неразумност и учесталост и превелики број информација су термини који подлежу арбитрерној оцени и стога, у недостатку јаснијих мерила, није добро да постоје као оруђе у рукама несавесних службеника. На пример, организација Транспарентност – Србија је својевремено добила одговор да је тражење копије једног уговора између Владе Србије и консултантске куће „неразумно“, а од органа власти којем су тражене копије 250 докумената А4 формата да се тражи „претерано велики број информација“.<sup>113</sup> С друге стране, тражење истих и већ добијених информација очигледно јесте злоупотреба права, и треба да остане као разлог за одбијање.

#### 4. Забрана дискриминације новинара и јавних гласила

Одредба члана 7 у пракси не ствара велике проблеме, али не зато што је добро формулисана, већ зато што о њој ни органи власти ни новинари не воде много рачуна. Уместо што је формулисана као начело, било би боље да постоји норма процесне природе која би налагала органу власти да пре удовољења захтевима које поднесу новинари провери да ли су и други представници медија тражили исту ствар и свима им удовољи истовремено. Међутим, права медија се крше на друге, перфидније, начине. Рецимо, када је ТВ Б 92 тражила копију службене белешке о предаји М.У. Легије, месецима нису могли да дођу до ње. Када је МУП најзад решио да поступи по налогу Повереника, новинари су добили информацију, али је копија истог

---

<sup>112</sup> Занимљиво је иначе приметити да је у ранијим верзијама “неразумно често” био један од видова злоупотребе. Убацивањем једног зареза, настала су два апсурда.

<sup>113</sup> У исто време, други орган власти је доставио ТС преко хиљаду страница тражених докумената без икаквих проблема.

---

документа осванула дан пре у једном таблоиду, и тиме је нарушен ексклузивитет оних који су за информацијом дуго трагали. Таблоид уопште није поднео захтев, већ је копију добио незванично, “из поузданих извора”.

5. Информације објављене у земљи или на интернету. Закон олакшава органима посао давања информација када су оне већ објављене на интернету или одштапане у земљи. Међутим, то што је нека информација објављена у земљи не значи да је доступна под повољним условима (на пример, када орган власти, уместо да копира неколико страница из Службеног гласника упуту тражиоца на објављене бројеве који се купују или морају тражити по библиотекама).

6. Демантовање. Било је мишљења да ће члан 11 омогућити да се брже долази до информација и да ће створити проблеме органима власти, зато што им налаже да када оспоре истинитост нечега што се објави, они сами објаве тачну и потпуну информацију. Међутим, норма практично није имала ефекте, јер је органи власти не поштују, а због тога им не прете санкције у важећем закону.

7. Подељена правна заштита. Било је потпуно јасно да ће изузимање 6 органа власти из режима заштите права на приступ информацијама по жалби Поверенику бити препрека за остваривање права. То се и показало, истина у различитом обиму. На пример, Народна скупштина је и поред тога прилично ажурно одговарала на многобројне упућене захтеве.

### *Други проблеми који су се појавили у пракси*

Пракса је донела и многе друге проблеме осим оних који су антиципирани на почетку или оних који су поменути у вези са применом других прописа. Као прво, јасно се показало да највећи проблем тражиоцима нису поједине рестриктивне одредбе закона, већ једноставни видови игнорисања њихових захтева од стране органа власти. Према подацима из годишњих извештаја Повереника<sup>114</sup>, у 96 посто случајева разлог за подношење жалбе је управо чињеница да орган власти није ни омогућио приступ ни донео решење којим приступ одбија.

Органи власти су се користили опструкцијом и квазиправним средствима желећи да ускрате приступ, покрећући недозвољене управне спорове, не обезбеђујући Поверенику услове за рад, отежући са одобравањем акта о систематизацији, игнорисањем обавезе да обезбеде извршење његових решења, дезавуисањем његових одлука или отвореним вређањем и претњама

---

114 [http://www.poverenik.org.yu/Dokumentacija/96\\_ldok.pdf](http://www.poverenik.org.yu/Dokumentacija/96_ldok.pdf)



---

Поверенику.

Други сет проблема настаје из унутрашњих слабости у органима власти, непостојања уређене унутрашње процедуре за поступање по захтевима, одређивању службеника за поступање који немају одговарајуће квалификације, овлашћења или услове за рад, лошег стања архива и недовољног прегледа информација које орган поседује.

Показало се да такође да многи облици кршења закона нису санкционисани, али и то да механизам санкционисања није успостављен на добрим основама и да не одвраћа у довољној мери од кршења закона.

*Решења у предлогу закона групе НВО из 2007<sup>115</sup>*

Група невладиних организација је крајем 2007. године, у сарадњи са Повереником за информације од јавног значаја, радила на припреми предлога Закона о класификацији тајних података и предлога измена и допуна Закона о слободном приступу информацијама од јавног значаја. Ради усвајања ових закона покренут је поступак за прикупљање потписа, у складу са могућношћу коју даје Устав<sup>116</sup>. Организатори су иницијативу поднели 7. децембра 2007. Занимљиво је приметити да је овај предлог закона након формирања новог скупштинског сазива волшебно нестао са листе закона који су у процедури пред Народном скупштином.

Предлог измена и допуна Закона је у великој мери заснован на проблемима који су уочени у досадашњој пракси примене и требало би га усвојити. Решења која се предлажу имају различит значај. Ту има исправки техничке природе, али и неколико веома битних промена:

У важећем закону је орган власти обавезан да обавештење о додатном року достави „одмах“, али у пракси то „одмах“ траје и до 15 дана, без икаквих последица, зато што тражилац до истека 15-ог дана нема могућности да уложи жалбу због непоступања органа. Предложеним допунама члана 16 рок се скраћује на 3 дана. У члану 16 предаже се такође и прецизирање рока за доношење решења када орган власти одбија да омогући увид, давање обавештења или давање копије документа. Измене отклањају неке могуће недоумице у вези са роком након којег се може уложити жалба због непоступања.

Предложена измена за члан 18, став 2 односи се на ситуације када тражио-

---

<sup>115</sup> Доступно на <http://www.spikoalicija.fosserbia.org/images/stories/dokumenta/predlog-zakon-spi.doc> [dokumenta/predlog-zakon-spi.doc](http://www.spikoalicija.fosserbia.org/images/stories/dokumenta/predlog-zakon-spi.doc)

<sup>116</sup> На основу Устава, предлог закона може да поднесе 30.000 регистрованих бирача.

---

цу није свеједно у којем облику ће добити информацију. Неки преферирају штампане фотокопије а други електронску верзију документа. Иако је и до сада поступање у духу закона налагало органима власти да тражиоцу дају копију у облику који овоме одговара, није се сматрало кршењем закона уколико тако не учине. Предлог измена би их на то обавезао<sup>117</sup>.

У члану 22, осим неколико измена терминолошке природе, предлажу се две веома битне новине. Прва проширује могућност тражиоца да се жали и из разлога што му орган власти „на други начин отежава или онемогућава остваривање права на приступ информацијама од јавног значаја, супротно одредбама овог закона“. Друга измена у истом члану решава проблем неконзистентности режима заштите права на приступ информацијама, тиме што тражиоцу даје могућност да се жали Поверенику против одлука сваког органа власти.

У члану 27 предлаже се експлицитна норма, према којој само тражилац информације може покренути управни спор против поверениковог решења, а не и орган власти.<sup>118</sup>

Битне су и промене у члану 28. И до сада је Влада Републике Србије имала обавезу да „обезбеди извршење решења Повереника у случају потребе“. Таква потреба често настаје, али Влада није чинила ништа да проблем реши. Незадовољни тражиоци су, имајући у рукама коначна решења Повереника а пред собом орган власти који такво решење игнорише, могли само да пишу захтеве Влади да обезбеди извршење решења, на које Влада није одговарала. Било је правних недоумица око тога шта заправо Влада треба да учини када „обезбеђује извршење“, а постоји и формални проблем, који Влада ни на много пута поновљене апеле Повереника није желела да реши – да прецизира порцедуру на основу које би поступала у таквим случајевима. Сада се предлаже да Влада буде обавезна да такав поступак уреди. Оно што је озбиљна мана овом предлогу, јесте да у прелазним одредбама није прецизиран рок у којем је Влада дужна да поступак уреди, као и рок Влади да након уређења поступка обезбеди извршење решења која нису извршена у протекле четири године.

У члану 34 предлаже се наизглед само формална, али веома корисна измена. Наиме, сада Повереник мора да чека месецима на одобрење промене акта о

<sup>117</sup> Наравно, орган власти има ову обавезу једино када информацију поседује у траженом облику. Уколико би тек требало да је у том облику изради, нпр. скенирањем штампаног документа или штампањем електронског, такве радње би, сходно начелу закона да се односи на постојеће документе, остале у домену добре воље службеника.

<sup>118</sup> Врховни суд је у неколико наврата стао на становиште да орган власти нема право да покрене овакав управни спор.

---

систематизацији, јер тај посао мора да уради Народна скупштина у пленуму, што је тешко постићи због преоптерећености другим пословима или политичким блокадама рада. Сада би тај посао радио скупштински административни одбор.

Допуна за члан 38 отвара простор заштити такозваних „дувача у пиштаљку“, истина на веома ограничен начин<sup>119</sup>. И раније је оваква одредба стајала у моделима закона, али је одатле нестајала када би текст дошао до државних органа.

У позадини таквог решења лежи потреба да се заштите службеници који имају са једне стране обавезу из ЗСПИ да омогуће увид у одређени документ, а са друге стране се суочавају са могућношћу да услед проглашене тајности документа прекрше своје радноправне дужности обелодањујући га, као и службеници који без ичијега захтева осете моралну обавезу да деле битну информацију са суграђанима или другим органима.

Заштита би се гарантовала овлашћеним лицима у смислу ЗСПИ, то јест службеницима органа власти, који су задужени да поступају по захтевима за приступ информацијама. Одредба не би штитила друге који обелоданивши неку информацију дођу под удар радноправних или кривичноправних прописа, што ограничава њен домет.

Заштита „дувача у пиштаљку“ је веома сложено питање, које тешко да може адекватно да се уреди само кроз један члан Закона о слободном приступу информацијама. Потребно је уредити ту материју посебним законом који би обухватио обелодањивање информација у јавном интересу, без обзира на то да ли информацију обелодањују службеник или не, и без обзира на то да ли је реч о информацији у поседу организације из јавног или из приватног сектора.

У члану 43 предлаже се измена којом се прецизира рок за достављање годишњег извештаја о примени Закона Поверенику. Тиме се решава једна од честих бољки механизма за санкционисање прекршаја – ситуација у којој поступак није могуће покренути зато што није изричито одређен рок за доношење докумената.

---

119 „*Овлашћено лице које, ради остваривања права јавности да зна, откривања корупције или других незаконитих радњи, супротно својим радноправним обавезама, омогући слободан приступ информацији од јавног значаја, а имало је разлог да верује у њену тачност или потпуност, не може се због тога позвати на одговорност.*“ Вредно је поменути да је уношење ове одредбе постало и прихваћена међународна обавеза Србије, зато што је усвајање овог предлога унето у извештај о испуњавању обавеза који је поднет GRECO.

---

У члану 45 се предлаже да се надзорна овлашћења пренесу са Министарства културе на Министарство за државну управу и локалну самоуправу. Тако би се ствари регулисале на логичнији начин, не само с обзиром на друге надлежности Министарство за државну управу, већ и с обзиром на чињеницу да то Министарство има управну инспекцију. Међутим, оно што је било кључан проблем до сада није била сама чињеница да је посао био поверен министарству културе као таквом, већ да то министарство није имало довољно људи за вршење таквог надзора. Без обзира на то што је Министарство за државну управу у одређеној „стартној предности“, и оно би морало да ради вршења ефикасног надзора запосли нове инспекторе, а вероватно и да промени своју систематизацију радних места.

У члану 46, у казним одредбама предлаже се једна крупна промена, то јест да за прекршај треба увек да одговара руководилац органа власти, а не као до сада, овлашћено лице за поступање по захтевима. Ово решење, којим се уводи „командна одговорност“ има све предности и мане таквог приступа стварима. С једне стране, може се очекивати да ће руководиоци озбиљније схватити обавезу да орган власти примењује закон; с друге стране, лако је замислити ситуације у којима је до кршења закона дошло искључиво као последица пропуса овлашћеног лица, тако да се руководилац кажњава због лошег избора сарадника. Ова промена је вероватно инспирисана ситуацијама из праксе, у којима су овлашћена лица имала пуну одговорност за примену закона, али нису са друге стране имала сва потребна овлашћења да закон примене.

Прекршајна одговорност је проширена и на неке случајеве који до сада нису били покривени, на пример, на ситуацију у којој орган власти оспорава информацију која је објављена, али при том не омогући увид у истиниту и потпуну информацију; ако не поступи по захтеву или достави непотпуне или нетачне информације (ово се и до сада могло санкционисати, мада је било разлике у судској пракси због непостојања експлицитне одредбе); не изда информацију у траженом облику; не омогући Поверенику увид у носач информација или не поступи по решењу Повереника (ова претња казном је веома значајна „подстицајна мера“ за органе власти који су се оглушивали о решења Повереника, поготово када се узме у обзир да Влада није обезбеђивала извршење решења)

Предлаже се и нови члан 50 који садржи одредбу према којој се гарантује примат ЗСПИ као *lex specialis* у односу на друге прописе.

Недостатке правног поретка више треба тражити на другим местима, а не у самом ЗСПИ. Очигледно је неопходно да буду донети прописи који уређују заштиту података о личности, одређивање и укидање поверљивости података, прописе о чувању података и објављивању података у електронском облику. Уставну норму о праву на приступ информацијама треба издвојити из актуелног члана 51.

Пракса је показала да је нужно обавезати органе власти да унутрашњим актима уреде односе и поступке који су од значаја за примену ЗСПИ, што до сада углавном нису чинили. ЗСПИ би требало да им такву обавезу постави, а Повереник би могао својим упутством да им у томе помогне.

ЗСПИ, осим кроз одредбе о Информатору о раду, није дотакао питање проактивног објављивања информација. У неким земљама постоји обавеза да се три пута тражена информација објави на интернет презентацији. Иако ЗСПИ фаворизује коришћење интернета, питање да ли ће неки орган власти имати интернет страницу или не, и да ли ће та интернет страница бити ажурна је остављено на слободу органима власти. Самим тим, потрага за информацијама бива знатно отежана. С обзиром на то да израда и одржавање интернет презентација у данашње време нису претерано скупи, има основа да се органи власти или макар део њих обавежу да их направе и редовно одржавају.

Најзад, у време када све већи број класичних функција јавног сектора прелази на приватни, очигледно је да се мора законом уредити право грађана да дођу до неких информација од јавног значаја које су у њиховом поседу. Није увек извесно да би се такве информације могле добити позивањем на то да је таквим предузећима или удружењима поверено вршење јавних овлашћења, на основу садашњих законских одредаба. Осим тога, и нека предузећа, која су од оснивања приватна и нису обухваћена законом, поседују веома битне информације за грађане, на пример, податке о отпадним материјама које испуштају у околину.

CIP – Каталогизација у публикацији  
Народна библиотека Србије, Београд

34

**СРПСКА правна ревија** : часопис за  
правно-социолошка истраживања / главни и  
одговорни уредник Владимир Тодорић. – Год.  
1, бр. 1 (2005)- . - Београд (Таковска  
49а) : Правни форум, 2005- (Београд :  
Одеон) . - 24 cm

Сваки број је тематски  
ISSN 1452-1229 = Српска правна ревија  
COBISS.SR-ID 123682316