

## II MONITORING IMPLEMENTACIJE POSTOJEĆIH PROPISA

### 1. Zakon o javnom informisanju

Implementacija Zakona o javnom informisanju obrađena je kroz odeljak o slobodi izražavanja.

### 2. Zakon o radiodifuziji

Republička radiodifuzna agencija (RRA), 21. novembra 2013. godine, saopštila je da sadržaj emisije „Farma”, emitovane na TV Pink 19. novembra, podstiče diskriminaciju na nacionalnoj i etničkoj osnovi. Savet RRA je na vanrednoj sednici razmatrao izveštaj svoje Službe za nadzor i analizu o sadržaju emisije emitovane u noći između 19. i 20. novembra, a u kojoj su, kako se navodi, izrečene uvrede na nacionalnoj osnovi. U saopštenju se kaže da je emiteru naloženo da svoj program odmah „usaglasa sa odredbama Zakona o radiodifuziji i spreči njegovo dalje kršenje”.

Član 8. stav 2. tačka 3. Zakona o radiodifuziji propisuje da RRA obavlja poslove koji se odnose na preduzimanje mera u oblasti radiodifuzije u cilju sprečavanja emitovanja programa koji sadrže informacije kojima se podstiče diskriminacija, mržnja ili nasilje protiv lica ili grupe lica zbog njihovog pripadanja ili nepripadanja određenoj rasi, veri, naciji, etničkoj grupi ili polu. Takođe, član 21. Zakona o radiodifuziji predviđa da se RRA stara da programi emitera ne sadrže informacije kojima se podstiče diskriminacija, mržnja ili nasilje protiv lica ili grupe lica zbog različite političke opredeljenosti ili zbog pripadanja ili nepripadanja nekoj rasi, veri, naciji, etničkoj grupi, polu ili zbog seksualne opredeljenosti, a da je postupanje emitera suprotno ovoj zabrani osnov za izricanje predviđenih mera od strane Agencije, nezavisno od drugih pravnih sredstava koja stoje na raspolaganju oštećenom. Iz šturog saopštenja koje se poziva na „uvrede na nacionalnoj osnovi”, nejasno je o kakvom se konkretno „podsticanju na diskriminaciju na nacionalnoj i etničkoj osnovi” radilo. Takođe, nejasno je kakva je pravna priroda naloga emiteru da program usaglasa sa odredbama Zakona o radiodifuziji i spreči njegovo dalje kršenje. Naime, po Zakonu o radiodifuziji, RRA je ovlašćena da u pojedinačnim slučajevima izriče mere (opomena, upozorenje, privremeno ili trajno oduzimanje dozvole za emitovanje programa), odnosno da pred nadležnim sudom ili drugim državnim organom pokrene postupak protiv emitera ili odgovornog lica emitera, ako njegovo činjenje ili nečinjenje ima obeležja dela kažnjivog prema zakonu. Pored nejasnog osnova, nejasna je i svrha izdavanja naloga emiteru da program usaglasa sa odredbama Zakona o radiodifuziji. Naime, emiteri su i inače obavezni da svoj program usaglase sa važećim propisima, pa se ne vidi šta bi RRA izdavanjem ovakvog spornog naloga mogao postići. Ovakvim nejasnim saopštenjima iz kojih se ne vidi koje zakonske odredbe RRA nalazi

da su prekršene i kojim konkretnim ponašanjem te kakav postupak je tim povodom pokrenut, odnosno kakva odluka doneta, zapravo se ništa i ne postiže. Umesto suzbijanja govora mržnje i diskriminacije, u neobaveštenom delu javnosti samo se kreira utisak o nekakvoj energičnosti i strogosti RRA, kojoj zapravo manjka pravno utemeljenje. Naime, izdavanje „naloga” neutemeljenih u zakonu može se razumeti i kao izbegavanje izricanja na zakonu zasnovanih mera, što bi, bez obzira na to kojem se mediju u konkretnom slučaju progleda kroz prste, predstavljalo nedopustiv voluntarizam.

### **3. Zakon o zaštiti prava i sloboda nacionalnih manjina**

Ustavni sud Republike Srbije, na sednici koja je održana 3. oktobra 2013. godine, utvrdio je da odredba člana 17 stav 2 Zakona o zaštiti prava i sloboda nacionalnih manjina („Službeni list SRJ”, broj 11/02 i „Službeni glasnik RS”, broj 72/09 - dr. zakon) u delu koji glasi: „a može da osniva i posebne radio i televizijske stanice koje bi emitovale programe na jezicima nacionalnih manjina” nije u saglasnosti sa Ustavom (predmet IUz-27/2011).

Član 17 stav 2 Zakona o zaštiti prava i sloboda nacionalnih manjina, pre poslednje intervencije Ustavnog suda, predviđao je da će država u programima radija i televizije javnog servisa obezbediti informativne, kulturne i obrazovne sadržaje na jeziku nacionalne manjine, a da pored toga, može da osniva i posebne radio i televizijske stanice koje bi emitovale programe na jezicima nacionalnih manjina. Asocijacija nezavisnih elektronskih medija (ANEM) je još 28. januara 2011. godine, u kontekstu zalaganja za stavljanje van pravne snage propisa koji sprečavaju povlačenje države iz medijskog vlasništva, podnela Ustavnom sudu Inicijativu za ocenu ustavnosti pojedinih odredaba Zakona o zaštiti prava i sloboda nacionalnih manjina. Istovremeno, ANEM je tražio ocenu ustavnosti i drugih zakona koji otvaraju prostor za zadržavanje državnog vlasničkog učešća u medijima, konkretno Zakona o nacionalnim savetima nacionalnih manjina, Zakona o lokalnoj samoupravi i Zakona o glavnom gradu, i to svakog od ovih propisa u onom delu u kome je predviđao pravo nacionalnih saveta nacionalnih manjina, jedinica lokalne samouprave, odnosno glavnog grada, da osnivaju državne medije. Sporne odredbe, naime, bile su u direktnoj suprotnosti sa Zakonom o javnom informisanju i Zakonom o radiodifuziji, te su kao takve predstavljale uporište protivnicima privatizacije javnih medija. Ustavni sud je odvojeno odlučivao o ustavnosti odredaba zakona koji uređuju funkcionisanje lokalne samouprave i glavnog grada od zakona koji uređuju oblast zaštite nacionalnih manjina. U odnosu na ocenu ustavnosti Zakona o zaštiti prava i sloboda nacionalnih manjina Ustavni sud je razmatrao kao bitno ustavnopravno pitanje, jedinstvo pravnog poretka, u kontekstu odnosa između Zakona o javnom informisanju i Zakona o radiodifuziji na jednoj, i Zakona o zaštiti prava i sloboda nacionalnih manjina, na drugoj strani. Naime, Zakonom o zaštiti prava i sloboda nacionalnih manjina državi se daju šira ovlašćenja u domenu informisanja nacionalnih manjina u odnosu na ovlašćenja data sistemskim zakonima u ovoj oblasti. Zakonom o javnom informisanju, kao osnovnim zakonom u ovoj

oblasti, predviđeno je da država i teritorijalna autonomija, kao ni ustanova, preduzeće i drugo pravno lice koje je u pretežnom delu u državnoj svojini ili koje se u celini ili pretežnim delom finansira iz javnih prihoda (osim ustanova javnog radiodifuznog servisa), ne mogu osnivati medije ni posredno ni neposredno. Zakonom o radiodifuziji, predviđeno je da preduzeće, ustanova ili drugo pravno lice čiji je osnivač Republika Srbija ili autonomna pokrajina, izuzev ustanova javnog radiodifuznog servisa, ne može biti imalac dozvole za emitovanje radio ili televizijskog programa. S druge strane, javni servis obavezan je da proizvodi i emituje programe namenjene svim segmentima društva, bez diskriminacije, vodeći pri tom računa naročito i o manjinskim i etničkim grupama. Javni servis je dalje obavezan da uvažava jezičke i govorne standarde, kako većinskog stanovništva tako, u odgovarajućoj srazmeri, i nacionalnih manjina, odnosno etničkih grupa, kao i da obezbedi zadovoljavanje potreba građana za programskim sadržajima koji izražavaju kulturni identitet, kako naroda tako i nacionalnih manjina, odnosno etničkih grupa, kroz mogućnost da određene programe ili programske celine, na područjima na kojima žive i rade, prate i na svom maternjem jeziku i pismu. Polazeći od ovakvih rešenja u sistemskim medijskim zakonima, Ustavni sud zaključio je da osporena odredba Zakona o zaštiti prava i sloboda nacionalnih manjina „zapravo predstavlja anahrono pravno rešenje” usvojeno pre Zakona o javnom informisanju i Zakona o radiodifuziji, pa i pre samog Ustava Republike Srbije iz 2006. godine, i da ono u nije u skladu sa zakonskim uređenjem ostvarivanja slobode medija u pravnom sistemu Republike Srbije, pa je time suprotno načelu jedinstva pravnog poretka iz člana 4. stav 1. Ustava. U pogledu odnosa osporene zakonske odredbe sa međunarodnim konvencijama, standardima i iskustvima u oblasti medijskog zakonodavstva, Ustavni sud je ukazao da je članom 18. Ustava utvrđena neposredna primena zajemčenih prava, kao i da se odredbe o ljudskim i manjinskim pravima tumače u korist unapređenja vrednosti demokratskog društva, saglasno važećim međunarodnim standardima ljudskih i manjinskih prava, kao i praksi međunarodnih institucija koje nadziru njihovo sprovođenje. Ustavni sud je, u tom kontekstu, citirao Rezoluciju 1636 (2008) i Preporuku 1848 (2008) Parlamentarne skupštine Saveta Evrope – „Indikatori za medije u demokratskom društvu”, utvrdivši da se može zaključiti da država nije u mogućnosti da osniva druge medije osim javnog radiodifuznog servisa, i da bi drugačije postupanje države zapravo bilo u suprotnosti sa zabranom mešanja javne vlasti u medijsku sferu koja je kao standard utvrđena kroz primenu i tumačenje člana 10. Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda. Ova odluka Ustavnog suda izuzetno je značajna jer je potvrdila značaj jedinstva pravnog poretka. Za očekivati je da ona doprinese jačanju manjinskih medija u privatnom vlasništvu samih pripadnika manjinskih zajednica u Srbiji. Te medije država i dalje ima obavezu da pomaže u skladu sa odredbom člana 5. Zakona o javnom informisanju, koja predviđa da radi ostvarivanja prava nacionalnih manjina i etničkih zajednica u informisanju na sopstvenom jeziku i negovanju sopstvene kulture i identiteta, Republika, autonomna pokrajina, odnosno lokalna samouprava obezbeđuju deo sredstava ili drugih uslova za rad javnih glasila na jezicima nacionalnih manjina i etničkih zajednica.

Ovde, međutim, treba ukazati i na to da je Ustavni sud prethodno razdvojio postupak o Inicijativi za ocenu ustavnosti odredaba Zakona o lokalnoj samoupravi i Zakona o glavnom gradu koje, takođe u suprotnosti s načelom jedinstva pravnog poretka, daju lokalnim samoupravama i glavnom gradu pravo da osnivaju medije mimo javnog servisa, i odvojeno o tome odlučivao. Da stvar bude još gora, Sud je našao da je „ocena međusobne saglasnosti pojedinih odredaba različitih zakona, kao akata iste pravne snage, izvan okvira nadležnosti ovog suda”. Osnovna postavka Inicijative za ocenu ustavnosti je bila da medijski zakoni (Zakon o javnom informisanju i Zakon o radiodifuziji) propisuju jedan pravni režim, utvrđujući da javni entiteti ne mogu biti osnivači javnih glasila (pa ni radija i televizije), a da zakoni koji ne uređuju medije (Zakon o lokalnoj samoupravi, Zakon o glavnom gradu, Zakon o nacionalnim savetima nacionalnih manjina i Zakon o zaštiti prava i sloboda nacionalnih manjina) predviđaju potpuno suprotan pravni režim te time urušavaju načelo jedinstva pravnog poretka iz člana 4. Ustava. Ustavni sud je odbacio Inicijativu za ocenu ustavnosti Zakona o lokalnoj samoupravi i Zakona o glavnom gradu, te u odnosu na rešavanja akutnog problema razmimoilaženja tih zakona sa sistemskim medijskim propisima ostaje da se sačeka donošenje novih Zakona o javnom informisanju i medijima, Zakona o elektronskim medijima i Zakona o javnim medijskim servisima, koji bi morali dosledno sprovesti Medijskom strategijom proklamovan cilj povlačenja države iz medijskog vlasništva.