

**Универзитет у Нишу  
Правни факултет**

**ЗБОРНИК РАДОВА  
ПРАВНОГ ФАКУЛТЕТА У НИШУ**

**LXI**

**Тематски број  
МЕДИЈИ И ЉУДСКА ПРАВА**

ЦЕНТАР ЗА  
ПУБЛИКАЦИЈЕ



ПРАВНИ  
ФАКУЛТЕТ  
НИШ

**Ниш, 2012**

**ЗБОРНИК РАДОВА ПРАВНОГ ФАКУЛТЕТА У НИШУ**

*Тематски број - МЕДИЈИ И ЉУДСКА ПРАВА*

*Издавач*

Правни факултет у Нишу

*За издавача*

Проф. др Предраг Димитријевић, декан

*Главни и одговорни уредник*

Проф. др Предраг Димитријевић

*Чланови Редакционог одбора из земље*

Проф. др Невена Петрушић

Проф. др Миомира Костић

Проф. др Драган Николић

Проф. др Љубица Николић

Мр Мира Симовић

*Чланови Редакционог одбора из иностранства*

Prof. dr Michael Geistlinger, професор Универзитета, Салцбург, Аустрија

Проф. др Сашо Георгијевски, професор Правног факултета Јустинијан први Скопље, Македонија

Груцина Людмила Јурьевна доктор юридических наук, професор кафедре "Гражданское право" Финансовога универзитета при Правительству РФ.

Проф. др Анатолий Капустин, професор Универзитета Дружба народов, Москва, Русија

Prof. dr Isabel S. Marcus, професор Правног факултета Универзитета Бафалоа, Бафало, САД

Академик Игор Г. Побирченко, председник Међународног суда трговинске арбитраже при Привредној и индустријској комори Украјине

Проф. др Александер Воденичаров, декан Факултета права и историје Неофит Рилски, Благоевград, Бугарска

*Секретар Редакционог одбора:* Доц. др Дејан Јанићијевић

*Преводи:* Гордана Игњатовић

*Технички уредник:* Ненад Милошевић

*Штампа:* „СВЕН“ Ниш

*Тираж:* 100

## САДРЖАЈ

<b>Проф. др Јовица Тркуља</b> ДЕФИЦИТИ МЕДИЈСКОГ ЗАКОНОДАВСТВА У СРБИЈИ.....	1
<b>Проф. др Раде Вељановски</b> МЕДИЈСКА НЕЗАВИСНОСТ И ЉУДСКА ПРАВА.....	33
<b>Проф. др Михаел Гајстлингер</b> БОРБА ПРОТИВ ТЕРОРИЗМА И ОГРАНИЧЕЊЕ СЛОБОДЕ ИЗРАЖАВАЊА: нека разматрања о појединим пресудама Европског суда за људска права .....	49
<b>Проф. др Зоран Ивошевић,</b> СЛОБОДА ИЗРАЖАВАЊА И ПРАВА ЛИЧНОСТИ У МЕДИЈСКОМ АМБИЈЕНТУ .....	59
<b>Проф. др Невена Петрушић,</b> ГРАЂАНСКОПРАВНИ ИНСТРУМЕНТИ ЗА СУЗБИЈАЊЕ ГОВОРА МРЖЊЕ КОЈИ СЕ ШИРИ ПОСРЕДСТВОМ МЕДИЈА- <i>супстанцијални и процесни аспект - .....</i>	75
<b>Проф. др Валентина Грокхотова,</b> Медији и право на приватност: РУСКИ СЛУЧАЈЕВИ ПРЕД ЕВРОПСКИМ СУДОМ ЗА ЉУДСКА ПРАВА.....	97
<b>Проф. др Зоран Радивојевић,</b> <b>Др Небојша Раичевић,</b> ЗАШТИТА НОВИНАРА У МЕЂУНАРОДНОМ ПРАВУ .....	105
<b>Проф. др Предраг Димитријевић,</b> НЕКА ПИТАЊА МЕДИЈСКЕ КОНЦЕНТРАЦИЈЕ.....	131
<b>Проф. др Татиана Дорошенко,</b> ЗАШТИТА ДЕЦЕ ОД ИНФОРМАЦИЈА ШТЕТНИХ ПО ЊИХОВО ЗДРАВЉЕ И РАЗВОЈ У РУСКОЈ ФЕДЕРАЦИЈИ.....	155
<b>Проф. др Елена Макарова,</b> ФУНКЦИЈА ОМБУДСМАНА У ПРАВНОЈ ЕДУКАЦИЈИ ГРАЂАНА ПУТЕМ МЕДИЈА: ПРИМЕНА У ПРАКСИ.....	163

<b>Проф. др Драган Батавељић, Бранка Батавељић, ЕТИЧКА ПРАВИЛА НОВИНАРСКЕ СТРУКЕ И ОДГОВОРНОСТ МЕДИЈА ЗА ДЕЛАТНОСТ НОВИНАРА .....</b>	<b>171</b>
<b>Проф. др Драган Јовашевић, ОДГОВОРНОСТ ЗА КРИВИЧНА ДЕЛА ИЗВРШЕНА ПУТЕМ МЕДИЈА.....</b>	<b>203</b>
<b>Проф. др Слободанка Константиновић Вилић, Мр Наталија Жунјић, ВИКТИМИЗАЦИЈА ЖЕНА – МЕДИЈСКО ПРИКАЗИВАЊЕ .....</b>	<b>223</b>
<b>Проф. др Небојша Ранђеловић, ПЕТРОВСКА СКУПШТИНА И СЛОБОДА ШТАМПЕ .....</b>	<b>247</b>
<b>Проф. др Миомира Костић, МАС МЕДИЈИ, СОЦИЈАЛНА КОНТРОЛА И КРИМИНАЛИТЕТ .....</b>	<b>257</b>
<b>Проф. др Предраг Цветковић, МЕДИЈИ У ФУНКЦИЈИ ОСТВАРИВАЊА ЉУДСКИХ ПРАВА: ПРИМЕР МЕЂУНАРОДНОГ ТРГОВИНСКОГ ПРАВА .....</b>	<b>271</b>
<b>Проф. др Љубица Николић, Др Александар Мојашевић, СТАЊЕ СЛОБОДЕ МЕДИЈА У СРБИЈИ – ИМПЛИКАЦИЈЕ НА ЕКОНОМСКО БЛАГОСТАЊЕ.....</b>	<b>285</b>
<b>Др Станка Стјепановић, ПРАВО НА ЖИВОТ ДЕТЕТА КАО ЕТИЧКА ВРЕДНОСТ У МЕДИЈСКОМ ПРАВУ .....</b>	<b>303</b>
<b>Др Танасије Маринковић, ГОВОР МРЖЊЕ КАО ОСНОВ ОГРАНИЧЕЊА СЛОБОДЕ ИЗРАЖАВАЊА .....</b>	<b>313</b>

<b>Др Ивана Јелић,</b> <b>Милорад Марковић,</b> ЧАСТ И УГЛЕД ЉУДИ, КАО ОСНОВ ЗА ОГРАНИЧАВАЊЕ СЛОБОДЕ ИНФОРМИСАЊА, СА ОСВРТОМ НА ПРАКСУ ЕВРОПСКОГ СУДА ЗА ЉУДСКА ПРАВА И ПРАВО ЦРНЕ ГОРЕ ...	331
<b>Др Данило Л. Николић,</b> ЗАШТИТА НОВИНАРСКИХ ИЗВОРА У ФУНКЦИЈИ ОСТВАРИВАЊА СЛОБОДЕ ИЗРАЖАВАЊА.....	353
<b>Мр Јелена Вучковић,</b> ПРА И МЕДИЈСКИ ПРОСТОР .....	373
<b>Проф. др Владимир Серјевић,</b> <b>Вања Серјевић,</b> КОМЕРЦИЈАЛНО ОГЛАШАВАЊЕ – ЕФЕКТИ И ОГРАНИЧЕЊА ...	387
<b>Др Дејан Вучетић,</b> ДЕЦЕНТРАЛИЗАЦИЈА ЈАВНОГ ИНФОРМИСАЊА .....	407
<b>Вук Цуцић,</b> РЕГИСТРАЦИЈА ЈАВНИХ ГЛАСИЛА .....	421
<b>Миљана Тодоровић,</b> СЛОБОДА ШТАМПЕ У СРБИЈИ У XIX ВЕКУ .....	439
<b>Михајло Цветковић,</b> ГРАЂАНСКОПРАВНА ОДГОВОРНОСТ ЗА ИНФОРМАЦИЈУ ОБЈАВЉЕНУ У МЕДИЈИМА .....	457
<b>Сања Ђорђевић,</b> СЛОБОДА ИЗРАЖАВАЊА МЕДИЈА У ПРАКСИ ЕВРОПСКОГ СУДА ЗА ЉУДСКА ПРАВА.....	477
<b>Анђелија Адамовић,</b> ПОСТУПАК У ПАРНИЦАМА ЗА ОБЈАВЉИВАЊЕ ИСПРАВКЕ НЕИСТИНИТЕ, НЕПОТПУНЕ ИЛИ НЕТАЧНО ПРЕНЕТЕ ИНФОРМАЦИЈЕ .....	497

<b>Дарко Димовски,</b> <b>Филип Мирић,</b> ПРЕГЛЕД ЧЛАНАКА О МАЛОЛЕТНИМ ДЕЛИКВЕНТИМА ОБЈАВЉЕНИМ У ДНЕВНОМ ЛИСТУ <i>ПОЛИТИКА</i> од 1934-1936. године.....	515
<b>Јелена Јовичић,</b> УСТАВНО РЕГУЛИСАЊЕ ПРАВА НА ЈАВНО ИНФОРМИСАЊЕ ...	543
<b>Милица Колаковић-Бојовић,</b> МЕДИЈИ И ПРЕТПОСТАВКА НЕВИНОСТИ.....	555
<b>Иван Илић,</b> ПРЕТПОСТАВКА НЕВИНОСТИ ОКРИВЉЕНОГ И ПРАВО НА ЈАВНО ИНФОРМИСАЊЕ .....	571

**Проф. др Јовица Тркуља,**  
Правни факултет Универзитета у Београду

### **ДЕФИЦИТИ МЕДИЈСКОГ ЗАКОНОДАВСТВА У СРБИЈИ\***

*Апстракт:* У овом раду аутор полази од тезе да су медији на крају XX века попримили амбивалентан ослобађајући/поробљавајући карактер. У том контексту се осветљава улога медија и новинара у Србији, који су последњих деценија, претворени у трансмисију политике, доживели морални и професионални пад. Независно новинарство је мит, идеолошка копрена која скрива истину да апсолутно независног и објективног новинарства нема. Медијски кредо у Србији је био и остао производња политичке лојалности, онеспособљавање грађана да мисле својом главом, инструментализација новинара, манипулација поданицима и индустријско обликовање јавног мњења. Имајући то у виду аутор критички анализира постојећи правни оквир делатности медија у Србији. Он прво указује да је са новим медијским законима који су донети у периоду 2002–2008. године елиминисана велика правна несигурност која је до тада постојала у овој важној материји. Доношењем Закона о радиодифузији 2002, Закона о јавном информисању 2003, Закона о слободном приступу информацијама од јавног значаја 2004, и Закона о заштити података о личности 2008, учињен је велики напор да се уреде, обезбеде и прецизирају слободе медија у свим њиховим димензијама. Били су то значајни и неопходни кораци ка остваривању правне садржине гаранције људских права у области информисања. Међутим, примена ових закона убрзо је показала озбиљне недостатке у погледу разумевања и познавања слободе медија и њених правних оквира. Уместо да учини напор да се обезбеди да живот примене закона буде достојан његових демократских потенцијала, Србија је последњих година кренула у супротном правцу. Резултат тих негативних тенденција су Измене Закона о јавном информисању, усвојене 31. августа 2009. године, које су довеле у незавидан положај медије и судове, и које представљају негирање основних принципа медијског права. Овај Закон представља један од најтежих удара на слободу јавне речи и информисања у Србији

---

\* Саопштење за стручни скуп „Медији и људска права“ који је у организацији Правног факултета Универзитета у Нишу одржан 18. маја 2012. године у Нишу. Текст је део рада на пројекту „Перспективе имплементације европских стандарда у правни систем Србије“, који се ради на Правном факултету Универзитета у Београду, уз новчану потпору Министарства науке Републике Србије.

и он се по својим основним намерама може упоредити једино са злогласним Законом о информисању из 1998. године. То су разлози који захтевају да се измене и допуне Закона о јавном информисању од 2009. године ставе ван снаге. Први корак у том правцу учинио је Заштитник грађана РС који је упутио Предлог Уставном суду за оцену уставности Закона о изменама и допунама Закона о јавном информисању. Уставни суд, међутим, није овај закон прогласио неуставним, већ се ограничио на оспоравање одредаба неколико чланова. Аутор закључује да иза оваквог кварења медијских закона у Србији стоји утицај политичке моћи и тежња да се успостави континуитет са медијским правом које су утемељили претходни ауторитарни режими.

**Кључне речи:** право медија, јавно информисање, Закон о радиодифузији, Закон о јавном информисању, Закон о слободном приступу информацијама од јавног значаја, Закон о заштити података о личности, Закон о изменама и допунама Закона о јавном информисању.

## 1. Увод: Медијска производња политичке лојалности

1. – Ратнички поход на медије у Србији кренуо је 1989. године на таласима Милошевићеве „антибирокуратске револуције“ и „политике диференцијације“, које су најрадикалније спроведене у медијима и државним органима. То је конкретизовано са етаблирањем Милошевићевог режима након 9. марта 1991. године, када је донет Закона о јавном информисању,<sup>1</sup> који је изазвао шок код правних стручњака: „био је толико лошији од претходно важећег закона, да му по томе није био раван ни први послератни Закон о штампи из 1946. године“.<sup>2</sup> Тај ретроградни тренд кулминирао је 20. октобра 1998. године доношењем новог, погубног Закона о јавном информисању,<sup>3</sup> као оличења владавине силе као закона. Овај ратнички поход на медије фактички је наставила досовска власт, а Коштуничина и Тадићева је довела до краја. Јер актуелна државна и медијска политика оковала је и спутала слободу и аутономију медија, претворивши их у трансмисију и испоставу политичких моћника.

На другој стани, немали број новинара је током протекле деценије своју професију ставио у функцију дневне политике, једноумља и манипу-

---

<sup>1</sup> Службени гласник РС, 19/91.

<sup>2</sup> Владимир Водинелић, Владимир Ђерић, Саша Гајин, Душан Стојковић, Милош Живковић, *Право медија с Моделом закона о јавном информисању*, Београдски центар за људска права, Београд 1998.

<sup>3</sup> Службени гласник РС, 19/98.



лације. Штавише, у бројној армији ратних и антиратних профитера новинари су били и остали важан ешалон. Свестрано подржавани и финансирани од (анти)ратних лобија у земљи и свету, под маском „одбране историјских националних права“, или „заштите људских права“ и „хуманитарне помоћи“, они су своје медијско умеће ставили у функцију ратне машинерије и заузврат остварили профит, разне привилегије и неслућену социјално-политичку промоцију.

Медији и новинари допринели су да протекле две деценије у овом делу Балкана историчари забележе као време нетрпељивих, као време провале разобручених сила зла, насиља и превара. Помоћу медија и новинарских порука формулисана су и промовисана идеје рата, од Словеније, преко Хрватске и БиХ до Косова, Србије и Македоније. Прво су пале неодмерене, неодговорне речи, а за њима су пале бомбе. „Уби ме прејака реч“, пророчки је опомињао трагични српски песник.

Ако је XX век био „столеће злих“ (А. Хелерова), онда су се новинари, заједно са политичарима потврдили као витезови зла – зли волшебници. Србија и Југославија су за то типичан пример. О томе речито говоре искуства из протекле две деценије, у којој су медији пали на испиту, из следећих разлога: 1) Многи новинари су издали и аутокомпромитовали свој позив – тиме што су издали професионалне и етичке стандарде струке. 2) Пружили су медијску подршку имбецилним политичким одлукама и националистичким страстима и постали промотери технологије говора мржње и рата. 3) Многи медијски посленици су у Милошевићевом режиму и рату, као и у досовској владавини видели изузетну прилику за сопствену корист. Они су се ангажовали као ратни хушкачи и (анти)ратни профитери. 4) Немали број новинара, уредника и других медијских посленика прихватио је поданички однос вазала и лакеја политичких моћника.

У таквој ситуацији продужеци човекових општила у српско-југословенској медијској галаксији стављени су у руке промотера рата и манипулатора. Специјалне јединице Скривених убеђивача, Рибара људских душа и медијских Франкенштајна „успешно“ су обавиле свој посао, тако да се у Србији с разлогом парафразира Његош: политичар ти лаже са смијехом, жена лаже сузе просипљући, нико крупно к’о новинар не лаже.

Медијски кредо „бити свуда“, заправо, значи бити споља и изнутра, бити у самој подвести. Захваљујући њеним орвеловским моћима, Милошевићеви и (пост)досовски властодршци су успевали и успевају да своје парцијалне интересе наметну као национално-државне и цивилизацијске – да нас присиле на своје сопствене истине и лажи.

2. - На тај начин режим је успео да сруши значајне тековине српског новинарства, да обезвреди и погази професионалне стандарде и етичке

принципе новинара. С временом је створио у медијима климу подаништва, лицемерства удвориштва. Гушио је духовни интегритет новинара и изазивао несигурност и страх. Тенденциозно је обесмишљавао или маргинализовао опште културне вредности да би медијски наметао своје прагматско-политичке интересе. Тако смо добили затворено друштво и затроване медије, у којима су највећи пад доживели новинари који поданички служе и додворавају се властодршцима и својим спонзорима.

Кључну улогу у томе одиграло је српско новинарство, које је доживело морални и професионални пад, понајвећи у својој историји. Оно је поданички служило и додворавало се властодршцима. Део новинара, поткупљен и медијски подржаван од власти, изгубио је смисао за реалност и промовисао националистичке страсти и погубне политичке одлуке. Оперативно-политички се ангажујући, они су погазили етику свог позива и сагорели као професионалци и потрошили ионако скроман кредит новинарства у Србији.

Тако је формирано политикантско, вазално новинарство сачињено од бројне армије партијских шкрабала и портпарола, кабинетских саветника и „ПР-експерата“, али и корумпираних уредника, директора и других новинарских посленика, који зарад вишег статуса, привилегија, експресне политичке или професионалне промоције прихватају поданички однос медијских лакеја и кетмана. Будући да је у Србији током последње деценије обликовање свести јавног мњења остваривано путем манипулативног деловања масовних медија, они су (п)остали једна од најјутницајнијих и најмоћнијих политичких снага поретка.

Одговорност за то не сноси само новинарска професија. У индустрији свести бившег и садашњег режима, новинарству је намењена улога трансмисије, пуког извршиоца, а не креатора. То значи да се државна контрола практикује тоталитарно, као да других сфера јавног живота и цивилног друштва уопште нема, а да су новинари тек државни чиновници или вазали властодржаца. Њихово манипулисање је, заправо, тихо вршење власти. Они су одлучујуће допринели да се грађани Србије осећају беспомоћни и безнадежни, али „дресирани“ да пројектују све своје људске моћи у личност вође, нације, државе, отаџбине, којима мора да се потчини и да их обожава.

Посебан проблем медија у Србији је сиромаштво, које делује као наддетерминанта њиховог расула и суноврата. Беда и неповољно економско окружење „главни је ограничавајући фактор за општи развој медија, али и за ширење медијских слобода: сиромашно становништво не може да купује новине, а сиромашна привреда није у стању да закупује огласни простор у листовима и недељницима и да се рекламира на

телевизији“.<sup>4</sup> Нове власти не само што нису учиниле много за унапређење и развој ове делатности, него су повремено својим одлукама само отежавале њихов рад.<sup>5</sup>

Велика је илузија да у демократском поретку парламентаризма и вишестраначја постоји независно новинарство као ствар по себи, нешто што се подразумева, што постоји независно од било којих интереса, вредносних оријентација, политичких опредељења, власничких односа итд. Независно новинарство постало је модерна бајка, својеврсна идеолошка копрена која скрива „ружну реалност“ да апсолутно независног, непристрасног и објективног новинарства нема, нити је оно могуће. Постоје само мање или више објективни и непристрасни медији, мање или више непристрасни и професионални новинари, и други медијски посленици. Свако је гласило у некој мери зависно од елемената друштвене структуре, чија усклађеност у функционисању обезбеђује егзистенцију друштва.

3. - Актуелним властодршцима у Србији, једнако као и онима у доба Броза, Милошевића, ДОС-а, нису потребни новинари који мисле својом главом, који су спремни да пошто-пото следе највише професионалне и етичке стандарде своје струке и који поштују истину, људска права и објективно информисање као највиши принцип своје професије. Напротив, њима су потребни послушни новинари и амбициозно дисциплиновани директори и уредници, који прихватају поданички однос медијских лакеја. Јер у индустрији свести бившег/садашњег режима која државну контролу практикује тоталитарно, новинарима је намењена улога трансмисије, пуког извршиоца, а не креатора.

Зато нове забране, (ауто)цензуре, говор мржње и таблоидизација медија у Србији и сл. појаве нису никакво изненађење. Оне су сасвим логичне, разумљиве и „нормалне“. Јер, слободна, критичка реч угрожава ауторитарни поредак и смртна је опасност за осционе властодршце. То они и њихови медијски лакеји добро знају. Ту их инстинкт владања и доминације не vara. Стога се од њих не може очекивати да толеришу и подупиру аутономно, слободно и критичко новинарство. Тиме би поткопали темеље своје моћи и свог положаја.

<sup>4</sup> Драган Јањић, „Медији у транзицији“, у: *Реконструкција институција, Година дана транзиције у Србији* (уредник Владимир Цветковић), Институт за филозофију и друштвену теорију, Београд, 2002, стр. 477.

<sup>5</sup> Примери за то су: покушај специјалног опорезивања непродатих примерака новина, укидање посебне ниже тарифе за слање тзв. штампаних ствари, укључујући новине, часописе или књиге, масовно ангажовање спољних сарадника у медијима, драстично смањење плата запосленима у медијима и сл.

Дакле, једанаест година после ауторитарне владавине медијима, тзв. ослобођени медији у Србији су без промена. У њима и даље имамо: „превагу утицаја извршне власти на већину дневника и недељника, својеврсну контролу (или бар присмотру) готово свих радио и ТВ станица, грубо мешање у својинске односе (подржављење) неких водећих новинских кућа. Имамо доминацију 'демократског национализма', обновљене ксенофобије, лажног патриотизма, крајње примитивног, вулгарног и псовачког 'жутог журнализма', у којем правила игре не диктирају професионалне и етичке норме већ разновразне спреге моћних тајкуна, обавештајних служби, извршне власти. Оно што политичари због свог имиџа неће јавно рећи, говоре таблоиди, форсира се језик мржње и нетолеранције како према политичким и идеолошким неистомишљеницима тако и према припадницима осталих нација у Србији и њеном окружењу, обнавља прича о сопственој (националној) величини и завереничком (антисрпском) синдрому међународне заједнице“.<sup>6</sup>

Медијски кредо у Србији је био и остао производња политичке лојалности, онеспособљавање грађана да мисле својом главом, инструментализација новинара, манипулација поданицима и индустријско обликовање јавног мњења. Даљински управљачи медијским мраком Србије после октобарског преврата прелазили су само из једне у другу руку. Истина, донет је последњих година сет нових медијских закона који следе европске стандарде у овој области, али су, суштински, медији у Србији остали без промена. Јер, примена ових закона убрзо је показала озбиљне недостатке у погледу разумевања и познавања слободе медија и њених правних оквира. Уместо да учини напор да се обезбеди живот и примена медијских закона, Србија је последњих година кренула у супротном правцу ка порицању слободе информисања и медијских права.

## 2. Правни оквир слободе медија у Србији

Правни оквир новинарског рада проистиче из потребе да се правним правилима уреди медијска сфера друштва и посебно да се правним средствима та правила реализују ако се не остварују добровољним понашањем у складу са њима. Будући да је Закон о јавном информисању од 1998. омогућио грубо нарушавање и порицање слободе информисања у

---

<sup>6</sup> Иван Торгов, „Сервисирање дневне политике“, *Република*, бр. 388–389, 1–30. септембар 2006, стр. 8.

Србији, било је неопходно донети нове медијске законе који би били саображени европским стандардима.<sup>7</sup>

Доношењем Закона о радиодифузији, Закона о јавном информисању, Закона о слободном приступу информацијама од јавног значаја и Закона о заштити података о личности, учињен је велики напор да се уреде, обезбеде и прецизирају слободе медија у свим њиховим димензијама. Били су то значајни и неопходни кораци ка стварању правних оквира слободе медија у Србији, ка остваривању правне садржине гаранције људских права у области јавног информисања.

### **2.1. Закон о радиодифузији**

Први корак је био доношење Закона о радиодифузији<sup>8</sup> јула 2002. године (у даљем тексту ЗРД). Упркос сукобима у троуглу: политичари-новинари-правници текст Закона је уважио четири кључна европска стандарда: 1) формирање независног регулативног тела, 2) трансформација државне телевизије у јавни сервис, 3) уређење рекламирања, и 4) забрана медијске концентрације.<sup>9</sup>

Полазећи од тога Закон о радио дифузији је утемељио следећа начела на којима почива регулисање области радиодифузије:

- Начело слободе, професионализма и независности радио дифузних јавних гласила, као гаранција укупног развоја демократије и друштвен хармоније;

- Начело рационалног и ефикасног коришћења радиофреквенцијског спектра као ограниченог природног богатства;

- Забрана сваког облика цензуре и/или утицаја на рад радиодифузних јавних гласила, чиме се гарантује њихова независност и независност њихових редакција и новинара;

- Начело пуне афирмације грађанских права и слобода а посебно слободе изражавања и плурализма мишљења;

- Примена међународно признатих норми и принципа који се односе на област радио дифузије, а нарочито поштовање људских права у овој области;

<sup>7</sup> Значајан покушај формулисања правног оквира медијског рада представља књига Владимира В. Водинелића, Владимира Ђерића, Саше Гајина, Душана Стојковића и Милоша Живковића: *Право медија – с Моделом закона о јавном информисању*, изд. Београдски центар за људска права, Београд 1998.

<sup>8</sup> *Службени гласник РС*, 76/2005, 79/2005, 62/2006, 85/2006, 42/2007 и 41/2009.

<sup>9</sup> 2 Види, Александра Рабреновић, Слободан Кремењак, Милош Живковић, Роберт Ритлер: *Право радио-дифузних предузећа*, изд. ЦУПС, Београд, 2001.

- Објективност, забрана дискриминације, јавност поступка издавања дозвола за емитовање;

- Подстицање развоја радиодифузије и стваралаштва у области радија и телевизије у Републици Србији.

У складу са међународним конвенцијама и стандардима Закон о радиодифузији је предвидео два основна субјекта његовог регулисања. Прво, то је републичка радиодифузна агенција (РРА) чији је рад подробно регулисан чл. од 6. до 76. И друго, то је јавни радиодифузни сервис (ЈРДС) чији је рад регулисан чл. од 77. до 96. Закон је посебним одредбама у чл. од 97. до 101. одредио шта се сматра медијском конкуренцијом, а затим је и набројао шта се сматра недозвољеном медијском конкуренцијом. Најзад, у казним одредбама прописана је одговорност само за прекршај, али не и за привредне преступе, са примереним и реалним казнама.<sup>10</sup>

Међутим, у примени Закона о радиодифузији дошло је до озбиљних проблема, нарочито у раду Савета Републичке радиодифузне агенције у послу са националним ТВ фреквенцијама. Наиме, дошло је до дискриминације и кршења закона од стране Савета. Савет РРА и његов председник испољили су озбиљне слабости, јер су у њиховој делатности често доношене одлуке мимо и противно праву.<sup>11</sup>

Савет РРА, који је, уместо да афирмише независно регулативно тело, успео да дискредитује саму идеју његове независности. Замишљен као независно регулативно тело, које треба да заведе какав-такав ред у етру, Савет РРА је временом постао главни креатор новог нереди, хаоса и конфликта.

На тај начин Савет РРА је дискредитовао идеју независног регулаторног органа и показао да се политичка контрола над радом Савета чува начином избора и опозива. Када се правна сигурност овако утврђене аутономије једном пољуља, нема ни независног Савета.

Поводом незаконитог поступања Савета РРА о одузимању БК ТВ дозволе за емитовање и у одлучивању о додели дозвола за емитовање ТВ програма за територију Републике Србије, новинарске организације и угледни правни стручњаци су безуспешно покретали иницијативе за преиспитивање стања неизвршавања прописа од стране Савета РРА.<sup>12</sup>

---

<sup>10</sup> Опширније о Закону о радиодифузији види Сњежана Миливојевић, „Закон о радиодифузији: промене пре промена“, *Република*, бр. 388–389, 1–30, септембар 2006, стр. 8, Раде Вељановски „Какве измене и зашто“, Исто, стр. 12, Раде Вељановски, „Улога јавног сервиса: како обезбедити јавни сервис“, *Српска правна ревија* бр. 7/2008, стр. 33.

<sup>11</sup> Види, Владимир В. Водинелић, „Правно (з)бунило: О правном стилу Савета РРА у послу са националним ТВ фреквенцијама“, *Hereticus*, бр. 1–2/2006, стр. 48–56.

<sup>12</sup> „Питања и предлози НУНС“, *Hereticus*, бр. 1–2/2006, стр. 153–170.

У целини посматрано, досадашња примена и три циклуса измена Закона о радиодифузији откривају да су измене сваки пут руковођене једним од три разлога: 1) да се спрече корените промене, уношење реда и владавине закона у радиодифузији, 2) да се отупи оштрица европских стандарда, односно да се оде испод политике минималних стандарда, и 3) да се очува политичка контрола и ауторитарни принцип по коме је функција медија – сервисирање дневне политике.

На тај начин Закон о радиодифузији није успео да у овој области успостави елементарни ред и владину закона. Неславна историја његове примене у протеклих осам година није само још једна неуспешна транзициона епизода већ је доследна борба власти против медијске независности кроз очување затеченог хаоса. Отуда се намеће закључак да у Србији нема сагласности да се примене европски и светски демократски и професионални стандарди, нема воље да се владајући кругови у области радиодифузије развласте. Једном речју, на све начине се продужава утицај власти на медије од општинског нивоа до нивоа државе.

## **2.2. Закон о јавном информисању**

Други корак на путу стварања правних оквира слободе медија у Србији био је Закон о јавном информисању који је донет три године након октобарских промена 2000. године.<sup>13</sup> У односу на претходни закон из ове области овај Закон је представљао демократски напредак. Њиме су укинуте оне одредбе које су остале да важе из ауторитарног Закона о јавном информисању од 1998. године, који је у Милошевићевом режиму био основ за репресије према медијима. Овим Законом је целовито уређен правни оквир делатности медија, елиминисана је велика правна несигурност која је до тада постојала у овој важној материји. Најзад, при уређивању права на јавно информисање Закон је максимално поштовао европски стандарде слободе медија, изражене чланом 10. Европске конвенције за заштиту људских права и основних слобода, а који је конкретизован у пракси Европског суда за људска права у Стразбуру.

Закон је донет пре усвајања Устава РС од 2006. године у основном облику 2003. године, а значајније је измењен 2009 године. Закон о јавном информисању има 103 члана а појединачне целине регулише у једанаест делова.

У уводним одредбама Закона прецизира се да је његов предмет да уреди право на слободу изражавања мишљења, као и права и обавезе учесника у процесу јавног информисања. Закон одређује обим права на

---

<sup>13</sup> *Службеник гласник РС* 43/2003, 61/2005, 71/2009 и 89/2010.

јавно информисање које обухвата: слободу изражавања мисли; слободу прикупљања; истраживања; објављивања и ширења идеја, информација и мишљења; слободу штампања и дистрибуције (растурања) новина и других јавних гласила; слободу производње и емитовања радио и телевизијског програма; слободу примања идеја, информација и мишљења као и слободу оснивања правних лица која се баве јавним информисањем.<sup>14</sup>

*Начела јавног информисања.* У другом делу ЗЈИ (чл. 2–9) наводе се следећа начела јавног информисања: 1) Слобода јавног информисања која обухвата: Информације од интереса за јавност, Забрана цензуре, 2) Обавеза новинарске пажње, 3) Информисање о стварима од интереса за јавност 4) Остваривање права посебних категорија лица, 5) Право странаца у области јавног информисања 6) Забрана монопола у области јавног информисања, 7) Забрана злоупотреба у тумачењу и примени одредаба овог Закона, 8) Положај носилаца државних и политичких функција и прецизирање обавезе државних и органа територијалне аутономије, локалне самоуправе, јавних служби, јавних предузећа, посланика и одборника имају обавезу да информације о свом раду учине доступним за јавност и то под једнаким условима.

*Јавна гласила.* Трећи део ЗЈИ (чл. 11–14) односи се на регулисање појма, правног статуса оснивача и оснивања јавног гласила под којим се подразумевају: новине, радио програми, телевизијски програми, сервис новинских агенција, Интернет и друга електронска издања наведених јавних гласила, као и друга средства јавног информисања која помоћу речи, слике или звука објављују идеје, информације и мишљења намењене јавној дистрибуцији и неодређеном броју корисника. Дате су прецизне одредбе о оснивању и правном статусу јавних гласила. Изменама Закона 2009. године измењене су одредбе о регистрацији и регистру јавних гласила.

*Дистрибуција јавних гласила и импресијум* предмет су регулисања Закона у четвртном и петом делу (чл. 15–29). Законом је детаљно регулисана област дистрибуције јавних гласила и то како домаћих тако и страних уз претходно прокламовање да је њихова дистрибуција слободна. Законом је уређено понашање дистрибутера и његова права и обавезе. Посебно је детаљно у девет чланова регулисана забрана дистрибуције

---

<sup>14</sup> По мишљењу правних стручњака „предмет регулисања Закона у овом уводним одредбама чл. 1. је свеобухватан и обухвата све аспекте остваривања права на слободу изражавања. Наравно, у овом делу није у потпуности реализовао уставне одредбе али није ни у битном непотпун у односу на Уставом доста широко дате гаранције и права из ове области“. Види, Данило Николић, *Медијско право*, Службени гласник, Београд, 2010, стр. 186.



информација. Одредбе о импресијуму су и детаљне и у складу са одговарајућим међународним правним и политичким актима.

*Уредници, новинари и професионална удружења.* Шести део односи се на уреднике, новинаре и професионална удружења (чл. 30–34). Закон предвиђа да свако јавно гласило мора имати одговорног уредника. Прокламовано је право новинара да износи информације и мишљења и да одбије у оправданим и законом дозвољеним случајевима извршење налога. Новинар је статусно заштићен и не могу му се изрицати санкције због истините тврдње објављене у јавном гласилу, одбијања да изврши налог којим би кршио правна и етичка правила новинарске професије. Под новинарском тајном установљено је право новинара да штити свој извор информисања, осим ако се подаци односе на кривично дело, односно учиниоца кривичног дела за које је запрећена казна затвора најмање пет година.

*Права и обавезе.* У седмом делу Закона о јавном информисању прописана су права и обавезе у јавном информисању (чл. 35–46). Њиме се установљава законска обавеза јавног гласила да привремено чува запис јавног гласила и то како примерак штампаног гласила тако и снимак телевизијског и радио програма или други запис. Рокови су 30 и 60 дана. Обезбеђено је право увида у записе суду или органу унутрашњих послова. Као посебну обавезу јавним гласилима ЗЈИ прописује забрану говора мржње, што је иначе прокламовао и Устав Републике Србије у чл. 21. Поред тога прописана је и заштита права малолетника у чл. 41., посебно заштита малолетника од јавног излагања порнографије у штампаним јавним гласилима (чл. 42).

*Право на приватност.* У осмом делу ЗЈИ (чл. 43–46) који се бави правима лица на које се односи информација законодавац је прво уредио објављивање информација из приватног живота и личних записа. Прецизирана су права јавних гласила и физичких лица на објављивање информација са пристанком лица о коме је реч, пристанком његових правних следбеника. Посебно је уређено када није потребно тражити пристанак за објављивање информације, као и заштита права на приватни живот и права на лични запис.

*Право на одговор и на исправку.* Други одељак осмог дела ЗЈИ носи наслов Одговор на информацију и исправка информације (чл. 47–71). Законодавац полази од начела једнакости информација и одговора, односно исправке. Потом је успоставио и минуциозно регулисао право на одговор и право на исправку као обавезу јавног гласила и одговорног лица и као право других лица на одговор и исправку. Права других лица на подношење захтева за објављивање одговора или објављивање исправке

орочена су као и право на тужбу када одговор није објављен. Прописани су и други рокови и поступак пред судом по тужби за објављивање одговора, односно исправе. Важно је истаћи да ЗЈИ забрањује преиначење и коментарисање одговора, односно исправке у истом броју гласила, односно емисији. Право на одговор и право на исправку није неограничено, оно је омеђено прописивањем, таксативно набројаних разлога када одговорни уредник и јавно гласило нису дужни да објаве одговор или део одговора. Прецизно је регулисана судска заштита ових права: главна расправа у поступку за објављивање одговора и исправке, тужба за пропуштање објављивања информације и привремена забрана поновног објављивања.

*Информације о исходу кривичног поступка.* Посебан значај ЗЈИ дао је делу рада јавних гласила поводом информисања о исходу кривичног поступка (чл. 74–78). Јавност има право да добије информације а јавна гласила право и обавезу да ово право јавности реализују тако што ће исту јавност обавештавати саопштавајући јој информације које су од јавног значаја. Ако је јавно гласило објавило да је против одређеног лица покренут поступак, то лице има право, када се поступак оконча, да од одговорног уредника захтева да, без накнаде, објави информацију о правоснажном обустављању поступка, одбијању оптужбе односно ослобађању од оптужбе. Нека од зајемчених права као што је право на претпоставку невиности, право на правично суђење и право на поштовање приватног, породичног живот су права која се морају поштовати. Стога се у чл. 77 таксативно набрајају разлози када одговорни уредник није дужан да објави информацију.

*Накнада штете.* У петом одељку осмог дела ЗЈИ (чланови 79–91) посебно је регулисао област накнаде штете лица на која се односи нетачна, непотпуна или неистинита информација чије је објављивање у складу са истим законом забрањено као и лица којима није објављен одговор или друга информација или исправка, а која због необјављивања или објављивања трпе штету било материјалну било нематеријалну. Сва ова лица имају право на накнаду материјалне и нематеријалне штете у складу са овим Законом, независно од других правних средстава која им припадају. У овом одељку ЗЈИ садржи одредбе о солидарној одговорности, одговорности новинара, искључењу одговорности, проширењу одговорности и одговорности државе. Остале одредбе су процесног карактера за вођење спора за накнаду штете пред судом редовне надлежности. Предвиђено је да надзор над спровођењем овог закона врши републички орган државне управе надлежан за послове јавног информисања, а на територији

аутономне покрајине, покрајински орган надлежан за послове јавног информисања.

*Казнене одредбе.* Закон је посебну пажњу посветио одредбама о одговорности. У десетом делу (чл. 92–101) ЗЈИ је прописао одговорност за привредне преступе и прекршаје. Чланом 92. ст. 1. прописана је одговорност за привредни преступ правног лица које се бави дистрибуцијом јавних гласила а које одбије да дистрибуира нечије јавно гласило без оправданог разлога, односно за дистрибуцију постави услове супротне тржишним прописима. За овај преступ забрањена је новчана казна правном лицу од 100.000 до милион динара, а одговорном лицу које је дистрибутер јавних гласила новчана казна од 10.000 до 200.000 дин. Одредбе члана чл. 92, 93 и 95. су мењане Законом о изменама и допунама ЗЈИ 2009, чл. 5 и 6, које су, пак, престале да важе Одлуком Уставног суда 2010.<sup>15</sup>

Без обзира на проблеме који су се јавили у његовој примени Закон о јавном информисању учинио је раскид са праксом коју је утемељио Закон о јавном информисању из 1998. и представљао је корак у добром правцу. Међутим, неспремност политичке и медијске елите да га успешно примене резултирали су бројним проблемима и његовим изменама и допунама.

### **2.3. Закон о слободном приступу информацијама од јавног значаја**

Трећи корак у стварању правних оквира слободе медија у Србији је Закон о слободном приступу информацијама од јавног значаја који је ступио на снагу 13. новембра 2004. године.<sup>16</sup> На тај начин Влада и Народна скупштина су прихватиле упорне, вишегодишње иницијативе невладиних организација и медијских институција да институт слободног приступа информацијама у поседу јавне власти уђе у правни систем Србије.<sup>17</sup> Реч је о институту који има дугу историју од 1766. године када је први пут озакоњен у Шведској, преко декларација о људским правима (1789, и 1948), до својеврсне ренесансе коју је овај институт доживео

<sup>15</sup> Одредбе члана 5 и 6 Закона о изменама и допунама Закона о јавном информисању („Службени гласник РС“, број 71/2009) престале су да важе (види Одлуку УС – 89/2010–38), јер су оспореном одредбом за прекршаје у области јавног информисања максимуми забрањених казни прописани изнад Законом о прекршајима (Службени гласник РС, 101/2005, 11/2008, 111/2009) утврђеног општег максимума.

<sup>16</sup> Службеник гласник РС, 120/2004.

<sup>17</sup> Велики допринос афирмацији идеја о слободном приступу информацијама од јавног значаја у Србији дала је група невладиних организација окупљена у Коалицију за слободу приступа информација (Београдски центар за људска права, Центар за антиратну акцију, Центар за унапређивање правних студија, Фонд за отворено друштво, Грађанске иницијативе, Комитет правника за људска права и Транспарентност Србија).

последњих деценија XX века када је у споју „људских права“ и „доброг управљања“ прихваћен у преко 50 земаља као универзални концепт.

Разлози за доношење овог Закона проистичу из чињенице да слободан приступ информацијама од јавног значаја представља услов за квалитетно и ефикасно уживање других људских права и слобода (слободе мишљења, права на информисање, бирачког права и др.) и незаменљив је инструмент за вршење контроле над радом органа јавне власти.<sup>18</sup> Циљ Закона је да сваком појединцу у Србији гарантује слободу приступа информацијама у поседу органа власти, да му омогући да без посредника, стварно и одговорно учествује у вршењу јавних послова и у процесу доношења одлука, као и да утиче на њихов садржај и ефикасно спровођење. Ниме се обезбеђују суштинске нормативне претпоставке да се и код нас заштити право грађанина да на делотворан начин контролише рад државног апарата. Јер, слободан приступ информацијама којима располажу државни органи омогућава да грађани буду боље информисани, а државни службеници одговорнији, што умањује ризик од злоупотребе моћи и обезбеђује поштовање људских права и слобода. На тај начин овим Законом се стварају нужни услови за спречавање и ширење и искорењивање постојећих облика корупције.<sup>19</sup> Поред тога, Закон иде на руку новинарима и јавним гласилима који имају посебну улогу контролора рада државних органа. Правила о доступности јавних информација обезбеђују им услове за ефикасно прикупљање података о раду државних органа.<sup>20</sup>

Писци текста Закона о слободном приступу информацијама од јавног значаја су следили најбоља упоредна искуства у овој области, тако да је у правно-техничком смислу закон солидан. Закон садржи 50 чланова груписаних у 10 поглавља. У првом поглављу под насловом Основне одредбе (чл. 1–8) се прецизирају предмет закона и основни појмови (информација од јавног значаја, орган јавне власти, законске претпоставке о оправданом интересу, садржина права на приступ информацијама од јавног значаја, начело једнакости, забрана дискриминације новинара и јавних гласила, и ограничења права). Након тога следе остала поглавља: Искључење и ограничење слободном приступу информацијама од јавног значаја (чл. 9–14), Поступак пред органом власти (чл. 15–21), Поступак

---

<sup>18</sup> Види, *Водич кроз Закон о слободном приступу информацијама*, Фонд за отворено друштво, Београд, 2005., стр. 21–30.

<sup>19</sup> Ступањем на снагу Закона о слободном приступу информацијама од јавног значаја комплетиран је сет антикорупцијских закона који чине: Закон о спречавању сукоба интереса, Закон о јавним набавкама, Закон о слободном приступу информацијама од јавног значаја и Закон о финансирању политичких странака.

<sup>20</sup> Види, *Водич кроз Закон о слободном приступу информацијама, op.cit.*, стр. 21

пред Повереником (чл. 22–27), Избор, положај и надлежност Повереника (чл. 29–36), Мере за унапређивање јавности рада органа власти (чл. 37–43), Накнада штете (чл. 44), Надзор (чл. 45), Казнене одредбе (чл. 46–48), и Завршне одредбе (чл. 49–50).<sup>21</sup>

Убрзо након ступања на снагу Закона о слободном приступу информацијама од јавног значаја, Народна скупштина је у децембру 2004. године именовала Повереника за информације од јавног значаја.<sup>22</sup> Његов задатак је да се стара о несметаном остваривању права на приступ информацијама од јавног значаја, а посебно да: 1) прати поштовање обавеза органа власти утврђених овим законом и извештава јавност и Народну скупштину о томе, 2) предлаже органима власти предузимање мера у циљу унапређивања њиховог рада уређених овим законом, 3) предузима мере потребне за обуку запослених у државним органима и упознавање запослених са њиховим обавезама у вези са правима на приступ информацијама од јавног значаја, ради делотворне примене овог закона, 4) решава по жалби против решења органа власти којима су повређена права уређена овим законом, 5) подноси народној скупштини редовне извештаје о томе како органи власти примењују закон (чл. 35). Повереник има своју стручну службу. У обављању својих послова он је самосталан и независан што значи да не сме тражити или примати налоге и упутства за свој рад од државних органа и других лица (чл. 35).

На почетку свог рада Повереник се суочио са бројним проблемима у свом раду. Пола године после наименовања није имао основне материјалне, техничке и кадровске услове за рад. Бројни органи јавне власти нису удовољавали захтеву за приступ информацијама од јавног значаја. Међутим, захваљујући агилности и упорности самог Повереника и подршци коју је имао од демократске и стручне јавности, представника Савета Европе и сл. он је израстао у респектабилну институцију.

Када се посматрају резултати примене Закона о слободном приступу информацијама од јавног значаја током последњих шест година, можемо закључити да је он, упркос бројним проблемима, успео да оствари основне циљеве и задатке због којих је донет.

#### **2.4. Закон о заштити података о личности**

У развијеним демократским земљама шездесетих година XX века наступила је друга генерација прописа о заштити података о личности. То је била реакција на нове отуђујуће технологије обраде које су омогућиле не само јавној власти већ разним сегментима друштва прикупљање и

<sup>21</sup> *Службеник гласник РС*, 120/2004.

<sup>22</sup> За Повереника за информација од јавног значаја именован је београдски адвокат, Родољуб Шабић.

обраду података о личности. Осамдесетих и деведесетих година XX века на делу је већ била трећа и четврта генерација прописа о заштити података о личности. Њихов циљ је заштита приватности појединца, грађанина. „Право на лични податак, што би био скупни израз за низ таквих појединачних овлашћења, признатих лицу о коме се обрађују подаци поводом обраде података о њему, конципирано је, тако, као одбрамбено и заштитно право, не само спрам државе већ и спрам других обрађивача података. Такво схватање измениће се и измењено изразити у трећој генерацији прописа“.<sup>23</sup> Четврта генерација прописа у овој области израз је спознаје да је поред једног општег националног закона о заштити података о личности, потребно донети посебне прописе који би регулисали обраду података у појединим областима (службе безбедности, телекомуникације, рекламирање и др.).<sup>24</sup>

Имајући све ово у виду Србија је формално настојала да прати ове тенденције. Одредбе о заштити података личности у Уставу од 1990. своде се на формулацију „зајемчена је заштита тајности података о личности“ (члан 20, ст. 1). Устав СР Југославије из 1992. је ту формулацију проширио и прецизирао да ће скупљање, држање и коришћење података о личности бити регулисано посебним законом, те да је забрањена и кажњива употреба података о личности ван сврхе за коју су прикупљени (члан 24). Шест година касније донет је Закон о заштити података о личности.<sup>25</sup> Овај закон је настојао да обезбеди уставно право заштите тајности података о личности и поштовање европских стандарда у овој области (транспарентност обраде података, свођење података на неопходну меру и сл.). Нажалост, закон није уважио стандарде треће и четврте генерације закона о заштити података о личности које су у то време увелико примењивале водеће европске земље. Уз то, у условима ауторитарног режима и недостатка свести грађана о угрожености њиховог права личности, овај закон је остао мртво слово на папиру – нико никада није затражио заштиту по овом закону.

Демократска власт успостављена након 5. октобра 2000. године уврстила је доношење Закона о заштити података о личности међу

---

<sup>23</sup> Владимир В. Водинелић, „Поводом Модела закона о заштити података о личности“ у: Владимир Водинелић, Александар Ресановић, Саша Гајин, *Закон о заштити података о личности, Модел*, Центар за унапређивање правних студија, Београд, 2005, стр. 10.

<sup>24</sup> Исто.

<sup>25</sup> *Службеник лист СР Југославије*, 24/1998.

<sup>18</sup> Модел закона о заштити података о личности урађен је средином 2004. године са идејом која је унета у прелазне и завршне одредбе да закон почне да се примењује почев од 1. јануара 2005. Писци текста Модела су следили најбоља упоредна искуства у овој области, тако да је у правно-техничком смислу текст коректан.

приоритете у процесу хармонизације са европским правом. Будући да у државној структури ништа није урађено у том правцу, иницијативу су преузели цивилни сектор и поједини стручњаци. Наиме, доношењу закона претходила је вишегодишња активност невладиних организација на челу са Центром за унапређивање правних студија и групе стручњака који су предлагали конкретна решења. Сумирајући те иницијативе и предлоге, проф. др Владимир В. Водинелић, Александар Ресановић и мр Саша Гајин припремили су још 2004. године Модел закона о заштити података о личности.<sup>26</sup> На тај начин надлежно министарство је добило изузетно квалитетан текст за посао који државној власти неизбежно предстоји. Четири године касније, унете су ситније измене и допуне текста овог Модела и урађен предлог Закона о заштити података о личности који је Народна скупштина усвојила 2008. године и који се примењује од 1. јануара 2009. године.<sup>27</sup>

Закон садржи 63 члана груписаних у 11 поглавља. Овим законом се уређују услови за прикупљање и обраду података о личности, права лица и заштита права лица чији се подаци прикупљају и обрађују, ограничења заштите података о личности, поступак пред надлежним органом за заштиту података о личности, обезбеђење података, евиденција, изношење података из Републике Србије и надзор над извршавањем овог закона (чл. 1). Заштита података о личности обезбеђује се сваком физичком лицу, без обзира на држављанство и пребивалиште, расу, године живота, пол, језик, вероисповест, политичко и друго уверење, националну припадност, социјално порекло и статус, имовинско стање, рођење, образовање, друштвени положај или друга лична својства. Циљ овог закона је да, у вези са обрадом података о личности, сваком физичком лицу обезбеди остваривање и заштиту права на приватност и осталих права и слобода (чл. 2).

Закон се примењује на сваку обраду података о личности без обзира на облик у коме је изражена и на носач информације (папир, трака, филм, електронски медиј и сл.), по чијем налогу, у чије име, односно за чији рачун је информација похрањена, датум настанка информације, место похрањивања информације, начин сазнавања информације (непосредно, путем слушања, гледања и сл, односно посредно, путем увида у документ у којем је информација садржана и сл.), или без обзира на друго својство информације (чл. 3, ст. 1).

Закон важи у свакој обради података о лицу на кога се односи податак, чији је идентитет одређен или одредив на основу личног имена, јединственог матичног броја грађана, адресног кода или другог обележја

---

<sup>27</sup> *Службеник гласник РС* 97/08; 104/09.

његовог физичког, психолошког, духовног, економског, културног или друштвеног идентитета (чл. 3 ст. 2). Обухваћене су све фазе обраде података почев од прикупљања, преко обраде у ужем смислу, до преношења другима (чл. 3, ст. 2)

Обрађивач података је физичко или правно лице, односно орган власти, коме руковалац на основу закона или уговора поверава одређене послове у вези са обрадом. Орган власти је државни орган, орган територијалне аутономије и јединице локалне самоуправе, односно други орган или организација којој је поверено вршење јавних овлашћења (чл. 3, ст. 4).

Обрада је допуштена само уз пристанка лица на које се подаци односе, а без пристанка, једино по законском овлашћењу у одређеним ситуацијама (чл. 12). Орган власти обрађује податке без пристанка лица, ако је сврха обраде јасно одређена, ако је обрада неопходна ради обављања послова из своје надлежности одређених законом или другим прописом у циљу остваривања интереса националне или јавне безбедности, одбране земље, спречавања, откривања, истраге и гоњења за кривична дела, економских, односно финансијских интереса државе, заштите здравља и морала, заштите права и слобода и другог.

У трећем поглављу Закона прецизно су обрађена права лица и заштита права лица на које се подаци односе. Наиме, лице на које се подаци односе има право да зна ко их обрађује, које податке обрађује о њему, од кога су прикупљени, у које сврхе се обрађују и користе, по ком правном основу се обрађују, у којим збиркама података се налазе, ко су корисници података о њему, које податке, односно које врсте података о њему користе, у које сврхе се користе подаци о њему, по ком правном основу користи податке о њему, коме се подаци преносе, који подаци се преносе, у које сврхе се подаци преносе, по ком правном основу се подаци преносе, у ком временском периоду се подаци обрађују (чл. 19). Лице има право да од руковооца захтева исправку, допуну, ажурирање, брисање података, као и прекид и привремену обуставу обраде. У чл. 22 су таксативно набројани услови под којима лице има право на брисање података.

Закон садржи битне новине које се односе на тзв. медијске привилегије. Да би медији могли успешно да обаве своје јавне задатке, важно је да се слобода изражавања не ограничи више него што је неопходно за остваривање оправданих интереса лица на које се обрађивани подаци односе. Дакле, обрада података за журналистичке сврхе подвргнута је



посебном режиму, који укида и ограничава нека права лица на које се подаци односе када се ради о обради пре објављивања (чл. 29–31).<sup>28</sup>

Посебну улогу и значај у примени овог закона законодавац је поверио Поверенику за заштиту података о личности, као изданка „четврте власти“ која служи грађанима у остваривању њихових права. У чл. 44 таксативно су набројане надлежности Повереника а у чл. 45. његово право приступа и увида у: 1) податке и збирку података; 2) комплетну документацију која се односи на прикупљање података и друге радње обраде, као и на остваривање права лица из овог закона; 3) опште акте руковоаца; и 4) просторије и опрему коју користи руковалац.

Настојећи да сви могући токови података о личности буду што транспарентнији, законодавац је неколико поглавља посветио обезбеђењу података (чл. 46–47), евиденцији (48–52), изношењу података из Републике Србије (чл. 53), надзору (чл. 54–56). На тај начин грађани су у могућности да имају све релевантне информације и чињенице везане за обраду података о њима. Најзад, ту су и казнене одредбе у 17 тачака чл. 57, које теже да допринесу поштовању прописаног правног режима.

\*

У целини посматрано доношењем Закона о радиодифузији, Закона о јавном информисању, Закона о слободном приступу информацијама од јавног значаја и Закона о заштити података о личности учињен је велики напор да се уреде, обезбеде и прецизирају слободе медија у свим њиховим димензијама.<sup>29</sup> Били су то значајни и неопходни кораци ка остваривању правне садржине гаранције људских права. Међутим, стварни живот те слободе (како слободе изражавања мишљења, тако и слободе информисања и институционе слободе) зависили су првенствено од тога колико су свесни садржине слободе медија и њених граница, с једне стране, медијски посленици, нарочито новинари, са друге стране, водеће политичке снаге, нарочито, државни и политички функционери, а са треће стране правници, пре свих судије и адвокати. На том плану јавили су се озбиљни проблеми. Примена Закона о јавном информисању и осталих медијских закона убрзо је показала озбиљне недостатке у погледу

<sup>28</sup> Владимир В. Водинелић, „Поводом Модела закона о заштити података о личности“, *op.cit.*, стр. 15.

<sup>29</sup> Поред овог сета медијских закона донети су још документи и прописи који су веома важни за слободне и професионалне медије: *Кодекс новинара Србије* од 2001, Удружење новинара Србије, *Новинарски кодекс* од 2003, Независно удружење новинара Србије, *Етички кодекс електронских медија* од 2002., *Кодекс новинарске етике - модел*, ЦУПС, Београд, 2005, Закон о електронском потпису, *Службени гласник РС*, 135/2004

разумевања и познавања слободе медија и њених правних оквира код све три стране – и код новинара, и код политичких делатника и код правника. Уместо да учини напор да се обезбеди да живот примене закона буде достојан његових демократских потенцијала, Србија је последњих година кренула у супротном правцу.

### 3. Медији у Србији – поново на странпутици

Удар на медије у виду ограничавање слободе медија и дисциплиновања новинара извршен је са изменама Закона о јавном информисању које су усвојене 31. августа 2009. године. Измене Закона о јавном информисању су предложене Влади и она их је прихватила без претходне јавне расправе. Потом је предлог измена Закона ушао је у скупштинску процедуру у лето 2009. године по хитном поступку и за време ванредног заседања Скупштине. Без обзира на дубиозна решења и грубе повреде процедуре, Народна скупштина је усвојила измене Закона о информисању.<sup>30</sup> Од 44 амандмана која су уложили опозиционари из СРС-а, ДСС-а, СНС-а и НС-а прихваћен је један, који је предложила СРС.<sup>31</sup>

Све то указује да је цео приступ изменама Закона о јавном информисању био погрешан, непотребан и друштвено нецелисходан, али срачунат на дисциплиновање медија.<sup>32</sup> У суморној историји медијског законодавства у Србији, био је то један до најтежих удара на слободу јавне речи и информисања у Србији. Србија је поново добила репресивни

---

<sup>30</sup> *Службени гласник РС*, 4320/03; 61/2005 и 71/2009.

<sup>31</sup> Опозиција је све амандмане уложила на првобитни предлог закона, који је касније и сама влада кориговала својим амандманима. Међу опозиционим амандманима, који су одбачени, било је највише оних којима се тражило брисање сваког члана предложеног закона. Поред тога, опозиционари су тражили и смањивање појединих казни. Тако је, на пример, група посланика ДСС-а тражила да казна за оснивача – правно лице, за објављивање импресума без прописане садржине износи 500.000 до два милиона динара, а за одговорно лице од 50.000 до 500.000 динара уместо од два до 20 милиона динара за оснивача, односно 200.000 до два милиона динара за одговорно лице. СНС је тражила брисање ове одредбе у потпуности. Влада је својим амандманом кориговала свој првобитни предлог, па ће казна за оснивача по овом основу износити од милион до 10 милиона динара, а за одговорно лице од 100.000 динара до милион динара. Група посланика ДСС-а тражила је и смањење казни предвиђених за јавно гласило које значи некога учиниоца кривичног дела без правоснажне одлуке суда. Сви опозиционари из СРС-а, ДСС-а, СНС-а и НС-а амандманима су тражили укидање оснивачког улога за јавна гласила, а и влада је накнадно доставила амандман којим је предложила укидање оснивачког улога, па је Скупштина усвојила владин предлог. (Види, *Политика*, уторак 1. септембар 2009, стр. 06).

<sup>32</sup> Види, Данило Николић, „Цео приступ је био погрешан“, *Данас*, Београд, 29–30. август 2009., стр. VI.

медијски закон. Десет година је прошло од рестриктивног закона о информисању и актуелна владајућа олигархија је успела да сакупи скупштинску половину<sup>33</sup> и да донесе закон којим се заводи ред и дисциплина у српским медијима. То се јасно види из следећих одредби Закон о изменама Закона о јавном информисању које су у супротности са Уставом, законима Србије и међународним правом.

### **3.1. Неуставне одредбе Закона о изменама и допунама Закона о јавном информисању**

Закон о изменама и допунама Закона о јавном информисању предвиђа у члану 1. одредбу којом се утврђује обавеза јавних гласила да се региструју код централизоване агенције, пре почетка обављања делатности. Захтев да се сви који се баве објављивањем идеја региструју код централизоване агенције, као предуслов за обављање информативне делатности, правно је ваљан. Али, одредба о немогућности поновног оснивања јавног гласила у случају престанка излажења или издавања су противне чл. 50 Устава РС.

У случају издавања гласила које није уписано у Регистар, надлежни јавни тужилац дужан је да одмах покрене поступак за привредни преступ, а надлежан суд у року од 12 сати да привремено обустави издавање гласила.

Пријаву за упис у Регистар штампаних дневних јавних гласила оснивачи су дужни да поднесу у року од 30 дана од ступања на снагу, а оснивачи других гласила за 90 дана. Поред тога додат је став по коме „јавно гласило може основати домаће правно лице (оснивач јавног гласила)“ и предвиђено да они које се огреше о ове норме суочиће се са плаћањем милионских новчаних казни и тренутном забраном рада. Тиме се у крајњој линији физичким лицима и страним физичким и правним лицима ускраћује Уставом зајемчено право да буду оснивачи јавних

<sup>33</sup> Предлог измена и допуна Закона о јавном информисању по хитном поступку дошао је у јулу пред народне посланике, али није било довољно оних који би гласали за такав закон. Упркос противљењу новинарских удружења, као и међународне и домаће стручне јавности, посланици Скупштине Србије, тесном већином гласова усвојили су 31. августа 2009. спорне измене и допуне Закона о јавном информисању „којима треба да се подигне степен одговорности јавних гласила, како би се заштитила права грађана која могу бити угрожена несавесним медијским понашањем“. Током гласања о закону у целини посланици СНП и посланик Риза Халими нису били у скупштинској сали. За предложене измене, од присутних 225 посланика, гласало је 125, против је било 88, док је 11 народних представника било уздржано, а један није гласао. Закон је усвојен захваљујући ЛДП-у и самосталном посланику Владану Батићу и представницима ПУП-а који су у последњем тренутку прешли на страну Владе. (Види, *Данас*, уторак 1. септембар 2009, стр. 2–3, и *НИН*, бр. 3062, 3.9.2009, стр. 12–13.)

гласила.<sup>34</sup> Ове одредбе су у супротности са Уставом Републике Србије (чл. 18, 20 и 84), Европском конвенцијом о људским правима (чл. 10) и Међународног пакта о грађанским и политичким правима (чл. 19).<sup>35</sup>

Уколико не поштује забрану и издаје гласило које није уписано у Регистар, оснивач јавног гласила може бити кажњен са милион до 20 милиона динара, предвиђена је и забрана издавања гласила. Овако ригорозне казне које намеће Закон само још више заоштравају већ грубу несразмеру предузетих мера у односу на једно чисто административно питање.

Чланом 2. Закона о изменама и допунама Закона о јавном информисању забрањује се „оснивачу јавног гласила да може пренети или на други начин располагати правом на јавно гласило или правом на издавање јавног гласила“ и да је „уговор или други правни посао који за предмет има пренос, односно друго располагање“ правом на јавно гласило или правом на издавање јавног гласила „ништав“. То би значило да оснивач може да умре, али не може да пренесе права на јавно гласило, једна је од консеквенције овог става. Ове одредбе несагласне са одредбама чл. 58. ст. 1. и 2, чл. 83. став 1, и чл. 84. став 3, члана 20 става 2. Устава РС,

---

<sup>34</sup> Види, Предлог Заштитника грађана Републике Србије за оцену уставности Закона о изменама и допунама Закона о јавном информисању, Заштитник грађана, 21–51/09 дел. бр. 7805, Београд, 23.9.2009.

<sup>35</sup> „Измене и допуне обавезују све медије, који су широко дефинисани као сва „средства јавног информисања која помоћу речи, слике или звука објављују идеје, информације и мишљења намењене јавној дистрибуцији и неодређеном броју корисника“, да се региструју код централне државне агенције (Агенције за привредне регистре) пре отпочињања било какве информативне делатности. Уколико правно или физичко лице које је дефинисано као медиј прекрши обавезу уписа у регистар, може бити кажњено забраном издавања гласила, и високим новчаним казнама – до износа који је шездесетоструко већи од годишње новинарске зараде. Изменама и допунама ограничава се не само слобода изражавања, већ и независност судова, тако што се од судова *захтева* да обуставе издавање гласила већ на основу покренутог поступка против медија од стране јавног тужиоца. Претходна ограничења далеко превазилазе ограничене околности под којима државе могу да регулишу и да забрањују јавно информисање, те представљају кршење Устава Србије и члана 10. Европске конвенције о људским правима (ЕКЉП)... Регистрација медија није неодложна друштвена потреба, већ згодан начин да се централизују подаци. Иако сврха прикупљања ових података није сасвим лишена смисла – и може да буде од користи за остваривање циљева везаних за борбу против трустова и за доделу фреквенција – ови подаци се могу прикупити и на много ненаметљивији начин. У ствари, било би довољно захтевати од медија да такве информације учине доступним јавности.“ Kurt Wimmer, Sarah Chasnovitz, Измене и допуне Закона о јавном информисању Републике Србије из 2009. године, *Hereticus*, бр. 2/2010, стр. 61, 64.

као и чл. 1. Првог протокола уз Европску конвенцију за заштиту људских права и основних слобода.<sup>36</sup>

### 3.2. Драконске казне

Одредбе члана 4, 5. и 6. Закона о изменама и допунама ЗЈИ прописују привредне преступе и одређују нове износе прекршајних казни, што је проблематично из два разлога. Прво, привредни преступ који би се састојао у поновном објављивању истоименог јавног гласила није у одредби чл. 50. став 3. Устава РС укључен у разлоге који допуштају забрану јавног гласила. И друго, прописане казне су несразмерне, прекомерне и теже да окончају егзистенцију јавних гласила којима прете.<sup>37</sup>

Висина казних одредби о привредним преступима и прекршајима предвиђена чл. 5. и 6. је апсолутно непримерена сиромашном српском друштву. Постојеће новчане казне за уреднике и власнике гласила повећане су по двадесет пута.

Висина казни везана је за тираж и приход од огласа. За штампане медије казна може бити од 25–100 одсто збира вредности укупно продатог тиража испорученог на дан објављивања информације и вредности продатог огласног простора у том броју. У случају електронских медија, 25–100 одсто огласног простора за дан у оквиру којег је објављена информација. Одговорно лице у оснивачу и одговорни уредник могу бити кажњени са 200.000 до два милиона динара, уз изрицање мере забране вршења одређених дужности одговорном лицу. Казне за остале прекршаје повећане су са садашњих 30.000–200.000 на милион до десет милиона динара за гласило, односно 100.000 до милион динара за одговорно лице.

Овако високо запрећене казне за привредне преступе и прекршаје, као и забране у члану 14 а су недемократске, арбитрерне и у супротности су са праксом Европског суда за људска права.<sup>38</sup> Њима се знатно умањује

<sup>36</sup> Предлог Заштитника грађана Републике Србије за оцену уставности Закона о изменама и допунама Закона о јавном информисању, *Hereticus*, бр. 2/2010, стр. 49- 60.

<sup>37</sup> „Висина ових казни које су Законом о изменама и допунама Закона о јавном информисању прописане како за привредне преступе, тако и за прекршаје, виша је од казни за преступе и прекршаје прописане другим законима, иако тежина и последице радњи које су овим законом проглашене привредним преступом или прекршајем не надилази тежину и последице свих радњи које су пенализоване другим прописима као преступи или прекршаји. Тиме је повређено уставно начело једнакости пред законом (члан 21. став 1. Устава РС)“. Предлог Заштитника грађана Републике Србије за оцену уставности Закона о изменама и допунама Закона о јавном информисању, *op.cit.*, стр. 59

<sup>38</sup> Постоје прецедентни ставови Европског суда за људска права који обавезују и нашег законодавца и наше судове а изражени су тако што су високе новчане казне прописане законом и изречене од судова као високи износи накнаде штете за деликте учињене путем медија оцењени као кршење слободе изражавања. У пресуди Лингес против Аустрије суд је

способност јавних гласила да јавно преносе информације. Нема никаквог оправдања да овај преступ буде санкционисан таквом висином новчане казне која је скоро седам пута већа од општег максимума.<sup>39</sup> Јасно је да ће овакве норме имати за последицу аутоцензуру код оснивача гласила и одговорних уредника.<sup>40</sup> Уз то, оне су неодрживе, јер су овим одредбама максимуми запрећених казни прописани изнад Законом о прекршајима утврђеног максимума.<sup>41</sup>

Ове одредбе несагласне су одредбама члана 20. ставовима 1. и 3, и чл. 21. став 1. Устава РС, чл. 10. Европске конвенције за заштиту људских права и основних слобода, и обавезујућој пракси Европског суда за људска права, као и чл. 19. Међународног пакта о грађанским и политичким правима.<sup>42</sup>

У целини посматрано ове измене Закона о јавном информисању, нарочито новоуведене драконске казне разоткривају мотив, циљ и садржину актуелних властодржаца у Србији који су донели Закон о изменама и допунама Закона о јавном информисању. Овај Закон се по својим основним намерама може упоредити једино са злогласним Законом

---

заузео став да „висина новчане казне када не прати имовинско стање новинара када доводи у питање његов финансијски опстанак представља интервенцију у област слободe изражавања“. А у пресуду по апликацији Толстоја Милосавског против Уједињеног краљевства и 1995. године Суд је закључио да коначне одлуке националних судова за накнаду штете због изнетих увреда и клевета у медијима морају по својој висини бити у разумном односу и пропорционалне повреди истих. Види, Данило Николић, „Цео приступ је био погрешан“, *Данас, op.cit.*, стр. VI.

<sup>39</sup> Поједини стручњаци за медијско право у овако високим казнама виде елементе одмазде. „Висина казне везане за величину укупног продатог тиража или продатог огласног простора је толико ригидна да као казна не постоји нигде у свету... Кажњавање за привредни преступ за блокаду рачуна дужу од 90 дана у претходној години није одговорност за привредни преступ него одмазда.“ Данило Николић, „Цео приступ је био погрешан“, *Данас*, субота-недеља 29–30- август 2009. стр. VI.

<sup>40</sup> Стога правни стручњаци сматрају да „овај привредни преступ треба декриминализовати, јер је на истој седници Народне скупштине на којој су усвојене ове и друге измене Закона о јавном информисању усвојен и Закон о изменама Кривичног законика. Изменама КЗ РС инкриминисано је ново кривично дело у чл. 33ба. под називом недозвољено јавно коментарисање судских одлука. Овим делом штити се претпоставка невиности за време трајања кривичног поступка. Још неким кривичним делима претпоставка невиности се штити у нашем Кривичном законикау“. (Данило Николић, *Медијско право*, Службени гласник, Београд, 2010.

<sup>41</sup> Из тих разлога одредбе чл. 5. и 6. Закона о изменама и допунама Закона о јавном информисању (*Службени гласник РС*, број 71/2009) престале су да важе (види Одлуку УС – 89/2010–38), јер су оспореном одредбом за прекршаје у области јавног информисања максимуми запрећених казни прописани изнад Законом о прекршајима утврђеног општег максимума.

<sup>42</sup> Исто.

о информисању од 20. октобра 1998. године<sup>43</sup>. Реч је о ретроградном закону који је омогућавао да се поведе поступак против власника листа или новинара само зато што су пренели нечије мишљење које се не допада људима на власти. Казне су баш као и сада биле драконске и оне ће наметнути огромно ограничење слободе штампе и довести до гушења медија и самоцензуре.<sup>44</sup> Дакле, репресија је мотив, циљ и главна карактеристика овог закона. „То није закон за слободно и демократско друштво. То је закон ауторитарног, олигархијског и репресивног режима“.<sup>45</sup> Овим Законом ће неминовно доћи до смањивања демократских капацитета сфере јавности и до враћања уназад медијског система у Србији.<sup>46</sup>

### **3.3. Оцена уставности Закона о изменама и допунама Закона о јавном информисању**

Медијски и правни стручњаци су сагласни да су измене Закона о јавном информисању инкриминисањем нових привредних преступа и повећањем запређених новчаних казни за привредне преступе и прекршаје, погрешне, непотребне и друштвено нецелиходне. Оне, извесно, неће допринети развоју демократије и остваривању владавине права у Србији.

<sup>43</sup> Закон о јавном информисању Србије од 1998, *Службени гласник РС*, 36/1998

<sup>44</sup> На то су указали и представници међународних организација новинара и закључили: „Противимо се да регистар јавних гласила буде предмет државне контроле, као и високим новчаним казнама које су предвиђене у случају нерегистровања, што ће само водити стечају јавних гласила.“ Јим Боумелха, председник Међународне федерације новинара, „Пресс“, 26. 08. 2009.

<sup>45</sup> Слободан Антонић, „Репресија као главна карактеристика новог Закона о информисању“, <http://www.nspm.rs/kolumne-slobodana-antonica/>, 15. јул 2010.

<sup>46</sup> „Најтеже последице су оне, у први мах невидљиве и тешко доказиве, да медији одустају од истраживања појединих деликатних тема, да код медија, уредника, новинара, почиње да се јавља аутоцензура која их спречава да свој посао обављају најбоље што могу и у име јавности. Превисоке новчане казне за осниваче и одговорна лица у медијима, могу, у случају примене, да доведу до затварања појединих медија у околностима неразвијеног медијског тржишта и осетне финансијске кризе. Када се томе додају и одредбе које директно предвиђају гашење медија, као и начин на који су измене закона стављене у процедуру, тешко да се може избећи закључак да су, иза иницијативе о измени закона, биле неке друге намере, а не побољшање појединих одредаба“ (Раде Вељановски, „Измене Закона о јавном информисању – повратак у деведесете“, *Hereticus*, бр. 2/2010, стр. 9

То су истовремено разлози који захтевају да се измене и допуне Закона о јавном информисању од 2009. године ставе ван снаге. Први корак у том правцу учинио је Заштитник грађана РС који је упутио Предлог Уставном суду за оцену уставности Закона о изменама и допунама Закона о јавном информисању.<sup>47</sup>

У том акту Заштитник грађана је веома аргументовано указао на све поменуте неуставне и незаконите одредбе Закона о изменама и допунама ЗЈИ које су у супротности са Уставом, законима Србије и међународно-правним стандардима.

Одлучујући о Предлогу за оцену уставности Закона о изменама и допунама Закона о јавном информисању Уставни суд је на седници одржаној 22. јула 2010. године на основу члана 167. став 1. тачка 1. Устава донео одлуку којом се:

Прво, утврђује да нису у сагласности са Уставом и потврђеним међународним уговорима следеће одредбе Закона о изменама и допунама Закона о јавном информисању („Службени гласник РС“, број 71/09):

- одредба члана 1. став 1. којом је у члану 14. Закона о јавном информисању („Службени гласник РС“, бр. 43/03 и 61/05) додат нови став 1. и то у делу који гласи: „Јавно гласило може основати домаће правно лице (оснивач јавног гласила)“;

- одредбе члана 2. којима је после члана 14. Закона о јавном информисању додат нови члан 14а и то ст. 5. до 7. члана 14а;

- одредбе члана 4. до 6.<sup>48</sup>

Друго, одбија се предлог и не прихватају се иницијативе за утврђивање неуставности и несагласности са потврђеним међународним уговорима одредаба члана 1. Закона из тачке 1. у делу који се односи на другу реченицу новододатог става 1. члана 14. Закона о јавном информисању и одредаба члана 2. Закона из тачке 1. у делу који се односи на ст. 1. до 4. новододатог члана 14а, на став 1. новододатог члана 14б и на новододати члан 14в Закона о јавном информисању.<sup>49</sup>

---

<sup>47</sup> Заштитник грађана је актом бр. 31–576 од 11. септембра 2009. образовао Радну групу у саставу проф. др Маријана Пајванчић, проф. др др х.ц. Владимир Водинелић, доц. др Раде Вељановски и адвокат Слободан Кремењак, да би анализирао Закон о изменама и допунама Закона о јавном информисању (*Службени гласник РС* бр. 71/09) и Заштитнику грађана саопштила свој став о његовој сагласности са Уставом РС и меродавним потврђеним међународним уговорима. Пошто су прихватили чланство у Радној групи и окончали рад, чланови Радне групе су 17. септембра 2009. године доставили своје мишљење Заштитнику грађана. На основу тог мишљења Заштитник грађана је поднео овај предлог Уставном суду.

<sup>48</sup> Одлука Уставног суда РС о Предлогу за оцену уставности Закона о изменама и допунама Закона о јавном информисању, Број: ИУз-231/2009, од 22. јула 2010. године.

<sup>49</sup> Исто.



И треће, одбацују се захтеви за обуставу извршења појединачног акта или радње која је предузета на основу Закона из тачке 1.<sup>50</sup>

Оваква одлука Уставног суда је проблематична и захтева посебну анализу у коју се овде нећемо упуштати. По свему судећи, Уставни суд је више респектовао разлоге и аргументе власти и политичког опортунитета, него разлоге и аргументе права и струке. Он није смогао снаге да Закон о изменама и допунама ЗЈИ од 2009. прогласи неуставним и несагласним са обавезама Србије према сопственим законима и према законима Европске уније које је ратификовала. Дакле, Уставни суд се није усудио да измене и допуне Закона о јавном информисању прогласи неуставним, већ се ограничио на оспоравање одредаба неколико чланова, односно њихове ситне измене и допуне (чл. 4–6 и чл. 14), те да тиме помогне да овај закон буде боље усаглашен са законима који штите слободу изражавања и слободу штампе. Нажалост, то није реално, јер само комплетна реконструкција може да исправи фаталне недостатке овог закона. Стога је реално очекивати да ће спорови по измењеном закону стићи пред Европски суд за људска права у Стразбуру и да ће то бити веома непријатно по државу Србију.

Овакав правни епилог спора око контроверзног Закона о изменама и допунама Закона о јавном информисању последица је, између осталог, непостојања консензуса свих релевантних друштвених актера: власти, медија и експерата. Да је о предлогу медијских закона укључујући и овај о изменама Закона о јавном информисању вођена широка јавна расправа свих заинтересованих субјеката о предложеним решењима, извесно је да би медијски закони били бољи а њихова примена успешнија и кориснија за грађане, носиоце власти и медије.<sup>51</sup>

#### 4. Закључак

1. – У савременим политичким системима, информације и уопште идеолошке чињенице често се појављују као значајније од институционалних, јер је пристанак важнији од принуде. У Србији током протекле две деценије, обликовање свести – нарочито политичких вредности и ставова грађана и јавног мњења – остваривано је путем манипулативног деловања масовних медија. Ти медији су (п)остали једна од најутицајнијих и најмоћнијих политичких снага у политичком систему Србије. Стога је

---

<sup>50</sup> Исто.

<sup>51</sup> Види, Раде Вељановски, „Измене Закона о јавном информисању – повратак у деведесете“, *op.cit.*, стр. 19

њихова отвореност, аутономија и слобода битна претпоставка, кључна карика успостављања демократског поретка. Нажалост, то је карика која још увек недостаје.

Мас-медији су конститутивни састојак демократије („кисеоник демократије“, „квасац демократије“, „public watch dog“) само ако је слобода медија стварна величина у једном друштву. Акти уставног ранга већ гарантују слободу медија у пуној ширини, а даљи неопходан корак ка остваривању правне садржине те гаранције учињен је уређивањем, обезбеђивањем и прецизирањем слободе медија у свим њеним димензијама путем нових медијских закона. Међутим, стварни живот те слободе (како слободе изражавања мишљења, тако и слободе информисања и институционе слободе) зависиће првенствено од тога колико су свесни садржине слободе медија и њених граница, с једне стране, медијски посленици, нарочито новинари, са друге стране, водеће политичке снаге, нарочито, државни и политички функционери, а са треће стране правници, пре свих судије и адвокати. Досадашњи период важења и примене Закона о радио-дифузији, Закона о јавном информисању и Закона о слободном приступу информацијама од јавног значаја, већ је показао озбиљне недостатке у погледу разумевања и познавања слободе мас-медија и њених правних оквира код све три стране – и код новинара, и код политичких делатника и код правника. Посебно је забрињавајућа неспремност све три стране да се ангажују на доследној примени нових медијских закона.

2. – Процес подвлашћивања медија у Србији током протекле две деценије, актуелна власт је довела до краја, тако да је њена државна и медијска политика спутала слободу и аутономију медија, претворила их у трансмисију политичких моћника. На другој страни, најмоћнији медији и бројни новинари су током протекле две деценије своју професију ставили у функцију дневне политике и манипулације. Поданички служећи и додворавајући се властодршцима, они су негирали основне професионалне и етичке постулате своје струке. То је резултирало измену, кварење медијских закона и трагична збивања у српским медијима последњих година. Иза оваквог незаконитог, непрофесионалног и погубног кварења медијских закона стоји очигледни утицај политичке моћи и интересних група. Њихов утицај је превазилазио законом предвиђено учешће надлежних државних органа и тежио је да се успостави континуитет са медијским правом које је утемељио претходни ауторитарни режим.

Општи узроци оваквог стања у медијима су везани за чињеницу да после тзв. демократских промена 2000. године у Србији је на делу не дисконтинуитет већ континуитет са ауторитарном, партијском државом. Полуге ауторитарне владавине чији су медији важан део, остале су

непромењене. Уместо владавине права – на делу је владавина правом, уместо слободних, независних медија - на делу су вазални медији, незнање и лош рад. Политичка олигархија која влада Србијом од 5. октобра 2000. године до данас преузела је технологију подвлашћивања медија која је успешно примењивана овде већ пола века.

Поред ових општих узрока треба имати у виду и посебне разлоге измена медијског права и тешког стања у нашим медијима. После петооктобарског преврата 2000. године кључни актери досовске власти борили су се да преузму главне полуге моћи: монопол над финансијским капиталом (банке, приватизација, страни кредити и сл.), над војно-полицијским комплексом, идеолошким апаратом. На тај начин клијентилистичко-тајкунско-мафијашка структура устоличена у време Милошевића, опстала је и успела је, освежена појединцима из досовске елите, да се наметне као владајући блок/спрега и после 5. октобра 2000. године. У тој спрези (партијских олигарха, тајкуна и мафијаша) сконцентрисана је огромна економско-финансијска и политичка моћ. Они имају монопол над главним полугама моћи и врше контролу над кључним процесима друштва и буквално газдују Србијом.

Под притиском демократске јавности и Савета Европе власти које су дошле после петооктобарских промена 2000. године донеле су током 2002–2008. године сет медијских закона који су утемељили европске стандарде у српским медијима и поставили основе за њихову професионализацију и независност. На тој основи су током протеклих година формиран медији који су, нажалост, далеко од професионалних и независних, али који су се измакли непосредној контроли владајуће олигархије. Ту се појавила велика опасност за поменуту клијенти-листичко-тајкунско-мафијашку структуру која може да се нађе под лупом професионалних медија и судом новинара који би информисали по закону и критеријумима струке, а не по диктату политичке моћи.

Садашња власт је, по диктату владајућег клијентилистичко-тајкунско-мафијашког блока, искористила све што је имала у рукама да би обезбедила себи вазалне медије и лојалне новинаре. Зато је удар на медије и неколико месеци касније на правосуђе био тако жесток, тако одлучан и тако бескрупулозан. Оно што се десило у Србији крајем 2009. године прво са променама у медијима а потом у правосуђу није била реформа медија и правосуђа већ потрага за политички послушним новинарима и судијама.

Тиме су срушена два важна моста према правној држави и владавини права, проиграна шанса да Србија реформише своје медије и правосуђе, да у овим професијама успостави модерне европске стандарде и добије професионалне, достојне и независне новинаре и судије.

3. – Постоји прека потреба да се у условима крупних друштвених промена у нашој земљи изврши критичка анализа постојећег стања и сагледају бројни проблеми у медијима, те да се у оквиру хармонизације нашег законодавства са законодавством земаља Европске уније у што већој мери имплементирају професионални, правни и етички стандарди у овој области. При томе је важно имати у виду да, поред законских права и обавеза на основу важећих правних норми, “медији имају моралну одговорност према грађанима и друштву, што се мора нагласити у данашње време, када информације и комуникације играју веома важну улогу у обликовању личних ставова грађана и у развоју друштва и демократског живота”.<sup>52</sup> Под притиском предстваника Савета Европе и ЕУ, као наше стручне јавности, актуелна власт у Србији је почетком 2012. године најавила радикалне промене медијске легислативе у Србији.<sup>53</sup>

Поуздани кораци у том правцу су: 1) ослобађање медија са ланца политике, 2) доследна примена нових медијских закона усаглашених са европским стандардима, 3) омогућавање да се чује глас аутономних новинара, глас против говора мржње и рата, 4) (ре)афирмација потиснуте традиције професионалног, слободног и критичког новинарства на овим просторима и 5) најважније: новинари као самосвојни медијски делатници, који су спремни да следе највише професионалне и етичке стандарде своје струке:

- поштују истину, заштиту људских права и објективно информисање као најужвишеније принципе професије;

---

<sup>52</sup> Резолуција 1003 Парламентарне скупштине Савета Европе од 1.7.1993, став 1. У ставу 37 Резолуције посебно се наглашава потреба институционалне подршке примени поменутих професионалних, правних и етичких стандарда новинарске струке: “Ради надгледања примене ових начела, обавезно је формирати органе или механизме саморегулативе који би укључивали издаваче, новинаре, удружења корисника медија, стручњаке из академских кругова и судије. Они ће бити одговорни за доношење одлука о поштовању етичких упутстава у новинарству, уз претходно обавезивање медија да објаве битне одлуке. Тиме би се омогућило грађанину, који има право на информацију, да образује позитиван или негативан суд о раду и кредибилитету новинара”.

<sup>53</sup> У том циљу Министарство културе, информисања и информативног друштва је формирало 1. фебруара 2012. године Радну групу са задатком да изради Преднацрт Закона о јавном информисању. Чланови радне групе су: др Саша Гајин, Калман Кунтић, Весна Малисић, Душан Стојковић и Вук Цуцић. Стиче се утисак да се је Министарство ушло у овај изузетно тежак и озбиљан посао исхитрено, без консензуса релевантних субјеката и у невреме (почетак избора на свим нивоима власти у Србији). Из тих разлога реално је очекивати да ће посланици новоизабране Народне скупштине и надлежно министарство, вратити на почетак посао припреме новог Закона о јавном информисању. Без обзира на чињеницу да нова власт у Србији неће битно мењати политику према медијима.

- одбијају да буду промотери мржње и рата, да националистичким страстима и имбецилним политичким одлукама прибављају медијски публицитет и ауторитет;

- одлучно избегавају све привилегије које би могле да наруше етичке принципе њихове професије,

- бране начела слободне штампе, штитећи право на информацију и изражавање коментаторског и критичког става, држећи се правила да су чињенице обавезне, а ставови слободни;

- имају снаге да, по цену репресије, изгона, маргинализације, понижења и беде – сачувају своју аутономну критичку позицију;

- износе истиниту, правовремену, целовиту и благовремену информацију, правећи јасну разлику између коментара, нагађања и чињеница;

- успевају да препознају и поштују разноликост мишљења и да омогуће објављивање различитих гледишта,

- сматрају да је у стварима професије одлучујућа реч самих новинара, а не државе, актуелне власти или привилегованих група;

- држе се у обављању свог посла законских одредби и за свој рад носе одговорност пред законом и професионалним организацијама;

- да се њихова етика не састоји првенствено у примени формалног скупа правила, већ у одговорном извршавању новинарских обавеза.

**Prof. Jovica Trkulja, LL.D.,**

*Full Professor,*

*Faculty of Law, University of Belgrade*

### ***The Deficits of the Serbian Media Legislation***

*In this article, the author first discusses the ambivalent nature of mass media, starting from the premise that at the end of the 20<sup>th</sup> century the media started exhibiting their liberating and enslaving impact. In this context, the author sheds more light on the role of mass media and journalists in Serbia. In the last decade, the media and journalists have been largely transformed into an instrument of politics and experienced a moral and professional descent. Independent journalism is a myth; it is an ideological shroud which conceals the truth that there is no absolutely independent and objective journalism. The media credo in Serbia was and is still manifested in producing political loyalty, undermining the citizens' freedom of thought, instrumentalizing journalists,*

*manipulating citizens and shaping the public opinion by the mass media industry.*

*The author critically analyses the existing legal framework governing mass media in Serbia. First of all, the author argues that the media legislation passed in the period between 2002 and 2008 removed the legal uncertainty which had been present in this area until then. The adoption of the 2002 Broadcasting Act, the 2003 Public Information Act, the 2004 Act on Free Access to Information of Public Importance and the 2008 Personal Data Protection Act clearly reflected an effort to regulate, assure and precisely define a comprehensive framework of media rights and freedoms. Those were the significant and necessary steps in providing the substantive legislation which would include the guaranteed human rights in the field of public information. However, the immediate application of these acts soon proved to be flawed, showing serious deficiencies in terms of acknowledging media freedoms and understanding the existing legal framework. Instead of providing safeguards for the proper application of these legislative acts in a democratic manner, Serbia has set out on the opposite course of action in the past few years. The result of this negative approach was the adoption of the Act Amending and Supplementing the Public Information Act (enacted on 31 August 2009), which was a negation of the basic media law principles and which further degraded the position of the media and the courts. This Act is one of the most detrimental legal acts on the freedom of speech and information in Serbia, comparable only to the notorious Public Information Act of 1998. For these reasons, the 2009 Act Amending the Public Information Act should be repealed. The first step in this direction was taken by the Serbian Ombudsman who filed a Proposal before the Serbian Constitutional Court to initiate a procedure for reviewing the legality of the Act amending the Public Information Act. The Constitutional Court did not declare this Act unconstitutional but kept its review within the confines of contesting the legality of provisions contained in several articles of this Act. The author concludes that the degradation of media laws in Serbia is a direct result of the political influence as well as of a tendency to ensure continuity with the media legislation which was established by the former authoritarian regimes.*

**Key words:** *media law, public information, Broadcasting Act, Public Information Act, Act on Free Access to Information of Public Importance, Personal Data Protection Act, Act Amending and Supplementing the Public Information Act*

**Проф. др Раде Вељановски**

Факултет политичких наука Универзитета у Београду

## **МЕДИЈСКА НЕЗАВИСНОСТ И ЉУДСКА ПРАВА**

**Апстракт:** У савременом свету све већих могућности масовног комуницирања, преплићу се изазови остваривања целокупног корпуса људских права, који је најчешће маргинализован ако није медијски посредован, и самог права на обавештеност и изражавање мишљења као посебног, специфичног права. Савремена људска заједница на међународном, и у све већем броју случајева, на националном нивоу настоји да подржи перманентну дебату о степену остваривања људских права која је могућа само кроз демократски артикулисане и независне медије који преферирају друштвену одговорност. Њихов активан однос према овој теми може да допринесе правовременом дијагностицирању стања и организованој институционалној и грађанској акцији у заштити права.

Много је примера, међутим, да, појединачни или групни, партикуларни интереси засењују и потискују општи интерес. У сфери медија, неретко, утицаји разних центара моћи, надвладавају над општим добром па и над људским правима. Прокламована медијска независност, као једна од најзначајнијих артикулација европске медијске политике и регулативе и многих националних медијских и правних система, често остаје само норматвни оквир који у пракси није довољно реализован. Тиме је отворен пут ка јавној сфери себичних, ускогрудих залагања и захтева уместо задовољавања најширих комуникационих потреба грађана па тиме и људских права. Суштина овог рада је осветљавање значаја независности како самих медија тако и регулаторних и других органа у овој области, кроз призму европског регулаторног оквира, медијске регулативе Србије и домаће праксе.

**Кључне речи:** медији, људска права, независност, европска регулатива, одговорност.

Релација медији – људска права, комплексна је тема што важи и за ужи аспект који се односи на медијску независност и људска права. У промишљању ове теме нужан је интердисциплинарни приступ јер она припада научним пољима социологије, комуникологије, медијског и политичког система, етике, права и других дисциплина. Тема има два важна аспекта чијим сагледавањем је могуће заокружити целину. С једне стране медији су, као структурални оквир масовног комуницирања и информисања, непосредно одговорни за остваривање једног броја конкретних људских права: права на обавештеност, информисаност, изражавање мишљења и ставова, слободан проток информација и других садржаја од интереса за јавност, а са друге они су важни промотери и осталих права која нису у ужем смислу везана за медије, али је у општем интересу да буду присутна у јавној комуникацији.

Први аспект релације медији и људска права историјски је сазревао са развојем друштвене свести и јачањем либералне политичке мисли крајем осамнаестог века. Два кључна историјска документа која, иако национална, имају универзалну вредност: Први амандман на Устав САД из 1787. године и француска Декларација о правима човека и грађанина из 1789. године, уводе слободу говора и слободну размену мишљења и изражавања у „неотуђива и света права човека“. Познати ставови: „Конгрес не може доносити никакав закон о установљењу државне религије, као ни закон који забрањује слободно исповедање вере; ни закон који ограничава слободу говора или штампања или право народа на мирне зборове и на упућивање петиције влади за исправљање неправди“<sup>1</sup> и „Слободна измена мисли и мишљења је једно од најдрагоценијих права човека; сваки грађанин може дакле слободно говорити, писати, штампати, с тим што одговара за злоупотребе ове слободе у случајевима одређеним законом“<sup>2</sup> постали су темељна опредељења савременог човечанства у нормирању релација у јавној сфери. На њих се ослањају и савременији међународни документи, као што су Универзална декларација о људским правима усвојена у Уједињеним нацијама 1948. и Европска конвенција о људским правима из 1950. године. Напредак у поимању ових права очигледан је у Члану 19. Универзалне декларације: „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“<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> Први амандман на Устав САД, *Темељи модерне демократије* (1989), Нова књига, Београд, стр. 121

<sup>2</sup> Декларација о правима човека и грађанина, Чл.11, исто, стр. 138

<sup>3</sup> Универзална декларација о људским правима, исто, стр.189



Европска конвенција о људским правима иде и корак даље уводећи став који се односи на евентуално мешање власти. „Свако има право на слободу изражавања. Ово право укључује слободу поседовања сопственог мишљења, примања и саопштавања информација без мешања јавне власти и без обзира на границе. Овај члан не спречава државе да захтевају дозволе за рад телевизијских, радио и биоскопских предузећа.“<sup>4</sup> Оба последња документа имају формулацију „без обзира на границе“ чиме се јасно ставља до знања да се ради о правима која се сматрају својственим свим људима па да она, према томе, не могу бити ограничавана на одређене територијалне оквире националних држава, а Члан 10. Европске конвенције с разлогом наглашава да поменута права треба да се остварују „без мешања јавне власти“. То значи да се од влада очекује да се уздрже од утицаја на јавну комуникацију која се обезбеђује путем медија и да медијски садржаји не могу да буду цензурисани, кривотворени или на било који други начин деформисани. Слободан проток информација подразумева њихов неометани ток кроз комуникационе канале како од извора информација до медија, тако и од медијских организација до конзумента њихових садржаја.

У поменутој формулацији већ је довољно експлициран императив аутономног положаја медија, њихове самосталности и независности. Друштва која су брже ишла путем демократског развоја, раније су се сусрела са погубним и по демократију разорним последицама деловања медија који су били под утицајем појединих центара моћи, при чему се пре свих мисли на државу, односно власт. Та искуства резултирала су консензусом на међународном плану да је медијска независност једнако важна као и сва друга права која се односе на слободно комуницирање саопштавање и примање информација и мишљења. Овакав став има теоријско упориште у многим радовима. Јирген Хабермас (Jurgen Habermas) медијску независност види као услов за бољу политичку комуникацију: „Посредна политичка комуникација у јаној сфери може да олакша делиберативни процес легитимизације у сложеним друштвима једино ако саморегулисани медијски систем очува независност према својим социјалним окружењима и ако анонимне публице обезбеде повратну везу између информисаног, елитног дискурса и цивилног друштва.“<sup>5</sup>

---

<sup>4</sup> Европска конвенција о људским правима, Члан 10, став 1.

<sup>5</sup> Хабермас, Ј. (2007) Политичка комуникација у медијском друштву – Да ли демократија још увек поседује епистемолошку димензију, у часопису *ЦМ*, Протокол/ФПН, Београд, бр 5, стр.6

Права у области јавне сфере и комуницирања путем медија, дакле није могуће остваривати у ауторитарним, затвореним друштвима у којима су медији продужена рука власти, корпоративних интереса, политичких организација или војно-стратешких центара моћи. Али медијска независност се ништа мање не поставља као услов здравог друштва и у односу на људска права која нису стриктно повезана са медијима. Поред права на слободан проток информација, мишљења и ставова, што подразумева њихов двосмеран пут: из разних извора ка појединцу и од поједнјинца ка јавности, још велики број конкретних права у директном је односу са медијима. То су права на исправку и одговор, заштита деце и младих од штетних садржаја, заштита приватности, забрана говора мржње, претпоставка невиности, новинарска тајна, слободна дистрибуција и друга. Постоје и људска права која нису тако тесно повезана са деловањем медијских кућа, али их њихов значај чини важним за посредовање у јавну сферу. То је други аспект релације медији и људска права који није ништа мање значајан.

Почев од најважнијег права, права на живот, затим права одбране од насиља, мучења, ропства, права на личну слободу и безбедност, на правично суђење, права на поштовање приватног и пордичног живота, дома и преписке, до осталих људских права обухваћених одговарајућим међународним документима, сва она имају већу шансу за доследно остваривање уколико су јавно репрезентована и медијски посредована. У друштву нараслих потреба и комуникационих могућности, у обиљу информација која све више доводе до информативног загушења, лако се може догодити да поједина права буду потиснута на маргину друштвености и да примери њиховог кршења не буду довољно осветљени и процесуирани јер се једноставно за њих не зна. Савремено друштво више него икад доказује важност разумевања двоструког карактера информације, да она има своју сазнајну, али и активну компоненту, односно да обавештеност о неком проблему, у овом случају кршењу права, подстиче на друштвену акцију. Друштво тако јача своје одбрамбене механизме од појава које могу да угрозе појединца, групу или заједницу у целини. Догађало се и догађа да се интереси сфере капитала па и политике не поклапају са интересима људи и њиховим правима. Моћни поједнци, чак и у земљама развијене демократије, знају да посегну за притиском на медије ради личног интереса. Бивши председник Француске Валери Жискар Дестен, док је био на положају шефа државе, оптужио је лист „Монд“ за дискредитацију правосудног система да би га спречио да даље расправља о дијамантима које је примио од владара једне бивше

француске колоније<sup>6</sup>. Случајеви игнорисања обавезе инсталирања филтера за отпадне воде или гасове без обзира на угрожавање околине, примери расистичког понашања према људима друге боје коже или вероисповести, насиље у породици или малтретирање запослених, упркос постојању одговарајућих закона који то забрањују, остају усамљени примери чак иако су судски процесуирани, ако медији од њих не направе своје теме и широј јавности не дају информације о њима. Обрнуто, сваки појединачан пример скреће пажњу јавности на појаве које се могу догодити у свакој средини што подстиче друштвену акцију или као превентивно деловање или као откривање случајева којих има, али нису били довољно осветљени јер нису медијски третирани.

Овакво деловање медија могуће је само ако ничим није угрожена њихова професионалност и њихова независност. Има, међутим, и довољно доказа да и медији којима независност није угрожена нису довољно сензибилисани за корпус људских права и код којих изостаје друштвена одговорност. Теоретичар Денис Меквејл (Denis Mc Quail) уочава овај проблем, али констатује: „Преглед нормативних начела према којима би требало да се равнају организација и делатност медија, ипак се заснива на претпоставци да се од њих углавном очекује да служе 'јавном интересу' или 'општем благостању', без обзира да ли су за то 'дизајнирани' у складу са очекивањима или не.“<sup>7</sup> Меквејл сматра да се медији могу приморати на друштвено одговорно понашање и остваривање неке врсте „јавне воље“, „како би свом друштву обезбедили највеће и дугорочне користи“. „Мада је концепт јавног интереса нејасан и контроверзан, без постојања такве претпоставке о очекиваним јавним задацима медија, нема ни смисла бавити се друштвено-нормативним начелима“<sup>8</sup> Овај теоретичар се, дакле, залаже за друштвену интервенцију и постављање правила у медијској сфери јер се тако: „проблем помера од општег појма јавног интереса ка његовој интерпретацији у контексту различитих пракси јавног комуницирања“.<sup>9</sup>

### Европски регулаторни оквир и медијска независност

Демократско искуство појединих европских земаља преливало се, последњих седам деценија у медијску сферу, стварајући међународни регулаторни оквир, мање као скуп обавезујућих норми, а више као

<sup>6</sup> Лоример, Р. (1998) *Масовне комуникације*, Клио, Београ, стр. 162

<sup>7</sup> Меквејл, Д. (1994) *Стари континент нови медији*, Нова, Београд, стр. 95

<sup>8</sup> Исто, стр. 96

<sup>9</sup> Исто, стр. 96

препоруке за добру праксу и подстицање развоја појединачних медијских система. Правила су настајала у окриљу Савета Европе, Европског парламента и Европске комисије, као и деловањем Европске уније за радио-дифузију и осталих институција и организација Европске уније. Члан 10. Европске конвенције о људским правима био је основ који је касније разрађиван у великом броју конвенција, директива, препорука и других докумената. Међутим, тај је пут био трновит јер је искуство показало да се, упркос начелној сагласности о појединим принципима и стандардима, они у пракси крше.

Један од доказа проналазимо у компарацији два документа донета у размаку од двадесет две године који имају врло сличне циљеве. То су Декларација о слободи изражавања и информисања<sup>10</sup> и Декларација о слободи политичког изражавања<sup>11</sup>. Већ по насловима обе декларације види се да им је намера иста. Има ли битне разлике између промовисања слободе изражавања и слободе политичког изражавања? Јасно је да је то од Француске буржоаске револуције иста тема и да изражавање људи, ако не обухвата и испољавање политичких ставова, није слободно. Полазећи од начела истинске демократије, владавине права и поштовања људских права, старија декларација сугерира чланицама Савета Европе да: „одбране право сваког појединца да оствари слободу изражавања и информисања... Унапређују слободан проток информација и на тај начин доприносе међународном разумевању, бољем познавању уверења и традиција других, поштовању различитих мишљења и узајамном обогаћивању култура“<sup>12</sup>. После више од две деценије постало је јасно да овакав став, иако јасан и недвосмислен, није довољан и да је нужно појачати захтеве за слободом изражавања експлицитним помињањем права на учешће у политичкој дебати, права на критику, како носилаца јавних функција, тако и саме државе, па Савет Европе усваја Декларацију о слободи политичке расправе у медијима. Прва од осам тачака овог документа насловљена је: *Слобода изражавања и информисања путем медија*, а у њој се каже: „Плуралистичка демократија и слобода политичке расправе захтевају да се јавност обавештава о питањима од јавног интереса, што укључује право медија да о политичким личностима и званичницима преносе информације које их приказују у негавном светлу и да износе критичка мишљења о њима, као и право јавности да их добија.“<sup>13</sup> И остале тачке овог акта: *Слобода изражавања критике на*

---

<sup>10</sup> Усвојио комитет министара Савета Европе 2. 04. 1982.

<sup>11</sup> Усвојио комитет министара Савета Европе 12. 02. 2004.

<sup>12</sup> Декларација о слободи изражавања и информисања, III а, ц.

<sup>13</sup> Декларација о слободи политичке расправе у медијима, I

*рачун државе и државних институција; Јавна расправа и надзор над политичким личностима; Јавни надзор над званичницима; Слобода сатири*, сасвим конкретно говоре о праву медијских посленика, али и свих грађана, да јавно и критички коментаришу деловање носилаца јавне власти. „Држава, влада или било која друга институција извршне, законодавне или судске власти може бити изложена критици у медијима. Због свог доминатног појаја, те институције не би требало да кривичним законодавством буду заштићене од клевета или увредљивих изјава.“<sup>14</sup> Разумљиво је да се у тексту наглашава да носиоци јавних функција и даље остају заштићени као појединци јер и о они имају права као и остали грађани, али као утицајне личности у јавном и политичком животу могу да буду подвргнути критици, надзору, па и сатиричном медијском третману. Тако се доследно остварује слобода изражавања или како би рекао Стеван Лилић: „У савременим условима слобода јавног информисања, као фундаментално људско право, обухвата право на истину, 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“.<sup>15</sup>

Откуд разлика у присуству истој ствари у поменуте две декларације? Нема сумње да је потреба да се после више година појачају и конкретизују ставови и захтеви упућени државама ради потпунијег остваривања права на слободу изражавања, поред осталог, условљена и појавом недовољне или често сасвим суспендоване независности медија. У таквим околностима није могуће остваривати начелна одређења и сугестије, чак и када су она преточена у конкретне законске норме, поготово ако се институције и њихови функционери томе супротстављају. Свест о томе утицала је како на измену и доношење нових аката уједињене Европе тако и на ангажман теоретичара медија. Хабермас констатује да је: „Релативна независност масовних медија од политичког и економског система била неопходан предуслов за настанак оног што сада називамо 'медијским друштвом'.<sup>16</sup>“ Хабермас говори о „релативној независности“ што је разумљиво јер ако је независност могућност да неко поступа и делује без утицаја туђе воље, апсолутне независности нема, пошто је у друштву све међусобно условљено. Но то не значи да се независности у медијској

<sup>14</sup> Исто, II

<sup>15</sup> Лилић, С. (1998) Слобода јавног информисања и слобода удруживања као претпоставке демократске правне државе у *Слобода штампе и Закон о јавном информисању*, YUCOM, АВА/СЕЕЛ, Београд

<sup>16</sup> Хабермас, Ј. (2007) Политичка комуникација у медијском друштву – Да ли демократија још увек поседује епистемолошку димензију? у часопису *ЦМ*, Протокол/ФПН, Београд, стр. 17

сфери не може тежити и да она не може на одређени начин да буде и нормирана и то, не због права и положаја новинара и самих медија, већ првенствено због права грађана да сазнају истину и изразе своје ставове. Као што констатује теоретичар Кари Карпинен (Kari Karppinen): „Готово да нико не може да се не сагласи да грађани треба да имају приступ широком опсегу политичких погледа, културних израза и естетских искустава у јавној сфери.“<sup>17</sup>

Независност је једна од кључних речи европског регулаторног оквира за област медија и она означава не само једну од најважнијих особина самих медија, већ у новије време и регулаторних тела која у овој области постоје и делују. Појам: независно регулаторно тело (*independent regulator body*) уведен је у европску медијску регулативу и праксу, управо као потреба одвајања оних који имају ингеренције у овој области, од класичних органа власти. То је можда најбољи пример покушаја отелотворења идеје о „четвртој власти“, што се најпре односило на саму штампу, а касније, настанком електронских медија, још више на радио и телевизију. Онај ко може да изда дозволу за коришћење фреквенција као ограниченог природног ресурса и ко може да делује одређеним обавезујућим упутствима и изрицањем санкција, може да утиче на карактер и садржај програма. Зато је од велике важности да то буду независне, аутономне личности које ће тиме подупрети и независност самих медија.

У демократским друштвима се препоруке европског регулаторног оквира поштују и налазе места у националном законодавству и у односу на штампане и електронске медије. Британски теоретичари медијског права Том О Маллеј (Tom O' Malley) и Клајв Солеј (Clive Soley), анализирајући британски Закон о слободи штампе, наглашавају значај независности у деловању савета за штампу. „Механизми у оквиру закона су тако формулисани да промовишу високе стандарде и слободу информисања. Независни савет за штампу би требало да буде именован по процедури опредељеној да максимизира његову независност и репрезентативну природу.“<sup>18</sup>

Деловање електронских медија више долази под лупу регулатора јер је штампа у светским размерама у већој мери дерегулисана него електронски медији. Зато Европа у својој медијској политици инсистира на уједначавању ставова у погледу регулисања радиодифузије, у досадашњем значењу те речи као и у новој ери револуционарних

---

<sup>17</sup> Karppinen, K. (2009) *Media and the paradoxes of pluralism*, *The Media and Social Theory*, Routledge, London, p. 27

<sup>18</sup> O' Malley, T. and Soley, C. (2000) *Regulation The Press*, Pluto Press, London, p. 187

технолошких промена. У том смислу је веома важна Препорука бр. Р (2000) 23 о независности и функцијама регулаторних органа у области радио-дифузије<sup>19</sup>. У уводном делу овог документа наглашава се да је један од разлога његовог доношења: „...значај који за демократска друштва има постојање широког низа независних и самосталних средстава комуникација, чиме се омогућава испољавање разноликости идеја и мишљења, онако како је то утврђено у Декларацији о слободи изражавања и информисања од 29. априла 1982. године.“<sup>20</sup> Ето још једног позивања на већ поменути Декларацију, које доказује да је њене циљеве било нужно подупрети новијим документима, који изоштравају ставове и предвиђају ефикаснија решења. Очигледно је да Препорука дефинише постојање независних медија као један од услова за развој демократских друштава. Такав став, заправо је један од првих стандарда демократског света, у овом случају европске медијске политике, који говори о нужности „дистанцирања целокупног медијског система од утицаја власти, политике и осталих центара моћи“<sup>21</sup>

Препорука Р (2000) 23 препоручује да владе држава чланица: „оснују, ако нису то већ учиниле, независне регулаторне органе у области радио-дифузије“<sup>22</sup>. У Анексу Препоруке наведени су принципи и процедура у којој би требало именовати састав регулаторних тела. „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.“<sup>23</sup> У тексту се даље инсистира на утврђивању посебних правила у погледу неспојивости функција, како би се избегло да: „- регулаторни органи буду под утицајем политичке власти; - чланови регулаторних органа обављају функције или имају интересе у предузећима или другим организацијама у медијским и сродним секторима што би могло да доведе до сукоба интереса...“<sup>24</sup>

Са становишта независности медија европски регулаторни оквир посебну пажњу посвећује положају и функцијама јавне радио-дифузије, односно јавних сервиса. Документи који о томе говоре настали су углавном током деведесетих година, стварајући на тај начин оријентире

<sup>19</sup> Усвојио Комитет министара Савета Европе, 20. 12. 2000.

<sup>20</sup> Препорука бр. Р (2000) 23 о независности и функцијама регулаторних органа у области радио-дифузије, увод, став 4.

<sup>21</sup> Вељановски, Р. (2009) *Медијски систем Србије*, Чигоја, Београд, стр. 32

<sup>22</sup> Препорука бр. Р (2000) 23, а.

<sup>23</sup> Исто, II, 3.

<sup>24</sup> Исто, II, 4.

који је требало да послуже и земљама у транзицији, будући да су се оне у навећем броју определиле да некадашње државне радио-телевизије трансформишу у јавне сервисе. Иако се у европским документима не говори на тај начин, било је нужно да се некадашњим социјалистичким земљама назначи образац деловања јавне радиодифузије која је пре пада Берлинског зида била у рукама државно-партијских идеолога.

Први важан документ о овом питању била је Прашка резолуција (1994.) у којој је независност јавних сервиса стављена на најважније место. Ово опредељење подржано је и Резолуцијом Европског парламента (1996.) и Амстердамским уговором (1997.). Ипак најдетаљнији документ који разрађује овај захтев је Препорука бр. Р (96) 10 о гарантовању независности јавне радиодифузије<sup>25</sup>. И овде се подсећа: „да је независност медија, укључујући радио-дифузију, од кључног значаја за функционисање демократског друштва“ и наглашава важност „поштовања независности медија, посебно од стране влада“<sup>26</sup>. Документ препоручује владама да: „у своја национална законодавства или инструменте који регулишу рад радио-дифузних организација јавног сервиса унесу одредбе које гарантују њихову независност...“<sup>27</sup>. Да би се избегла произвољност у тумачењу оваквог става, Анекс Препоруке таксативно наводи шта се под тим подразумева. Треба обезбедити: „уређивачку независност и институционалну аутономију, нарочито у областима као што су: програмска шема; концепција и производња програма; уређивање и презентација вести и програма о актуелним догађајима; организација делатности сервиса; 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>28</sup> Ништа, дакле, није изостављено. Уз све друге принципе на основу којих се уобличавају програмске функције оваквог типа медија, ове препоруке су довољне да се конституише медијска организација јавног сервиса. Разуме се, о томе је потребна сагласност како оних који у медијима раде, тако оних који доносе политичке одлуке, али и јасна потреба јавности за медијским моделом јавног сервиса.

---

<sup>25</sup> Усвојио Комитет министара Савета Европе 11. 09. 1996.

<sup>26</sup> Препорука бр. Р (96) 10, увод, ставови 3. и 4.

<sup>27</sup> Исто, а.

<sup>28</sup> Исто, Анекс, I



### Медијска независност и људска права – искуство Србије

Чињеница да су неке земље у транзицији, што се односи и на Србију, и теоретичарима медија даје основни индикатор да у редифиницију класификације медијских система унесу појам: *медијски систем у транзицији*.<sup>29</sup> Реконструкција медијског система у Србији започела је крајем 2000. године када је једна група правних и медијских стручњака почела рад на припреми нових закона: Закона о радиодифузији и Закона о јавном информисању. Ови закони, усвојени 2002. и 2003. године, уз све недостатке који се могу уочити, унели су европски дух и стандарде у наше медијско законодавство и означили дисконтинуитет са законима из претходних времена, како деведесетих, тако и оних ранијих. То су и до данас два најважнија, у ужем смислу медијског закона, уз остале који такође имају одредбе о медијима, као што су Закон о оглашавању, Закон о слободном приступу информацијама од јавног значаја, Закон о електронским комуникацијама и други.

Независност медија и регулаторних тела, као и слободан проток информација и изражавања мишљења и ставова, адекватно су третирани у овим законима, у складу са европским стандардима и искуством. Ипак, током година, неке измене закона, поготово Закона о радиодифузији, смањиле су демократски капацитет наше медијске регулативе, а пракса је показала да се поједине одредбе не спроводе.

Законом о радиодифузији уведено је регулаторно тело које је требало да ради независно и у општем интересу. Републичка радиодифузна агенција (РРА) добила је ингеренције које су у сагласности са европским принципима и препорукама. Међутим, од самог конституисања овог тела, када су три члана његовог Савета изабрана по процедури супротној закону, рад РРА оптерећен је околностима које доводе у питање његову независност, а тиме и целокупан рад. Начин расподеле дозвола за коришћење фреквенција, неизрицање мера емитерима када они угрожавају јавни интерес, потпуно непримењивање одредаба закона о недозвољеној медијској концентрацији, разлог су за критичке оцене које садрже и став о суспендованој независности овог тела. Овакви закључци садржани су и у извештају владиног Савета за борбу против корупције који констаује велике притиске на медије и њихову независност, али посебно говори и о регулаторној агенцији. „Значајну одговорност за данашње стање медијске сцене у Србији има Републичка радиодифузна агенција (РРА), за коју се може рећи да никада није била стварно независна, већ је радила под сталним утицајем

<sup>29</sup> Вељанови, Р. (2009) *Медијски систем Србије*, Чигоја, Београд

политичких партија... Тако је, уместо да брани принцип транспарентности медијског власништва, РРА највише заслужна за стварање атмосфере прикривених интереса у електронским медијима, јер се управо у рукама чланова Савета РРА налазе одговарајући механизми за спречавање недозвољене медијске концентрације у медијском простору.<sup>30</sup> Има више одлука овог тела које показују да РРА није деловала самостално, а неке од њих наводе се и у поменутом извештају. Одлука о одузимању дозволе БК телевизији из политичких разлога, није промењена и када ју је Врховни суд Србије поништио. На гласне политичке захтеве за обавезним преносима седница Народне скупштине Србије, РРА је донела обавезујуће упутство да Радио телевизија Србије (РТС) мора да преноси заседања. Уставни суд је касније поништио ово упутство, али остаје чињеница да је регулаторно тело подлегло политичким притисцима, што важи и за сам РТС, који и данас преноси седнице, упркос поништењу упутства и упркос чињеници да у својим програмима нема довољно простора за образовне, дечје и друге садржаје који су законска обавеза. У једном периоду је од девет чланова Савета РРА четворо некада било повезано у једној радио станици, Радио Индексу, што је довољан разлог за сумњу у објективност. Савет РРА годинама није изрекао јавну опомену медијима који су изразито нарушавали законске одредбе, међу којима је најизразитији пример Радио Фокус, који је најпре перманентно промовисао Српску радикалну странку, а после расцепа у њој Српску напредну странку. У програму овог медија било је изразитих примера угрожавања људских права, најчешће у облику говора мржње или неравноправног односа према политичким актерима. Све то говори о недовољној независности регулаторног тела у области радиодифузије, а последице тога на рад медија и њихов учинак у јавној сфери су велике.

И РТС, као некада државна медијска кућа која се трансформише у јавни сервис, функционише на основу одредаба закона које утврђују обавезе и независност ове медијске организације. Са становишта остваривања људских права занимљив је податак да, упркос законским одредбама, по којима су јавни сервис дужни да имају и програме на језицима мањинских заједница које живе у Србији, у програмима РТС постоји само једна емисија на ромском језику на Првом програму Радио Београда. Погрешно се тумаче законске одредбе и закључује да је за програме на мањинским језицима задужена Радио телевизија Војводине јер у овој покрајини живи велики број етничких заједница, иако у закону то нигде није тако формулисано. Пренебрегава се чињеница да на

---

<sup>30</sup> Савет за борбу против корупције: Извештај о притисцима и контроли медија у Србији, 19. 09. 2011. стр. 39

територији Србије, ван покрајине, живи неколико мањинских народа који имају право на информисање на свом језику путем јаног сервиса.

Када је реч о јавном сервису, такође је могуће констатовати недовољну независност, која опет угрожава и људска права. У управо завршеној предизборној кампањи општих избора 2012. могло се уочити фаворизовање једне политичке опције на рачун других, тако што је у ударним информативним емисијама Дневник 2, објављен низ прилога о псеудо-догађајима у којима се појављује досадашњи председник државе и председник најјаче странке владајуће коалиције. Није сувишно напоменути и да је РТС наплаћивао промотивне термине странкама. Према писању листа „Политика“, цене су биле на Првом програму телевизије од 3.300 до 16.500 динара по секунди, а на Другом програму од 2.800 до 4.000 динара по секунди<sup>31</sup>, упркос одредби Закона о радиодифузији, по којој јавни сервис треба, у предизборном периоду, термине да уступи бесплатно. Закон каже да су: „Носиоци јавног радиодифузног сервиса дужни да: ... у време предизборне кампање, обезбеде бесплатно и равномерно емитовање промоције политичких странака, коалиција и кандидата који имају прихваћене изборне листе за републичке, покрајинске или локалне изборе, при чему не могу емитовати плаћену предизборну промоцију и, у складу са својим општим актима, могу одбити емитовање програма и рекламних спотова ако они не служе предизборној кампањи.“<sup>32</sup>

У најновијем истраживању које носи наслов *Медијске слободе Србије у европском огледалу*<sup>33</sup>, а које су обавили правни и медијски стручњаци у оквиру заједничке акције четири домаће медијске организације и једне иностране, на основу 27 индикатора Савета Европе, мерени су слобода изражавања, слобода информисања и слобода медија. Утврђено је да се у Србији остварују само четири од 27 европских стандарда, а да драстична одступања од европских стандарда постоје у области медијске економије и независности медија од политичких утицаја, као и радно-социјалних права и безбедности новинара.<sup>34</sup> Занимљиво је да се у извештају овог истраживања констатује да: „за већину европских стандарда постоји релативно добра законска потпора, али се они у пракси не остварују на потпун начин“<sup>35</sup>, што доказује тезу да су медијски закони у

<sup>31</sup> „Политика“, 04. 05. 2012.

<sup>32</sup> Закон о радиодифузији, чл- 78. 6)

<sup>33</sup> Истраживање Медијске слободе Србије у европском огледалу, организовали: Civil Rights Defenders, АНЕМ, НУНС, НДНВ и Локал прес

<sup>34</sup> Исто, скраћена верзија

<sup>35</sup> Исто

Србији у периоду транзиције у великој мери засновани на европском искуству и принципима, али да у владајућим круговима нема довољно сагласности са тим принципима, чак и када су они део домаће регулативе.

Медијска независност под којом подразумевамо како независност самих медија, тако и регулаторних тела, није на завидном нивоу у Србији, а то има лош одраз и на поштовање људских права у сфери медија. До већег степена друштвене одговорности медија и медијског система у целини, а тиме и до ефикаснијег остваривања људских права, могуће је доћи само уз веће поштовање стандарда савременог света, како њиховом имплементацијом у законодавству, тако и доследном применом у пракси.

#### **Коришћена литература:**

- Вељановски, Р. (2009) *Медијски систем Србије*, Чигоја, Београд  
Лоример, Р. (1998) *Масовне комуникације*, Клио, Београд  
Меквејл, Д. (1994) *Стари континент нови медији*, Нова Београд  
O'Malley, T. And Soley, C. (2000) *Regulating The Press*, Pluto Press, London  
*Слобода штампе и Закон о јавном информисању*, (1998) YUCOM ABA/CEELI  
Hesmondhalgh, D. and Toynbee, J. edited (2009) *The Media and Social Theory*, Routledge, London  
ЦМ часопис за управљање комуницирањем, број 5 (2007) Протокол/ФПН, Београд  
*Зборник правних инструмената Савета Европе у вези са медијима*, Друго допуњено издање, (2006) Савет Европе, Београд  
*Савет Европе 1949-1996. документи* (1996) Међународна политика, Београд  
*Темељи модерне демократије, избор декларација и повеља о људским правима*, (1989) Нова књига, Београд

**Prof. Rade Veljanovski, PhD.,**  
Associate Professor,  
Faculty of Political Science, University of Belgrade

### ***Media Independence And Human Rights***

*In the modern world, there is a constant growth of mass communication options and potentials. In such circumstances, there are many overlapping challenges in the area of exercising the corpus of universal human rights (which is most frequently marginalized if not misrepresented by the media) as well as in exercising the right to be informed and the right to express one's opinion, as specific human rights. The contemporary society has endeavoured (both at international and national level) to encourage a permanent debate on the attained level of exercising human rights; such a debate is only possible through democratically oriented and independent media, which would be the proponents of socially responsible reporting practices. Their active approach to the subject matter of human rights can contribute to assessing the current state of affairs and organizing an institutionalized as well as civil sector action for the protection of these human rights.*

*However, there are many examples where particular individual or group interests overshadow and suppress the general interest. In the media sphere, it is not rare for the media to be influenced by various centers of power whose interests prevail over the common well-being and human rights. The proclaimed media independence, as one of the most important attainments of the European media policy and many national media policies and legal systems, often remains just a general normative framework which is inadequately applied in practice. Instead of providing for the citizens' broadest communication needs and ultimately for their human rights, such circumstances proliferate a public sphere thriving on selfish interests, narrow-minded aspirations and claims.*

*The principal objective of this paper is to point to the importance of media independence as well as the independence of the regulatory bodies and other authorities in this area, with specific reference to the European regulatory framework, the Serbian media regulations and the national jurisprudence in this area.*

**Key words:** *media, human rights, media independence, European regulation, social responsibility*

**Проф. др Михаел Гајстлингер, редовни професор**  
Правни факултет, Универзитет у Салцбургу, Аустрија

**БОРБА ПРОТИВ ТЕРОРИЗМА И  
ОГРАНИЧЕЊЕ СЛОБОДЕ ИЗРАЖАВАЊА:  
Нека разматрања о појединим пресудама  
Европског суда за људска права**

*Апстракт:* Борба против тероризма и слобода изражавања на међународном нивоу као и на нивоу држава које су се обавезале међународним инструментима за заштиту људских права су неминовно у сукобу. Турски Закон о спречавању тероризма (Закон бр 3713 усвојен 12 априла 1991 године) је пример који би могао послужити другима у циљу идентификовања области могућег конфликта. Одељак 7 (2) овог Закона предвиђа да свака особа која шири пропаганду у корист неке терористичке организације подлеже кривичној казни од једне до пет година затвора. Овај Закон и одговарајуће одредбе турског кривичног закона, као и примена ових закона од стране турских власти, су непрестано давали повод за подношење захтева Европском суду за људска права у вези са чланом 10 Европке конвенције о људским правима, који гласи: 1. Свако има право на слободу изражавања... 2. Пошто остваривање 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 безбиједности, ради спријечавања нереда или криминала... Суд је утврдио да је Турска починила повреду члана 10 Конвенције, нарочито у случајевима *Ibrahim Aksoy* (бр. 28635/95, 30171/96 и 34535; 10. октобар 2000), *Halis* (бр 30007/96; 23 мај 2002) као и у случајевима новијег датума као што су *Çamyar and Berktaş* (бр 41959/02; 15 фебруар 2011) и *Kiliç and Eren* (бр 43807/07; 29 новембар 2011). У свим овим судским предметима, Суд је пресудио да се ове појединачне интервенције не могу оправдати као неопходне у демократском друштву.

У овом раду, аутор тумачи аргументе Европског суда за људска права у овим случајевима и пореди их са недавно пресуђеним случајевима где је Суд такође утврдио повреду члана 10 Европске

конвенције али ван контекста тероризма, установивши да интервенција државних органа која је предмет расправе није била неоподна у демократском друштву. Аутор посвећује посебну пажњу питањима од јавног интереса која су била предмет расправе у случају *Šabanović v. Montenegro and Serbia* (бр. 5995/06; 31. мај 2011). У раду се изводи закључак да се стандардни „тест неопходности”, који је Европски суд образложио у неким ранијим случајевима (на пример, *Nilsen and Johnsen v. Norway*, бр. 23118/93; 25 новембар 1999), још увек може једнако применити на процењивање неопходности државне интервенције у судској расправи која се односи на питања од јавног интереса као и на процењивање предузетих (државних) мера које се тичу члана 10 Конвенције у контексту борбе против тероризма.

**Кључне речи:** борба против тероризма, слобода изражавања, члан 10 Европске конвенције о људским правима, тест нужности за легитимну интервенцију, судске пракса Суда у Стразбуру.

## **Fight Against Terrorism and Limitation of the Freedom of Expression: Some Remarks on Recent Judgments of the European Court of Human Rights**

### **1. Introduction**

The freedom of expression, as guaranteed by art 10 European Convention on Human Rights (ECHR) is certainly not the fundamental right which forms the focus of the European Court of Human Rights' (ECtHR) control of state acts aiming at fighting terrorism. The most recent judgment in the context of fight against terrorism, the case of *NADA v Switzerland*<sup>1</sup> shows that it is the right to respect of private life which in conjunction with procedural rights (art 13 ECHR) raises many more concerns, in particular in the context of international terrorism. Mr Nada, an Italian and Egyptian citizen living in the enclave Campione d'Italia, surrounded by Swiss territory, was found having been violated in his rights under art 13 in conjunction with art 8. The Court held that Mr Nada did not have any effective means of obtaining the removal of his name from the list annexed to the Swiss Taliban Ordinance, which was set up by Switzerland in order to implement the Al-Quaeda sanctions system initiated by the US in the United Nations (UN) Security Council. In the opinion of the

---

<sup>1</sup> Application no 10593/08. Judgment of the Grand Chamber of 12 September 2012.

Court, Mr Nada, therefore, did not have any remedy in respect of the respective violations.<sup>2</sup> Further to that the ECtHR found that the measure by which Mr Nada was prohibited from entering or passing through Switzerland had breached his right to respect for his private life, including his professional life, and his family life. Mr Nada was prevented from seeing his doctors in Italy or in Switzerland and from visiting his friends and family. The measure was not proportionate and therefore not necessary in a democratic society.<sup>3</sup>

On the other hand states involved in the fight against terrorism regularly use anti-terror acts or general criminal law in order to hinder movements or organizations which they define as terroristic to find support through books, press, and other media.

This paper undertakes to analyze three recent respective Turkish cases against the background of a judgment on defamation which declared Montenegro of having violated art 10 ECHR. It is aimed to elaborate whether the ECtHR in terrorism cases is applying a different standard from the one in other art 10 cases. The cases selected for contrastive analysis are the following:

- Case of Šabanović v Montenegro and Serbia on the one hand;<sup>4</sup> and
- Case of Çamyar and Berktaş v Turkey;<sup>5</sup>
- Case of Kiliç and Eren v Turkey;<sup>6</sup>
- Case of Kutlular v Turkey on the other hand.<sup>7</sup>

## **2. The Facts and Allegations of the Parties**

### **2.1. Case of Çamyar and Berktaş v Turkey**

Çamyar is the owner of a publishing house in Istanbul which published a book edited and to most parts written by the second applicant Berktaş. The book was a critique of the Turkish penitentiary system. The second applicant as far as author based on her own experience criticized the cell system in Turkey which

---

<sup>2</sup> (fn 1), para 213.

<sup>3</sup> (fn 1), paras 149, 198 – 192 and 198 f.

<sup>4</sup> Application no 5995/06; judgment of 31 May 2011, which became final on 31 August 2011.

<sup>5</sup> Application no 41959/02; judgment of 15 February 2011, which became final on 15 May 2011.

<sup>6</sup> Application no 43807/07; judgment of 29 November 2011, which became final on 29 February 2012.

<sup>7</sup> Application no 73715/01; judgment of 29 April 2008, which became final on 29 July 2008.



in her view facilitates ill-treatment and leads to deaths in prison.<sup>8</sup> In four other articles written by persons that were imprisoned because of having been involved in the illegal armed organization called “TIKB” (“Bolşevik”) they – based on their own experience – spoke against the isolation of prisoners, ill-treatment of detainees and in general poor prison conditions.<sup>9</sup> In 2000 the public prosecutor brought forward a criminal charge against the applicants based on arts 36 and 169 Criminal Code as in force at that time and on sections 5 and 8 of the Prevention of Terrorism Act.<sup>10</sup> The respective provision of the Criminal Code provided that “*any person who, knowing that an armed gang or organization is illegal, assists it, harbours its members, provides it with food, weapons and ammunition or clothes or facilitates its operations in any manner whatsoever shall be sentenced to no less than three and no more than five years’ imprisonment.*”<sup>11</sup> The relevant provisions of the Turkish Prevention of Terrorism Act imposed imprisonment of one to five years on persons who disseminated propaganda in favor of a terrorist organization.<sup>12</sup> According to the public prosecutor and Turkish government the “TIKB (Bolşevik)” had been involved in a number of terrorist acts, was, therefore, called a terrorist organization under Turkish law and aimed at separating a part of the Turkish territory and establishing a Marxist-Leninist regime in this entity. Further to that, they argued dissemination of separatist propaganda within the Kurdish community and incitement of hatred and hostility on the basis of race and religion.<sup>13</sup> In the criminal proceedings the applicants pleaded not guilty and that their book was written only against fascist policies in Turkey and the existing prison system. They claimed a violation of arts 6 and 10 ECHR.<sup>14</sup> At the end of all local appeals the first applicant was sentenced to three years and nine months of imprisonment which was converted to a fine of approximately 2,000 €. The second applicant was sentenced to ten months’ imprisonment and to a fine of approximately 200 €.<sup>15</sup>

The applicants argued a violation of art 10 ECHR, because their conviction was not justified since they pretended having been punished because of using the phrase “*The freedom fight of the Kurdish people*” in their book. They considered the interference as a new obstacle for the freedom of press and

---

<sup>8</sup> (fn 5), paras 5 f.

<sup>9</sup> (fn 5), para 7.

<sup>10</sup> Turkish Law no 3713 of 12 April 1991.

<sup>11</sup> (fn 5), paras 8 and 22.

<sup>12</sup> (fn 5), para 23.

<sup>13</sup> (fn 5), para 8.

<sup>14</sup> (fn 5), para 12.

<sup>15</sup> (fn 5), paras 18 and 20.

the freedom to impart opinions.<sup>16</sup> The Government argued that the interference was justified, because the book “*incited hatred and hostility and praised terrorist crime.*” It referred to its legitimate margin of appreciation under the provisions of the second paragraph of art 10 ECHR.<sup>17</sup>

### **2.2. Case of Kiliç and Eren v Turkey**

In 2006 during the Newroz celebrations in the Turkish city of Patnos slogans were shouted which later were disclosed by the Patnos Security Directorate investigation as praising the imprisoned leader of the Kurdistan Workers’ Party (PKK), an illegal organization.<sup>18</sup> Irrespective of the fact that both applicants denied having shouted such slogans the Patnos Public Prosecutor initiated criminal proceedings against them in the Patnos Criminal Court. They were charged of dissemination of the propaganda of an illegal organization, which charge, however, was changed by the Criminal Court into violation of art 215 Turkish Criminal Code, namely approving an offence committed or praising a person on account of an offence he or she has committed.<sup>19</sup> The provision foresees imprisonment of up to two years. Both applicants were found guilty of this crime by the Erzurum Assize Court in 2007 and were sentenced to twenty-five days imprisonment each. This prison sentence, which was final under Turkish law, was then commuted to a fine of 270 €. The first applicant paid the fine. The penalty of the second applicant was suspended for a period of five years.<sup>20</sup>

The applicants complained that their conviction and sentencing violated inter alia art 10 ECHR.<sup>21</sup> The Government held against that the applicants’ convictions had been based on law and were justified by the need to protect national security, public safety and to prevent disorder and crime. In the opinion of the Government they were proportionate.<sup>22</sup>

### **2.3. Case of Kutlular v Turkey**

The applicant is journalist in Istanbul and owns the journal Yeni Asya. In 1999, this journal organized a religious ceremony in a mosque in Ankara in memory of the founder of a Muslim sect or school. At the beginning of the ceremony a brochure with the title “The Earthquake – A Warning of God” was

---

<sup>16</sup> (fn 5), para 32.

<sup>17</sup> (fn 5), para 33.

<sup>18</sup> (fn 6), para 6.

<sup>19</sup> (fn 6), paras 8 – 10 and 15.

<sup>20</sup> (fn 6), paras 12 – 14.

<sup>21</sup> (fn 6), para 16.

<sup>22</sup> (fn 6), para 20.

distributed referring to the earthquake which hit the North-West of Turkey earlier the same year and caused many victims. The preface of the brochure established a connection of this earthquake with certain political events and the alleged violation of religious instructions in the respective region. This link was reinforced by answers given by the appellant to questions of journalists in public at the beginning and at the end of the ceremony.<sup>23</sup> Based on some of these answers, the Prosecutor of the Republic of Turkey initiated a criminal proceedings against the applicant under art 312 §§ 2 and 3 of the Turkish Criminal Code because of dissemination of hatred and hostility by means of religious discrimination. The public prosecutor held that the applicant tried to divide the Turkish society into two groups, the group of the religious believers and the group of the persons oppressing the believers.<sup>24</sup> The applicant argued that the Prosecutor deliberately had eliminated certain parts of his speech and the brochure and also the questions of the journalists. The elements of the crime he was accused of were not given. Besides he was neither the author nor the distributor of the brochure.<sup>25</sup>

Initially, the applicant was sentenced to imprisonment for two years and one day and a fine. This sentence was reversed a couple of times also in the context of changes of the law. Finally the period of imprisonment was fixed with one and a half year based on a new provision of the Criminal Code.<sup>26</sup>

The applicant argued that his conviction was inter alia a violation of art 10 ECHR, in particular, in connection with an ambiguous wording of the respective provision of the Criminal Code.<sup>27</sup> He emphasized that his statements were based on religious interpretations. Nothing can be explained only with natural reasons. There are always spiritual reasons to be taken into consideration. This goes also for the earthquake of 1999. He admitted that he had criticized the Government and that the actions of the Government were a reason for the earthquake.<sup>28</sup>

#### **2.4. Case of Šabanović v Montenegro and Serbia**

Due to the circumstance that the facts of the case and relevant procedures concerned only the territory of Montenegro, the complaint was rejected with regard to Serbia, but decided in the merits with regard to Montenegro.<sup>29</sup> It is a

---

<sup>23</sup> (fn 7), paras 4 – 6.

<sup>24</sup> (fn 7), paras 7 f.

<sup>25</sup> (fn 7), paras 9 – 11.

<sup>26</sup> (fn 7), paras 21 – 28.

<sup>27</sup> (fn 7), para 30.

<sup>28</sup> (fn 7), para 37.

<sup>29</sup> (fn 4), paras 28 and 29.

case of conviction because of defamation. In 2003 a daily Montenegrin newspaper reported that the water in the applicant's area of Herceg-Novi contains various bacteria. This report was based on a health report requested by the Chief State Water Inspector, who obviously looked for alternative water sources. In the same was article a statement of the applicant, who was Director of a public Water Supply company holding that there were regular tests that did not show such results. He, being a member of the Socialist People's Party (SNP), stated that the water was always filtered before pumped into the system.<sup>30</sup> At a press conference on the same day the applicant reinforced this statement and added that the Chief Inspector had been promoting the interests of two private companies with (unlawful) licenses to develop additional water sources and was directed to do so by his Democratic Party of Socialists (DPS), which at the time was the major partner in the coalition government of the state.<sup>31</sup>

The Chief Inspector submitted a private criminal action for defamation against the applicant, because the latter's statements were untrue and caused damage to his reputation. The applicant defended himself by stating that his statement was a value-judgment which he could prove. The court found the applicant guilty and sentenced him to three months imprisonment suspended for a period of two years.<sup>32</sup> The court found only the sentence of the applicant's statement "*The Inspector [...] works in the interest and at the request of [the two companies], as directed by the DPS*" as defamatory and not supported by facts. It rejected the argument of a value-judgment. Moreover, in the court's view the applicant was aware of the damage of his statement and, therefore, had a defamatory intention. The applicant's appeal against this decision failed.<sup>33</sup>

The applicant complained a violation of art 10 ECHR emanating from his criminal conviction.<sup>34</sup>

The Government argued that the applicant's statement was one of the facts rather than a value judgment. He misused his freedom of expression at the press conference which was not necessary to be organized. The public interest requires information which should be true, in particular as to the quality of drinking water. The interference with the applicant's freedom of expression was necessary in a democratic society and proportionate to its legitimate aim.<sup>35</sup>

---

<sup>30</sup> (fn 4), para 7.

<sup>31</sup> (fn 4), para 8.

<sup>32</sup> (fn 4), paras 9 – 12.

<sup>33</sup> (fn 4), paras 13 – 16.

<sup>34</sup> (fn 4), para 26.

<sup>35</sup> (fn 4), paras 30 – 34.

### 3. The ECtHR's Finding in the Terrorism Cases

In all three cases against Turkey, the ECtHR applied its standing scheme for supervising whether interferences with the freedom of expression are justified.<sup>36</sup> The Court neither saw a problem as to the legal basis for the interference,<sup>37</sup> nor as to a legitimate aim to be pursued by the interference.<sup>38</sup> It focussed on exercising its supervisory function on whether Turkey used its margin of appreciation as to the interference complained of was necessary in a democratic society in order to pursue the legitimate aim.<sup>39</sup> The Court ascertained whether “*a fair balance has been struck between the individual’s fundamental right to freedom of expression and a democratic society’s legitimate right to protect itself against the activities of terrorist organisations.*”<sup>40</sup> It analysed the facts of the cases with the aim of figuring out whether there was any call for violence going beyond a mere hostile tone of the incriminated statements.<sup>41</sup> In none of the three cases the Court found an encouragement of the use of violence and in all three selected cases considered the measures of Turkey as disproportionate to the aims pursued as a consequence.<sup>42</sup> In the case of Çamyar and Berktaş and in the case of Kutlular, the Court used also additional arguments.

### 4. Evaluation and Summary

The reasoning of the ECtHR in the Šabanović case follows its established jurisprudence in defamation cases involving public officials and information of public interest. The Court emphasized the right “*to impart, in good faith, information on matters of public interest even where the statements in question involved untrue and damaging statements about private individuals*” and asked

---

<sup>36</sup> See for many others eg Ch. Grabenwarter, *Europäische Menschenrechtskonvention*. Wien 2009<sup>4</sup>, 274 – 295.

<sup>37</sup> See Çamyar and Berktaş v Turkey (fn 5), para 34; Kiliç and Eren v Turkey (fn 6), para 22; Kutlular v Turkey (fn 7), para 40.

<sup>38</sup> See Çamyar and Berktaş v Turkey (fn 5), para 34; Kiliç and Eren v Turkey (fn 6), para 22; Kutlular v Turkey (fn 7), para 41.

<sup>39</sup> See Çamyar and Berktaş v Turkey (fn 5), paras 35 – 37; Kiliç and Eren v Turkey (fn 6), paras 23 f; Kutlular v Turkey (fn 7), paras 42 – 46.

<sup>40</sup> See Kiliç and Eren v Turkey (fn 6), para 25.

<sup>41</sup> See Çamyar and Berktaş v Turkey (fn 5), paras 38 – 40; Kiliç and Eren v Turkey (fn 6), paras 27 – 30; Kutlular v Turkey (fn 7), paras 46 – 49.

<sup>42</sup> See Çamyar and Berktaş v Turkey (fn 5), paras 40; Kiliç and Eren v Turkey (fn 6), paras 29 f; Kutlular v Turkey (fn 7), paras 49, 52.

for take “into account whether the expressions at issue concern a person’s private life or their behaviour and attitudes in the capacity of an official.” The Court repeated earlier judgments by saying that “senior civil servants acting in an official capacity are subject to wider limits of acceptable criticism than private individuals”.<sup>43</sup>

The ECtHR accepted the applicant’s wish to respond to the newspaper article by organizing a press conference in order to inform the public that the water pumped into the system had been filtered and was thus safe for use. His criticism of the Chief Inspector in the view of the Court related to the latter’s capacity as an official. The applicant’s statement, which was considered to be a statement of fact, was held by the Court as “a robust clarification of a matter under discussion which was of great public interest”.<sup>44</sup> The Court noted that the domestic courts had failed to situate the applicant’s statement in a broader context and saw the disproportionality of the interference as to the aim pursued in the seriousness of the criminal sanction which was imposed on the applicant.<sup>45</sup>

Comparing the Court’s reasoning in the terrorism cases with the Montenegrin case of defamation of a public official in a matter of great public interest it can be resumed that the ECtHR is following one and the same standing jurisprudence as to art 10 ECHR in both types of cases. It is the call for violence which forms the critical threshold of the application of art 10 ECHR by states in the terrorism context. Below this threshold the Court is willing to accept statements of rather a “robuste nature” as being protected by the freedom of expression like it shows comparably liberal in defamation cases involving a matter of great public interest.

---

<sup>43</sup> (fn 4), para 37.

<sup>44</sup> (fn 4), para 41.

<sup>45</sup> (fn 4), paras 42 – 44.

**Prof. Michael Geistlinger, LL.D.**

Full Professor,

Faculty of Law, University of Salzburg, Austria

***Fight Against Terrorism And Limitation Of The Freedom Of  
Expression: Some Remarks On Recent Judgments Of The European  
Court Of Human Rights***

***Summary***

*The paper compares three cases against Turkey involving terrorism and freedom of expression with a Montenegrin case involving a defamation of a public official in a matter of great public interest. It finds that in all four cases the ECtHR applied its standing scheme for supervising whether interferences with the freedom of expression are justified. The Court neither saw a problem as to the legal basis for the interference, nor as to a legitimate aim to be pursued by the interference. It focussed on exercising its supervisory function on whether Turkey and Montenegro used their margin of appreciation as to the interference complained of was necessary in a democratic society in order to pursue the legitimate aim. Since the Court in none of the three Turkish cases found an encouragement of the use of violence, it considered the measures of Turkey as disproportionate to the aims pursued as a consequence. In the Montenegrin case, the ECtHR accepted the applicant's "robust clarification of a matter under discussion which was of great public interest" and found his freedom of expression violated considering the seriousness of the criminal sanction which was imposed on the applicant. Not terrorism as such and this context, but the call for violence makes the difference between a defamation case in a matter of great public interest and a terrorism case with regard to the freedom of expression.*

**Key words:** *European Court of Human Rights, Case of Šabanović v Montenegro and Serbia, Case of Nada v Switzerland, Case of Çamyar and Berktaş v Turkey, Case of Kiliç and Eren v Turkey, Case of Kutlular v Turkey, terrorism, freedom of expression, Article 10 European Convention on Human Rights*

**Проф. др Зоран Ивошевић, редовни професор у пензији**  
Правни факултет Универзитета Унион Београд

### **СЛОБОДА ИЗРАЖАВАЊА И ПРАВА ЛИЧНОСТИ У МЕДИЈСКОМ АМБИЈЕНТУ**

**Апстракт:** Слобода изражавања, зајемчена Уставом, испуњена је правом сваког да има и исказе мишљење о одређеној идеји, појави, чињеници или личности. Али Устав јемчи и право сваког кога исказ те слободе иритира да се заштити од насиља, дискриминације, повреде части и угледа, говора мржње или нарушавања идентитета и приватности. Због интеракције заштићених вредности у оквирима корпуса људских права и слобода, слобода изражавања је обавијена супстанционим и конкорданцијалним ограничењима. Прва су део хабитуса саме слободе. Друга су условљена правима личности.

Слобода медијског изражавања значи да се говором, писањем, сликом или на други јавни начин траже, примају и шире информације. Она захтева већу одговорност јер се средства јавног информисања обраћају најширем пу-бликуму. Зато сам хабитус слободе не допушта нарушавање уставног поретка, безбедности и територијалне целовитости земље, пропагирање рата, подстрекавање на насиље, заговарање непријатељства и дискриминације, угрожавање независности судства, јавног здравља и морала. Остваривање ове слободе зависи од глобалне слободе медија и индивидуалне слободе новинара. Под медијима се подразумевају новине, радио-програми, телевизијски програми, сервис новинских агенција, интернет и електронска издања јавних гласила, као и друга средства јавног информисања. Под новинарском слободом подразумева се слобода новинара да у свом раду буду независни од било каквих утицаја.

Права личности конкорданцијално ограничавају медијску слободу изражавања, како она не би угрозила уставом зајемчена права лица на која се објављене информације односе. Ту спадају: 1) право на живот и интегритет, 2) право на част и углед, 3) право на интегритет, 4) право на заштиту од говора мржње, 5) право на приватност, 6) право на одговор и исправку, 7) право на опозив, 8) право на забрану поновног објављивања информације, 9) право на објављивање информације о исходу кривичног поступка, 10) право



*на новчану накнаду штете. Конкорданцијална ограничења допуњују и стандарди новинарске етике.*

*Исказе слободe медијског изражавања ваља укрстити са правима лица на која се односе да не би ушли у сукоб, а ако до њега дође – да буде избалансиран и доведен у стање равнотеже.*

**Кључне речи:** слобода изражавања, права личности, медијски амбијент.

## 1. СЛОБОДА МЕДИЈСКОГ ИЗРАЖАВАЊА

Устав, у члану 46. став 1, поред опште слободe мишљења и изражавања, јемчи и слободу да се говором, писањем, сликом или на други јавни начин траже, примају и шире информације. Ту је реч о медијској слободи изражавања која изискује већу одговорност јер се средства јавног информисања обраћају најширем публикуму.

**1) Значење слободe** – Слобода мишљења тиче се духовних, научних, верских, филозофских и других ставова, али се може односити и на појаве и проблеме друштва, државе и политике. Мишљење је, као унутрашња мисао човека, апсолутно заштићено. Према члану 19. став 1. Међународног пакта о грађанским и политичким правима, нико се не може узнемиравати због мишљења. Зато демократска друштва не подносе деликте мишљења нити друга слична ограничења.

Са слободом изражавања ствари стоје друкчије. Ова слобода тиче се одашиљања, пријема и ширења мишљења, идеја и информација, па пошто се остварује у јавној комуникацији, не може бити безобална.<sup>1</sup> Отуда Устав, у члану 50. став 2, предвиђа да суд може спречити медијско ширење информација и идеја, ако је неопходно да се онемогући позивање на насилно рушење уставног поретка, нарушавање територијалног интегритета земље, пропагирање рата или насиља и заговарања расне, националне или верске мржње којом се подстиче дискриминација, непријатељство или насиље. Ово су органска ограничења. Ту спадају и ограничења из члана 46. став 2. Устава, којима се штити ауторитет и независност суда, јавно здравље, морал демократског друштва и национална безбедност. Тим

---

<sup>1</sup> Д. Николић: Слобода изражавања, Књигакомерц, 2005. године; В. Димитријевић и М. Пауновић: Људска права, Београдски центар за људска права, 1997. године, стр. 318-333; Б. Милосављевић и Д. Петровић: Уставно право, Правни факултет Универзитета Унион, 2008. године, стр. 161-162; В. Водинелић: Право медија (скрипта), Правни факултет Универзитета Унион, 2003. године, стр. 29-79.

заштићеним вредностима, Европска конвенција за заштиту људских права и основних слобода, у члану 10. став 2, додаје – спречавање нереда, криминала и откривање извора информа-ција добијених у поверењу.

**2) Остваривање слободе** – Слобода медијског изражавања остварује се објављивањем информација. Њихову структуру чине: чињенични искази, вредносни искази и мешовити искази.<sup>2</sup>

*Чињенични исказ* односи се на људске радње, догађаје, појаве, стања и друге околности које се могу регистровати чулима и утврдити доказима. Чињенице припадају прошлости или садашњости. Будуће околности нису чињенице, већ нагађања, прогнозе, очекивања. Информација садржи чињенични исказ када се у њој наводи да је неко: убио, украо, преварио, злоупотребио положај, испунио или изневерио обећање, указао помоћ, добио признање... За њега се може рећи да је истинит или неистинит.

*Вредносни исказ* настаје у мисаоном процесу обликовања и изражавања личног мишљења или става. Своди се на оцену, па не подлеже доказивању. Стога се за њега не може рећи да је истинит или неистинит, али може – да је правилан или неправилан. Информација садржи вредносни исказ ако се у њој тврди: да је представа била успешна, да изложба није оставила добар утисак, да је предавање било незанимљиво, да је власт изневерила очекивања, да је утакмица била узбудљива...

*Мешовити исказ* је мишљење или став о нечему или некоме, заснован на одређеним чињеницама. Он симбиозно повезује чињенични и вредносни део исказа. Чињенични део подлеже а вредносни не подлеже доказивању. Информација садржи мешовит исказ кад саопштава да је неко: примио мито – због чега је корумпиран, злостављао мештане – због чега је насилник, обмањивао грађане – због чега је варалица, растурао дрогу – због чега је дилер опијата, помагао сиромаше – због чега је добротвор...

Валидност информације зависи од тога да ли је она потпуна или непотпуна, тачно или нетачно пренета.

Остваривање ове слободе могуће је у амбијенту глобалне слободе медија и индивидуалне слободе новинара.

**3) Слобода медија** – Слобода медија је Уставом зајемчена, као конститутивни елемент демократије.<sup>3</sup>

Под медијима се подразумевају јавна гласила, а Закон о јавном инфрмисању, у члану 11. став 1, одређује да су то: новине, радио-програми, телевизијски програми, сервис новинских агенција, интернет и

<sup>2</sup> В. Водинелић: *op. cit.* стр. 29-30; 3. Ивошевић: *Право на одговор и право на исправку*, СМ Часопис за управљање комуницирањем, број 7/208.

<sup>3</sup> В. Водинелић: *op. cit.* стр. 15-47.

друга електронска издања наведених гласила, као и друга средства јавног информисања која речима, сликом или звуком објављују идеје, информације и мишљења. Јавна гласила немају правни субјективитет. Њихови оснивачи га имају.

Према члану 50. став 1. Устава, свако је слободан да, без одобрења, на начин предвиђен законом, оснива новине и друга средства јавног информисања. За оснивање телевизијске и радио-станице важи нешто рестриктивнији режим, јер су потребне дозволе за коришћење одређених фреквенција. По члану 14. Закона о јавном информисању, оснивач јавног гласила може бити свако домаће и страног физичко и правно лице, осим државе, аутономне покрајине и правног лица које је претежним делом у државној својини или које се, у целини или претежно, финансира из јавних прихода, уколико законом којим се уређује област радиодифузије није друкчије одређено. Чланом 20. тачка 34. Закона о локалној самоуправи, одређено је да општина може основати телевизијску или радио-станицу ради извештавања на језику националне мањине који је у службеној употреби, као и ради извештавања на језику националне мањине који није у службеној употреби ако то припада достигнутом нивоу мањинских права. Према члану 194. ст. 3. и 5. Устава, закон мора бити усклађен не само са Уставом него и са потврђеним међународним уговорима. У ред тих уговора спада и Европска конвенција за заштиту људских права и основних слобода, па пошто она, у члану 10. став 1, одређује да се примање и саопштавање информација мора одвијати без мешања јавне власти, поменута одредба Закона о локалној самоуправи пробија оквире Устава, јер и општинска власт припада сфери јавне власти. Њеним уклањањем, била би отклоњена и антиномија између Закона о јавном информисању (по коме јавна власт изузетно може бити оснивач медија само ако је то предвиђено законом који уређује област радиодифузије) и Закона о локалној самоуправи (који не уређује радиодифузију, већ управљање јавним пословима на нивоу општине).<sup>4</sup>

Слобода оснивања подразумева и слободу деловања јавних гласила. Зато члан 4. став 1. Закона о јавном информисању предвиђа да гласила слободно објављују идеје, информације и мишљења о појавама, догађајима и личностима о којима јавност има оправдани интерес да зна, осим кад је законом друкчије одређено. Устав, чланом 50. став 3, забрањује цензуру, али, следећи принцип владавине права, овлашћује суд да спречи ширење информација и идеја којима се руши уставни поредак, нарушава територијални интегритет земље, пропагира рат, непријатељство

---

<sup>4</sup> О томе З. Ивошевић: Информисање без мешања власти, Лист „Данас“, 18.1.2008. године.

и насиље, као и расна, национална и верска мржња и дискриминација, о чему је већ било речи.

**4) Новинарска слобода** – Основна одлика новинарске слободе је – независност.<sup>5</sup> Независност новинара огледа се у његовој слободи да извештава о догађајима, идејама, појавама и личностима онако како их он види, схвата и разуме, без утицаја, подстицаја, претњи, притисака или интервенција ма од кога и било из којих разлога.

Пошто се новинарство не исцрпљује у прикупљању, обликовању и објављивању информација, новинарска слобода обухвата још и слободу концепције и уређивања медија. Концепцију, као основну оријентацију медија, одређује оснивач, односно власник медија, а у оквиру ње редакција, односно уредник самостално одређује садржај медијских издања. Уређивање медија у складу са концепцијом је аутономно и припада редакцији, односно уреднику, који једино одлучује шта ће и како бити објављено, а шта неће. У то се не могу мешати ни оснивачи, ни центри моћи, ни политика, ни власт. То, наравно, не значи да притисака на новинаре нема. Има их, али припадају медијској патологији а не хигијени.

Новинарска независност се заслужује одговорним радом, који подразумева поштовање новинарске пажње, новинарске тајне, претпоставке невиности, забране говора мржње, заштите малолетника и новинарске етике.

Према члану 3. Закона о јавном информисању, новинарска пажња огледа се у дужности новинара и одговорног уредника јавног гласила да пре објављивања информације која садржи податке о одређеном догађају, појави или личности, провери њено порекло, њену истинитост и потпуност, са пажњом примереном околностима случаја.<sup>6</sup> Она штити јавност од неистинитих, непотпуних и погрешно пренетих информација, а новинара обвезује да јавна гласила „храни“ истином. Новинарска истина поставља скромније захтеве од судске. Док су за судску истину потребни поуздани материјални докази, за новинарску истину је довољно да је извршена претходна провера информације и да се на основу ње може закључити да прикупљени подаци одговарају стварности. Квалитет провере зависи од важности информације. Ту важи клизно мерило: што је информација важнија, провера мора бити потпунија, и обрнуто. Код информације која може да изазове узнемирење јавности пажња у провери мора да буде већа него код информације која изазива само

<sup>5</sup> В. Водинелић: *op. cit.* стр. 47-50.

<sup>6</sup> В. Водинелић: *Дужност новинарске пажње, Право медија, Београдски центар за људска права, 1998. године, стр. 137-148.*

љубопитљивост. Минимум провере одређује начело *Audiat et altera pars* (да се чује и друга страна).

Према члану 32. Закона о јавном информисању, новинар је у обавези да чува тајну порекла информације, па није дужан да открије извор информисања, осим ако се подаци односе на кривично дело, односно учиниоца кривичног дела за које је запређена казна затвора најмање пет година. Ова обавеза јача поверење између новинара и оних од којих они добијају податке, што је један од основних услова медијске слободе. Она надживљује и престанак бављења новинарским позивом.

Према члану 37. Закона о јавном информисању, у јавном гласилу нико се не сме означити учиниоцем кривичног дела, односно огласити кривим пре правноснажне одлуке суда или другог надлежног органа. Ова одредба онемогућава проглашење осумњиченог за извршиоца кривичног или другог кажњивог дела, пре него што то правноснажном одлуком учини суд или други надлежни орган. У пракси се претпоставка невиности често нарушава, јер су медији склони да суде пре суда.<sup>7</sup>

Према члану 38. Закона о јавном информисању, забрањено је објављивање идеја, информација и мишљења, којима се подстиче дискриминација, мржња или насиље против лица или групе лица због њиховог припадања или неприпадања некој раси, вери, нацији, етничкој групи, полу или због њихове сексуалне опредељености, без обзира на то да ли је објављивањем учињено кривично дело. За говор мржње довољно је само подстицање на дискриминацију, мржњу или насиље. Није потребно да су наступиле последице, нити да је радња подстицања поновљена.<sup>8</sup>

Према члану 41. Закона о јавном информисању, у јавним гласилима мора се посебно водити рачуна да садржај јавног гласила и начин њихове дистрибуције не нашkode моралном, интелектуалном, емотивном или социјалном развоју малолетника, а његов лик се не сме учинити препознатљивим у информацији подесној да повреди његово право или интерес. Члан 42. истог закона штити малолетника и од прилога са порнографским садржајем.

Новинарску етику чине професионални стандарди садржани у Кодексу новинара Србије, који су усвојили Удружења новинара Србије и Независно удружење новинара Србије.

---

<sup>7</sup> З. Ивошевић: Суђење путем медија, Лист „Данас“, 30.1.2003. године.

<sup>8</sup> В. Водинелић: Право медија (скрипта), оп. cit. Правни факултет Универзитета Унион, 2003. године, стр. 70-72; В. Ђерић: Забрана говора мржње, Право медија, Београдски центар за људска права, 1998. године, стр. 125-131.

## 2. КОНКОРДАНЦИЈАЛНА ПРАВА ЛИЧНОСТИ

Слобода медијског изражавања, видели смо, није апсолутна. Она супстанционим ограничењима лимитира саму себе, али њу ограничавају и конкорданцијална права субјеката на које се искази те слободе односе. Пошто је о супстанционим ограничењима већ било речи, остаје да се упознамо са конкорданцијалним правима личности. Њихова мисија је да се искази слободе изражавања ускладе са правима лица на које се односе, да не буду у сукобу. Она, дакле, служе да се сукоб избегне или избалансира и доведе у стање равнотеже. Конкорданцијалним ограничењима доприносе и стандарди новинарске етике.

**1) Право на живот и интегритет** – Устав, у чл. 24. и 25, прокламује да је људски живот неприкосновен а физички и морални интегритет човека – неповредив. Заштита ових најзначајнијих личних добара, искључује свако насиље или претњу насиљем. Отуда нико нема права да човека лиши живота или да над њим врши физичко или психичко насиље. Томе нису потребни никакви аргументи.

Живот и интегритет човека не могу се угрожавати слободом изражавања. Још се није охладио проглас Форума писца Србије који је, позивајући се на ту слободу, подржао јавну изјаву једног црногорског писца да би „цивилизацијски искорак“ био да су у препуној бањалучкој хали „Борик“, где је уприличена прослава двадесетогодишњице Републике Српске, употребљени динамит и пушке, који су тамо били претходно унети. Ово „експлозивно насиље“, а и свако друго, не може се правдати слободом изражавања, јер она не може бити важнија од права на живот и интегритет људи.<sup>9</sup>

**2) Право на част и углед** – Према члану 23. став 1. Устава, људско достојанство је неприкосновено, па су сви дужни да га поштују и штите. Нажалост, ова добра се често нарушавају повредама части и угледа.

*Част* је скуп нематеријалних вредности које човек, као биолошко и социјално биће, поседује. – Биолошкој димензији човека одговара унутрашња част. Она се стиче рођењем и продукт је односа човека према властитој личности. Част поседује сваки човек, без обзира на то какав живот води и какав углед ужива. Пошто је реч о субјективном осећању, може га имати само физичко лице. – Социјалној димензији човека одговара спољна част којом социјална средина валоризује унутрашњу част.

<sup>9</sup> О овом случају види чланак З. Ивошевића: Правни(чки) поглед на случај Угричић (Време, 2.2.2012. године) и чланак В. Ракић Водинелић: Још један правнички поглед - Случај Угричић (Време, 9.2.2012. године), као и полемику ових аутора у часопису Избор судске праксе, број 3/2012, стр. 28-33.

Углед је скуп нематеријалних вредности које човек радом и начином живота стиче у ужем или ширем окружењу. Ако је част продукт односа човека према себи, углед је продукт односа других према човеку.

На част и углед најчешће се насрће увредама и клеветима. Увреда је напад на част човека, презиром, ниподаштавањем, омаловажавањем или на други сличан начин, исказан вербално (на пример, речима: хоштаплер, преварант, лажов, лопов...) или реално (на пример: плувањем, увртањем уха, шамаром...). Клевета је изношење или проношење нечега што је неистинито а може да шкоди части и угледу онога на кога се односи (на пример: да је неко примио мито, диловао дрогу, обио радњу, проневерио новац, цепарио у аутобусу...). Увреда и клевета су и кривична дела. Ако су извршена путем медија представљају квалификоване (теже) облике.<sup>10</sup> Повреда части и угледа може да доведе и до одговорности за штету.

Ако се слобода изражавања користи искључиво ради нарушавања части и угледа, дакле без основа, излази из супстанционих оквира и потиरे саму себе.

**3) Право на идентитет** – Право на идентитет произлази из права на правну личност (члан 37. Устава) и права на заштиту података о личности (члан 42. Устава). Ово право штити од стварања погрешне представе о неком лицу, физичком или правном.

До погрешне представе може да дође импутацијом и ампутацијом.<sup>11</sup> – Импутација постоји када се некоме лицу приписују својства која нема или догађаји и збивањима у којима није учествовао (на пример: да је дао неку изјаву, добио неку награду, суделовао у неком археолошком истраживању...). – Ампутација постоји када се негира да неко лице има својства која поседује или да је судионик догађаја у којима је учествовао (на пример: да није аутор књижевног дела које је написао, добитник награде која му је додељена, стрелац гола који је постигао, учесник демонстрација које је организовао...).

Ако слобода изражавања води импутацији или ампутацији, служи ширењу неистина а јавност нема интереса да за њих зна.

**4) Право на заштиту од говора мржње** – Устав, у члану 21. став 3, забрањује дискриминацију по било ком основу. Следећи ову забрану, члан 38. Закона о јавном информисању забрањује говор мржње против лица или групе лица због њиховог припадања или неприпадања некој раси, вери, нацији, етничкој групи, полу или због њихове сексуалне опредељености.

Према члану 39. Закона о јавном информисању, лице на које се говор мржње лично односи, има право да поднесе тужбу суду против

---

<sup>10</sup> В. Водинелић: *op. cit.* стр. 81.

<sup>11</sup> В. Водинелић: *op. cit.* стр. 82-83.

аутора информације и одговорног уредника јавног гласила у којем је информација објављена, са захтевом да се забрани њено поновно објављивање и да се пресуда објави о трошку тужених. Ову тужбу може, уз пристанак лица из информације, поднети и правно лице које се бави заштитом права човека и грађанина или заштитом интереса заштићених лица и група. Овлашћена лица, по члану 79. став 1. истог закона, имају право и на накнаду штете.

**5) Право на приватност** – Устав садржи одредбе о неповредивости стана (члан 40), тајности писама и других средстава општења (члан 41) и заштити података о личности (члан 42). Он нема општу одредбу о заштити приватног живота, али таквих одредаба има у Међународном пакту о грађанским и политичким правима (члан 17) и Европској конвенцији за заштиту људских права и основних слобода (члан 8), а ови акти су, по члану 16. став 2. Устава, саставни део нашег унутрашњег правног поретка.

Према члану 43. Закона о јавном информисању, подаци из приватног живота, лични писани записи, записи лика и записи гласа, не могу се објавити без пристанка онога на кога се односе. Подаци из приватног живота тичу се сексуалних навика, љубавних веза, породичних прилика и других интимности. Лични писани записи тичу се писама, дневника, бележака, дигиталних порука и сл. Записи лика су фотографије, цртежи, филмске или видео-траке и сл. Записи гласа могу бити грамофонски, магнетофонски, дигитални и њима слични. Пристанак је потребан и за преношење лика или гласа путем телевизије, радија и других електронских гласила. Пристанак дат за једно објављивање не сматра се пристанком и за поновљено објављивање. Пристанак да се информација или запис дâ јавном гласилу, сматра се и пристанком да се објави. Пристанак за објављивање се подразумева и кад је примљена накнада за информацију или запис. Ако је лице на које се информација или запис односи умрло, пристанак за објављивање, по члану 44. став 1. Закона о јавном информисању, дају његов брачни друг, деца од навршених 16 година живота, родитељи, браћа и сестре или лице које је за то одредио умрли. Када се информација или запис о умрлом односи на његово учешће у неком правном лицу, пристанак за објављивање може дати и то лице.

Изузетно, информација из приватног живота може се, по члану 45. Закона о јавном информисању, објавити и без пристанка лица на које се односи: 1) кад је намењена јавности, 2) ако је од интереса за јавност а нарочито ако се односи на носиоца јавне функције, 3) ако је то лице дало повода за објављивање, 4) ако је изнета у скупштинској јавној расправи, 5) ако је објављивање у интересу правосуђа и безбедности, 6) ако се то лице није противило њеном прибављању а знало је да се то чини ради



објављивања, 7) ако је објављивање у интересу науке и образовања, 8) ако је то учињено ради упозорења на опасност, 9) ако се запис односи на мноштво ликова и гласова, јавни скуп или део пејзажа, природе, панораме, насељеног места, трга, улице или сличног призора.

Ови изузеци се најчешће односе на информације о јавним функционерима, јер се они „неизбежно и свесно излажу помном испитивању сваке своје речи и сваког поступка, како од стране новинара тако и најшире јавности, због чега морају да испољавају већи степен толеранције“.<sup>12</sup> То нарочито важи за носиоце министарске власти, пошто су „границе допуштене критике шире према влади него политичарима, а поготову обичним грађанима“.<sup>13</sup>

**б) Право на одговор и право на исправку** – Објављена информација мора да буде истинита, потпуна и тачно пренета. Истинита је, ако одговара стварности. Потпуна је, ако садржи све што је потребно да читалац, слушалац или гледалац створи праву представу о ономе на шта се односи. Тачно је пренета, ако одговара подацима добијеним од извора. Правом на одговор и правом на исправку, узвраћа се на неистиниту, непотпуну и погрешну пренету информацију.

*Право на одговор* штити од информације која је подесна да повреди право или интерес лица на које се односи, при чему није нужно да је до повреде и дошло.<sup>14</sup> Кад таква информација буде објављена, лице из информације, по члану 47. ст. 1-3. Закона о јавном информисању, може од одговорног уредника захтевати да без накнаде објави његов одговор у коме се тврди да је информација неистинита, непотпуна или нетачно пренета. Ако уредник то не учини, лице из информације може тужбом захтевати да суд одговорном уреднику нареди објављивање одговора. Ако је лице на које се информација односи умрло, право на одговор имају њему блиска лица, одређена чланом 48. став 3. Закона о јавном информисању.

Рок за обраћање одговорном уреднику је 30 дана од дана објављивања информације у дневном листу или дневној емисији, односно 60 дана од дана објављивања у повременом листу или повременој емисији. Уколико не постоје разлози из члана 58. Закона о јавном информисању, одговорни уредник је дужан да одговор објави без одлагања, а најкасније у

---

<sup>12</sup> Одлука Европског суда за људска права, у предмету Лигенс против Аустрије од 8.7.1986. године.

<sup>13</sup> Одлука Европског суда за људска права, у предмету Кателс против Шпаније од 23.4.1992. године.

<sup>14</sup> В. Водинелић: *op. cit.* стр. 96-99 и З. Ивошевић: Узвраћање на информацију правом на одговор и правом на исправку, Избор судске праксе, број 10/2004.

другом наредном броју дневног листа, односно другој наредној емисији од приспећа одговора, а ако он то не учини тужба за објављивање одговора се подноси у наредном року од 30 дана.

За одговор је довољна само тврдња да информација није истинита, потпуна или тачно пренета. Докази нису потребни. Стога одговор нема значај мериторне информације, али објављену информацију чини непоузданом, због чега и сама постаје немериторна. Отуда, по објављивању одговора, публика одређује да ли ће веровати информацији или одговору. Одговор је заправо реплика којом се лицу из информације пружа прилика да се о њој изјасни по принципу *Audiat et altera pars*. Тиме се излази у сусрет принципима једнаких шанси и једнаких оружја.

*Право на исправку* штити од информације која је противправна зато што је већ довела до повреде права или интереса лица на које се односи.<sup>15</sup> Кад таква информација буде објављена, лице из информације, по члану 47. ст. 4. и 5. Закона о јавном информисању, може тужбом захтевати да суд одговорном уреднику нареди да без накнаде објави исправку те информације – као неистините, непотпуне или нетачно пренете. Ако је лице на које се информација односи умрло, право на исправку имају њему блиска лица, одређена чланом 48. став 3. Закона о јавном информисању.

Тужба за објављивање исправке подноси се у року од три месеца од дана објављивања информације. Одговорни уредник је дужан да исправку објави без одлагања, а најкасније у другом наредном броју дневног листа, односно другој наредној емисији од приспећа пресуде.

За исправку није довољна само тврдња да је информација неистинита, непотпуна или погрешно пренета, него су потребни и докази. Ако суд прихвати те доказе, онда пресуда која садржи исправку постаје – мериторна информација. Смисао исправке је, дакле, да на објављену информацију узврати истином.

Из реченог произлазе следеће разлике између ова два права: 1) одговором се узвраћа на информацију која може да изазове повреду права или интересе лицу на које се односи. – Исправком се узвраћа на информацију која је повреду права или интереса том лицу већ изазвала, 2) За одговор је довољно само тврђење да је информација неистинита, непотпуна или нетачно пренета. – За исправку је потребно да је информација одиста неистинита, непотпуна или нетачно пренета, 3) Право на одговор се остварује најпре захтевом одговорном уреднику а потом (ако захтев буде одбијен) тужбом суду. – Право на исправку се остварује само тужбом суду. 4) Одговор делује снагом уверљивости. – Исправка

<sup>15</sup> В. Водинелић: *op. cit.* стр. 99-104 и З. Ивошевић: *op. cit.*

делује снагом истине. 5) Одговором се реплицира на информацију. – Исправком се коригује информација. 6) Одговор оспорава информацију провизорно. – Исправка оспорава информацију апсолутно. 7) Одговор је само „глас друге стране“. – Исправка има капацитет мериторне информације јер објављену информацију оповргава.

Ова два права повезује следеће заједничке одлике: 1) Предмет заштите могу бити чињенични и мешовити искази, али не и вредносни судови; 2) Субјекти права могу бити лица на које се објављена информација односи и њима блиска лица; 3) Између информације и одговора или исправке, мора постојати сразмерност у погледу обима, начина, места и опреме објављивања; 4) Одговор и исправка не могу се преправљати нити се могу у истом броју коментарисати; 5) За спорове поводом одговора и исправке надлежан је суд исте врсте и истог степена; 6) Судски поступак се води по одредбама Закона о јавном информисању, уз супсидијарну примену Закона о парничном поступку.

**7) Право на опозив** – Право на опозив се у Закону о јавном информисању помиње,<sup>16</sup> али не регулише. Регулише га члан 199. Закона о облигационим односима. Према тој одредби, у случају повреде права личности суд може наредити да штетник, на његов трошак, *повуче изјаву* којом је повреда учињена.

Пошто се ова одредба односи на накнаду нематеријалне штете, повлачење изјаве треба разумети као натуралну реституцију. Наравно, кад је објављена информација изазвала поремећај психичке и емоционалне равнотеже лица на кога се односи. Ако оно захтева опозив изјаве и ако суд утврди њену неистинитост, наложиће аутору информације да је повуче а одговорном уреднику да то повлачење у истом гласилу објави. С обзиром на овакав распоред обавеза у судском поступку морају, као тужени, учествовати и аутор и одговорни уредник.<sup>17</sup>

Примена ове одредбе у медијској области је реткост.

**8) Право на забрану поновног објављивања информације** – Ово право има два вида. – Први је предвиђен чланом 71. став 1. Закона о јавном информисању: Ако постоји конкретна опасност поновног објављивања информације, лице на које се она односи може тужбом захтевати да суд забрани одговорном уреднику поновно објављивање неистините, непотпуне или друге недопуштене информације која вређа његово право, као и да му запрети плаћањем примерене своте новца тужиоцу ако поступи противно забрани. – Други вид је предвиђен чланом 73. став 1. Закона о јавном информисању: Лице чије је право било

---

<sup>16</sup> Види члан 58. став 1. тачка 15. и члан 71. став 2. Закона о јавном информисању.

<sup>17</sup> В. Водинелић: *op. cit.* стр. 103-105.

повређено објављивањем неистините, непотпуне или друге недопуштене информације, може предложити да суд одреди привремену меру забране поновног објављивања информације до правноснажног окончања поступка по тужби из претходне одредбе. О овом захтеву суд мора одлучити без одлагања, а најкасније у року од 48 сати од подношења предлога.

**9) Право на објављивање информације о исходу кривичног поступка** – Према члану 74. Закона о јавном информисању, ако је јавно гласило објавило да је против одређеног лица покренут кривични поступак то лице има право, када се поступак оконча, да од одговорног уредника захтева да без накнаде објави информацију о правноснажном обустављању поступка, одбијању оптужбе или ослобађању од оптужбе. Овај захтев се подноси у року од 30 дана од дана правноснажног окончања кривичног поступка. Информација о исходу овог поступка објављује се у првом броју листа, односно првој емисији по приспећу захтева за њено објављивање. Одговорни уредник није дужан да ову информацију објави у случајевима одређеним чланом 77. Закона о јавном информисању.

**10) Право на новчану накнаду штете** – Према члану 79. Закона о јавном информисању, лице на које се односи неистинита, непотпуна или друга недопуштена информација, као и лице коме није објављена исправка, одговор или друга информација, чије објављивање има право да тражи, а које због њеног објављивања или необјављивања трпи штету, има право да захтева њену накнаду, независно од других правних средстава која му стоје на располагању. Ово право се односи на отклањање како материјалне тако и нематеријалне штете.

За штету, по члану 80. став 1. Закона о јавном информисању, солидарно одговарају новинар, одговорни уредник и правно лице које је оснивач јавног гласила, уколико су, с пажњом примереном околностима, могли утврдити да је информација неистинита или непотпуна, а нису. Они солидарно одговарају и за штету проузроковану објављивањем недопуштене истините информације, на пример оне која залази у забрањену зону приватности.

По чл. 414. и 423. Закона о облигационим односима, код солидарне одговорности сваки штетник одговара за целу штету, а онај ко плати накнаду стиче право да се од преосталих регресира за део штете који на њих пада.

Овде је реч о одговорности по основу кривице. За аутора информације који је новинар, то изричито предвиђа члан 81. Закона о јавном информисању. Иста одредба важи и за одговорног уредника, јер је он такође новинар а уз то и одлучује да ли ће информација бити објављена или не. Што се правног лица које је оснивач гласила тиче, оно одговара по

правилима о одговорности за другог из члана 171. Закона о облигационим односима.<sup>18</sup>

Кривица новинара и одговорност уредника зависи од тога да ли су при обликовању, односно објављивању информације, испољили потребан степен новинарске пажње предвиђене чланом 3. став 1. Закона о јавном информисању, о чему је већ било речи.

Према члану 82. Закона о јавном информисању, новинар, одговорни уредник и правно лице које је оснивач гласила не одговарају за штету, ако је неистинита или непотпуна информација верно пренета из јавне скупштинске расправе или јавне расправе у скупштинском телу, или из судског поступка или из документа надлежног државног органа. За штету која потиче од државног органа увек одговара држава, и то без обзира на кривицу (по објективној одговорности).

Тужба за накнаду штете подноси се у преклузивном року од шест месеци од дана објављивања информације. Поступак је хитан и води се по одредбама Закона о јавном информисању уз супсидијарну примену Закона о парничном поступку.

Право на новчану накнаду материјалне и нематеријалне штете знатно утиче да слобода изражавања не пређе дозвољене границе. Али утичу и етичка ограничења.

**11) Новинарска етика** – Слободу медијског изражавања ограничавају и етички стандарди новинарске професије, садржани у већ поменутом Кодексу новинара Србије. Овде ћемо навести само оне стандарде који су у „блиском родству“ са темом којом се бавимо:

Обавеза новинара је да тачно, објективно, потпуно и благовремено извести о догађајима од интереса за јавност, поштујући право јавности да сазна истину и држећи се основних стандарда новинарске професије (I/1).

Право је медија да имају различите уређивачке концепте али је обавеза новинара и уредника да праве разлику између чињеница које преносе, коментара и нагађања (I/2).

Са новинарством неспојиви су објављивање неоснованих оптужби, клевета, гласина, као и измишљених писама или писама чији аутор није познат или његов идентитет није проверљив (I/5).

Новинар треба да се супротстави сваком притиску на слободно обављање професије, као и сваком виду цензуре. Новинар задатке прима само од надлежних уредника (II/1).

---

<sup>18</sup> С обзиром на то да од њега не зависи шта ће бити а шта неће бити објављено, његова кривица се не може довести у везу са новинарском пажњом, иако то члан 80. став 1. Закона о јавном информисању чини.

Новинар је, пре свега, одговоран својим читаоцима, слушаоцима и гледаоцима. Ту одговорност не сме подредити интересима других, а посебно интересима издавача, Владе и других државних органа. Новинар се мора супротставити свима који крше људска права или се залажу за било коју врсту дискриминације, говор мржње и подстицање насиља (III/1).

Новинар је дужан да поштује и штити права и достојанство деце, жртва злочина, особа са хендикепом и других угрожених група (III/5).

Новинар негује културу и етику јавне речи, поштује право на одговор, извињење и исправку и дужан је да благовремено објави одговарајућу исправку (III/6).

Новинар је обавезан да приступа послу са дужном професионалном пажњом (IV/1).

Новинар не сме слепо да верује извору информација. Новинар мора да води рачуна о томе да извори информација често следе своје интересе или интересе друштвених група којима припадају и прилагођавају своје исказе тим интересима (IV/2).

Прећуткивање чињеница које могу битно да утичу на став јавности о неком догађају једнако је њиховом намерном искривљавању или изношењу лажи (IV/3).

Новинар има право да истражује све околности и чињенице које су од интереса за јавност (V/1).

Новинар је дужан да поштује захтев извора информисања за анонимношћу. Измишљање анонимних извора је тежак прекршај стандарда професионалног поступања новинара (V/3).

Новинар поштује приватност, достојанство и интегритет људи о којима пише. Право на приватност је сужено када је реч о јавним личностима, а посебно носиоцима јавних функција (VI/1).

Новинар је обавезан да осигура да дете не буде угрожено или изложено ризику због објављивања његовог имена, фотографије или снимка са његовим ликом, кућом, заједницом у којој живи или препознатљивом околином (VI/4).

У прикупљању информација, фотографија, докумената, звучних и видео-записа новинар ће користити само часна средства (VII/1).

Новинар не извештава о темама у којима има лични интерес, односно о темама у којима долази до конфликта интереса (VII/5).

Новинар неће као своје потписивати текстове, цртеже, илустрације, фотографије, видео и звучне записе других аутора (VIII/2).

Свако ко сматра да је новинар повредио неку од одредаба овог кодекса, може се обратити Суду части и Савету за медије (IX/3).

**Prof. dr Zoran Ivošević, LL.D.**

Full Professor,

Faculty of Law, Union University in Belgrade

***Freedom of Expression And Personality Rights  
In The Media Environment***

***Summary***

*Being guaranteed by the Constitution, freedom of expression implies one's right to have and express opinions on a particular idea, phenomenon, fact or personality. On the other hand, the Constitution also guarantees the right of every single individual who has been frustrated by another's freely expressed opinion or statement to seek protection from violence, discrimination, violation of honor and reputation, hate speech or invasion of privacy and personal identity. Considering the interrelatedness of the protected values contained in the corpus of human rights and freedoms, freedom of expression is bound by substantive and concordant limitations. Rights are part of the habitus of freedom. All rights are conditioned by personality rights.*

*The freedom of expression of the media implies the right to seek, receive and impart information by means of speech, writing, television or other means of public communication. The media freedom of expression calls for more responsibility because all mass media communication is aimed at the general public. Therefore, the very habitus of freedom does not make any allowances for violating the constitutional order, endangering the public security and territorial integrity of the country, propagating warfare, inciting violence, advocating hatred, hostility and discrimination, jeopardizing the independence of the judiciary, endangering public health and moral. The exercise of the freedom of expression depends on the global media freedom and the individual freedom of journalists. The media include newspapers, radio, television, news agency services, the Internet and electronic editions of the printed media, and other means of mass communication and public information. The journalists' freedom implies their right to be independent and free from any undue influence in performing their work.*

*Personality rights concordantly restrict the media freedom of expression so that it would not jeopardize the constitutionally guaranteed rights of persons who the published information refers to. These personality rights include: 1) the right to life and integrity, 2) the right to honor and reputation, 3) the right to integrity, 4) the right to legal protection against hate speech, 5) the right to privacy, 6) the right seek a reply and a correction, 7) the right to recall some information, 8) the right to prohibit reissuing some information, 9) the right to publish information on the outcome of criminal proceedings, 10) the right to seek monetary compensation (damages). The concordant limitations are supplemented by the standards of journalists' professional ethics.*

*In order to avoid conflicts, the media freedom of expression must be cross-referenced with the rights of persons the media information refers to. In case of collision, these rights and freedoms should be balanced and brought into the state of equilibrium.*

**Key words:** *freedom of expression, personality rights, media environment.*

*Проф. др Невена Петрушић, редовна професорка  
Правни факултет Универзитета у Нишу*

**ГРАЂАНСКОПРАВНИ ИНСТРУМЕНТИ ЗА СУЗБИЈАЊЕ ГОВОРА  
МРЖЊЕ КОЈИ СЕ ШИРИ ПОСРЕДСТВОМ МЕДИЈА  
- супстанцијални и процесни аспект -**

*Апстракт:* Рад је посвећен грађанскоправним инструментима који су намењени сузбијању говора мржње у медијима. Дат је преглед домаћих прописа о забрани говора мржње у медијима и указано је на неусклађености и противречности појединих законских решења од значаја за квалификацију говора мржње и субјективних домета забране овог облика дискриминације, који у пракси могу изазвати конфузију, правну несигурност и довести до неједнаке примене закона. Размотрени су видови грађанскоправне заштите која се може пружити у случајевима кржења забране говора мржње у медијима, као и питање активне и пасивне легитимације у парницама у којима се ова заштита пружа.

*Кључне речи:* слобода изражавања, говор мржње, судска грађанскоправна заштита, парница.

### **1. Слобода изражавања и забрана говора мржње у медијима**

У мултикултуралним друштвима, које карактерише разноврсност култура, религија и начина живота, неопходно је успоставити баланс између права на слободу изражавања и других гарантованих права, као што су право на слободу мисли, савести и вероисповести или право на слободу од дискриминације, јер су сва ова права аксиоми демократије. У успостављању овог баланса неопходно је имати у виду да слобода изражавања<sup>1</sup> представља једну од најзначајнијих слобода у демократском

---

<sup>1</sup> У међународним документима о људским правима који су обавезујући за Србију, утврђена је могућност да право на слободу изражавања буде ограничено како би се заштитиле одређене вредности. Тако је у чл. 19. Међународног пакта о грађанским и политичким правима наглашено да је уживање права на слободу изражавања повезано са посебним дужностима и одговорностима и да може бити подвргнуто извесним законом



друштву и да управо она обезбеђује да се чују различите идеје и мишљења и утре пут ка плодноним синтезама које воде друштвеном напретку.<sup>2</sup>

Темељна претпоставка слободe изражавања у демократском друштву јесте слобода медија.<sup>3</sup> Слобода медија, подразумева медијски плурализам – *плурализам медија*<sup>4</sup> и *плурализам у медијима*<sup>5</sup> – који

---

регулисаним ограничењима у циљу поштовања права и угледа других лица и у циљу заштите националне безбедности, јавног поретка, јавног здравља и јавног морала. У чл. 20. овог међународног уговора изричито је забрањен „сваки позив на националну, расну или верску мржњу који представља подстицање на дискриминацију, непријатељство или насиље“. У чл. 10. ст. 2. Европске конвенције о заштити људских права и слобода из 1950. године утврђено је да слобода изражавања повлачи за собом дужности и одговорности, те да се његово коришћење „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.

<sup>2</sup> Џон Стјуарт Мил тврди да "јавни разум произлази из неспутаног надметања гледишта", а у слободи говора и изражавања мишљења не види само неутуђиво субјективно право, него и "објективну нужност". Полазећи од тога да неспутана слобода сваког појединца омогућава друштву "колективан и перманентан процес учења", он сматра да свако ко сузбија изражавање мишљења, чини „пљачку човечанства“, јер на тај начин "затрпава изворе из којих се храни и култивире разум". (Видети: Џон Стјуарт Мил, *О слободи*, Филип Вишњић, Београд, 1988, стр. 56).

<sup>3</sup> Концепт слободe медија још се увек различито дефинише и тумачи, упркос томе што је општеприхваћен. Ипак, постоји висока сагласност о томе да слобода медија обухвата слободу изражавања, слободу информисања и професионално-институционалну слободу самих медија. (О конститутивним елементима слободe (мас)медија, детаљно: Водинелић, В., *Право масмедија*, Факултет за пословно право у Београду, Београд, 2003, стр. 25-51). У свету се скоро четири деценије врши компаративно оцењивање слободe медија, при чему се користе различита мерила и индикатори. Један од таквих инструмената развијен је у оквиру Савета Европе. Ради се о инструменту „Индикатори за медије у демократији“, који је усвојила Парламентарна скупштина Савета Европе Резолуцијом 1636/2008. Заједно са њом, усвојена је и Препорука 1848/2008), којом је земљама чланицама сугерисано да на основу понуђених индикатора врше периодичне анализе о медијским слободама у својим земљама, а Комитету министара Савета Европе да индикаторе узму у обзир приликом процењивања медијске ситуације у државама чланицама. Индикаторе заправо чини листа од 27 базичних принципа који се тичу медијских слобода, које су органи Савета Европе већ утврдили као пожељне стандарде медијске праксе у ранијим резолуцијама и препорукама. Прво свеобухватно истраживање слободe медија у Србији засновано на наведеним индикаторима, спроведено је 2012. године, у организацији АНЕМА. Видети: *Медијске слободe Србије у европском огледалу*, АНЕМ, Београд, 2012. <http://www.anem.rs/sr/aktivnostiAnema/AktivnostiAnema/story/13441/Publikacija+%22Medijske+slobode+Srbije+u+evropskom+ogledalu%22+.html> (приступ: 18. мај 2012).

<sup>4</sup> Плурализам медија, који је у функцији остваривања начела слободне утакмице и плурализма идеја и мишљења, гарантован је забраном монопола на оснивање и дистрибуцију јавних гласила, као и монопола на објављивање идеја, информација и

обезбеђује да у медијском простору и јавности буду заступљене разне друштвене, културне и политичке вредности, мишљења, информације и интереси. Имајући у виду кључну улогу коју слобода изражавања има у демократском друштву, она обухвата право на изношење не само оних информација и идеја које се повољно примају, сматрају неувредљивим и не изазивају реакције, већ и оне које "вређају, шокирају или узнемирују."<sup>6</sup>

У савременом свету, више него икада раније, медији<sup>7</sup> су у стању да обликују и преобликују друштвену стварност.<sup>8</sup> Они су форум јавне речи и канал преко кога се преносе поруке и, као такви, кључни су актери политичке социјализације<sup>9</sup> и интеркултурног дијалога, који подразумева отворену и достојанствену размену мишљења између појединаца и друштвених група различитог етничког, културног или верског порекла и животног стила, уз међусобно разумевање и уважавање. Медији су, дакле, својеврсни културни посредници, који доприносе изградњи отвореног и толерантног друштва, развијању културе људских права, једнакости, мира и ненасиља,<sup>10</sup> али су они, како искуство показује, исто тако, и моћно оруђе

---

мишљења у јавном гласилу (чл. 7. Закона о јавном информисању) Републике Србије ("Сл. гласник РС", бр. 43/2003, 61/2005, 71/2009, 89/2010 - одлука УС и 41/2011 - одлука УС). О томе видети: Вељановски, Р., *Медији и држава у транзицији*, Годишњак Факултета политичких наука, 2010, стр. 369-378.

<sup>5</sup> Одредбе о медијском плурализму садржане су у Протоколу о изменама Европске конвенције о прекограничној телевизији, у Повељи о основним правима Еуропске Уније (2000/С 346/01), као и у Препоруци бр. Р (99) 1 Комитета министара Савета Европе о мерама за унапређење медијског плурализма.

<sup>6</sup> Европски суд за људска права овај став експлицитно је изразио у многим својим пресудама. Видети: *Handyside v. UK*, 1976; *Sunday times v. UK*, 1979; *Lingens v. Austria*, 1986; *Oberschlick v. Austria*, 1991; *Thorgeir Thorgeirson v. Iceland*, 1992; *Jersild v. Denmark*, 1994; *Goodwin v. UK*, 1996; *De Haes and Gijssels v. Belgium*, 1997; *Dalban v. Romania*, 1999; *Arslan v. Turkey*, 1999; *Thoma v. Luxembourg*, 2001; *Jerusalem v. Austria*, 2001; *Maronek v. Slovakia*, 2001; *Dichand and others v. Austria*, 2002.

<sup>7</sup> Израз "медиј" користи се као синоним за јавно гласило.

<sup>8</sup> Шире о томе: Howard, R., F. Rolt, H. Van de Veen and J. Verhoeven (eds.) *The Power of the Media, A Handbook for Peacebuilders*, Utrecht: ECCP, 2003.

<sup>9</sup> Процес политичке социјализације обухвата све облике стицања норми политичке културе, а његову средишњу осу чине превалентне норме и облици понашања који су у складу са постојећим политичким системом, тако да је циљ политичке социјализације да индивидуа постане „добар грађанин друштва“. О политичкој социјализацији, видети детаљно: Подунавац, М., *Политичка култура и политички односи*, Радничка штампа, Београд, 1982., стр. 141. и даље и тамо наведену литературу.

<sup>10</sup> У преамбули Повеље УНЕСКО наводи се: *Пошто ратови почињу у главама људи, неопходно је побринути се да у главама људи буду обезбеђене и претпоставке за мир.*

за распиривање расизма, ксенофобије, хомофобије и других облика мржње, нетрпељивости и нетолеранције према другима и другачијима.<sup>11</sup>

Изражавање идеја, информација и мишљења којима се подстичу дискриминација, мржња или насиље против лица или групе лица због њиховог личног својства угрожава сигурност сваког демократског, отвореног и плуралистичког друштва. Да би се то спречило, постоји могућност да слобода изражавања, под одређеним условима, буде ограничена.<sup>12</sup> Једно од таквих ограничења постављају правила о забрани говора мржње (*hate speech*).<sup>13</sup>

Иако је крајем 80-тих и током 90-тих година израз "говор мржње"<sup>14</sup> ушао у широку примену, не постоји универзално прихваћена дефиниција самог појма "говор мржње".<sup>15</sup> У литератури се као говор мржње квалификују изјаве које застрашују, вређају или узнемиравају појединце или групе и/или изјаве које позивају на насиље, мржњу или

---

<sup>11</sup> Историја је много пута потврдила да ратови почињу вербалним ратовима које пренесе, стварају или потпирују медији и да "вербална пироманија, као пожар који снажно шири ветар, подстиче монструозне злочине". Видети: Чупић, Ч., *Позив новинар*, Годишњак Факултета политичких наука, бр. 1/2007, стр. 139.

<sup>12</sup> О ограничењима слободе медија, видети: Водинелић, В., *op. cit.*, стр. 55. и даље.

<sup>13</sup> Кованица "*hate speech*" настала је током јавних дебата у Америци, поводом Првог амандмана на амерички устав из 1791. године, којим је прописано, између осталог, да Конгрес не сме донети законе који ограничавају слободу говора и штампе. После краткотрајног периода при крају Првог светског рата, који је био обележен покушајима рестрикције Првог амандмана, уследила је либерализација слободе говора, што је САД учинило државом у којој слобода говора има највише домете. Видети: Walker, S., *Hate Speech: The History of an American Controversy*, University of Nebraska Press, Lincoln and London, 1994. О процесу настанка међународних прописа који забрањују говор мржње, видети: Mchangama, J., *The Sordid Origin of Hate-Speech Laws*, Policy Review, Decembar, 2011- January 2012, pp. 45-58.

<sup>14</sup> У јавном дискурсу као синоним за "говор мржње" користи се и израз "језик мржње". Међутим, у стручној и научној литератури израз "језик мржње" првенствено се везује за испољавање духа нетолеранције посредством медија, док се говор мржње везује за јавне иступе у осталим каналима комуникација, формалним и неформалним. То укључује комплетну јавну сферу - политику, културу, уметност, науку образовање, спорт и друге области: Видети: Бабић, Д., Босна и Херцеговина, *Језик мржње у јавној сфери, Феноменолошко- типолошке назнаке карактеристичне за ове просторе*, Регионални гласник за промоцију културе, мањинских права и међуетничке толеранције, бр. 2/2004, стр. 4-11. <http://www.mediaplan.ba/servis/servis02ba.pdf> (приступ: 11. 05. 2012).

<sup>15</sup> Као друштвени феномен, говор мржње је последица предрасуда и нетрпељивости према другом и другачијем. Ради се о механизму застрашивања, потчињавања и контроле друштвених група које почивају на другачијим културним вредностима. Детаљно: Васовић, М., *Говор мржње*, Факултет политичких наука, Београд, Призма, Месечне политичке анализе, Центар за либерално- демократске студије, Београд, стр. 16. и даље.

дискриминацију појединаца или група.<sup>16</sup> Само ограничавање слободе изражавања из разлога који су повезани са "говором мржње" представља једну од најдинамичнијих и најпротивречнијих области правног нормирања. То је, истовремено, и правна област у којој међу правним системима постоје велике разлике и у којој правни прописи и пракса појединих држава директно противрече међународним стандардима.<sup>17</sup>

Државе које својим законима изричито забрањују говор мржње разликују се у погледу одређивања онога што је забрањено. У *Препоруци бр. Р (97) 20 Комитета министара државама чланицама о „говору мржње*,<sup>18</sup> израз "говор мржње" подразумева *све облике изражавања који шире, распирују, подстичу или правдају расну мржњу, ксенофобију, антисемитизам или друге облике мржње засноване на нетолеранцији, укључујући и нетолеранцију изражену у форми агресивног национализма и етноцентризма, дискриминације и непријатељства према мањинама, мигрантима и људима имигрантског порекла.*

Термин "говор мржње" користи и Европски суд за људска права, мада никада није дао прецизну дефиницију овог појма. У неким његовим пресудама само је констатовано да говор мржње чине "сви облици

<sup>16</sup> У литератури се срећу различите дефиниције говора мржње. Тако су организација YUCOM и Национална коалиција за толеранцију против злочина мржње дефинисале говор мржње као "изражавање које садржи поруке мржње или нетрпељивости према некој расној, националној, етничкој или верској групи или њеним припадницима". Они наводе да "у последње време, говор мржње обухвата и говор који је усмерен у циљу произвођења мржње и нетрпељивости према полу и сексуалној опредељености, а све чешће овај појам обухвата и нетрпељивост према различитом политичком и другом мишљењу као и националном и друштвеном пореклу". Видети: "Говор мржње и злочин мржње као институти међународног и домаћег права", *Основи методологије и стратегије за борбу против говора мржње и злочина мржње*, Београд, 2007, стр. 2.

<sup>17</sup> О томе сведоче бројне одлуке међународних судова којима су утврђена неоправдана ограничења слободе изражавања, као и резерве које државе стављају приликом ратификација међународних докуманата. Тако су, на пример, САД, Аустралија и Нови Зеланд ставиле резерве на чл. 20. ст. 2. Међународне конвенције о грађанским и политичким правима, који се односи на ограничења слободе говора, као и на чл. 4. Међународне конвенције за укидање свих облика расне дискриминације, који, поред осталог, државе обавезује да спрече ширење идеја заснованих на супериорности или расној мржњи, као и свако подстицање на расну дискриминацију.

<sup>18</sup> Препоруку је усвојио Комитет министара 30. октобра 1997. на 607. састанку заменика министара. Овој препоруци претходили су Препорука бр. Р(97)21 о медијима и промовисању културе толеранције, Декларација о медијима у демократском друштву, усвојена на четвртој европској министарској конференцији о политици масовних медија, одржаној у Прагу 1994. године. Документи Савета Европе објављени су у публикацији "Зборник правних инструмената Савета Европе у вези са медијима", Савет Европе i Sprint, 2002. Srpski prevod publikacije na Internetu: [http://www.coe.int/t/dghl/standardsetting/media/doc/translations/serbian/CompendiumLegalTexts\\_sb.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/standardsetting/media/doc/translations/serbian/CompendiumLegalTexts_sb.pdf) (приступ: 11. 05. 2012).

изражавања који шире, подстичу, промовишу или оправдавају мржњу засновану на нетрпељивости, укључујући и верску нетрпељивост".<sup>19</sup> Према схватању овог суда, говор мржње обухвата подстицање расне мржње и мржње на верској основи, са којом се изједначава и подстрекивање на мржњу на основу разлике између верујућих и неверујућих, као и подстицање на друге облике мржње засноване на нетолеранцији, укључујући и агресивни национализам и етноцентризам.<sup>20</sup> Поред тога, и хомофобични говор спада у категорију говора мржње.<sup>21</sup>

Говор мржње може се ширити путем медија објављивањем ауторских прилога самих медијских посленика. Поред тога, у оквиру свог задатка да преносе информације и идеје о питањима од јавног интереса, медији могу објавити прилоге других аутора који садрже говор мржње, и то на начин који доприноси његовом ширењу. На ову дистинкцију указано је у *Препоруци бр. Р (97) 20 Комитета министара државама чланицама о „говору мржње“*. У оквиру Начела бр. 6. ст. 2. наводи се да национално законодавство и пракса треба да направе јасну разлику између одговорности аутора говора мржње, с једне стране, и одговорности медија и медијских посленика који доприносе његовом ширењу у оквиру свог задатка да преносе информације и идеје о питањима од јавног интереса, с друге стране.

Забрана говора мржње у медијима не ускраћује могућност да медији информишу јавност о самом феномену говора мржње, о његовим појавним облицима, штетним последицама, као и о конкретним случајевима говора

---

<sup>19</sup> Треба имати у виду да је Европски суд за људска права изградио "аутономни" концепт говора мржње, што у пракси значи да га не обавезују квалификације домаћих судова. Последица тога је да у појединим случајевима одређене изјаве квалификује као говор мржње, иако су домаћи судови стали на становиште да није реч о говору мржње и обрнуто. Видети: Weber, A., *Manual on hate speech*, Council of Europe Publishing, 2009, p. 4.

<sup>20</sup> Видети одлуке Европског суда у предмету ECHR, *Gündüz v. Turkey*, Appl. No. 35071/97, Judgment of 4 December 2003, § 40, i u predmetu *Erbakan c. Turquie*, Requête no 59405/00, Arrêt du 6 juillet 2006, § 56. У последње време изражене су критике самог термина "говор мржње". Наводи се да овај термин ставља нагласак на емоцију мржње, чиме се замагљује права природа дискриминаторског дискурса (расног, сексуалног, етничког и других). Истиче се да суштина оваквог говора није у емоцијама, већ у разумевању и потврђивању односа моћи, будући да је говор мржње стратегија успостављања и одржавања доминације привилеговане групе над стигматизованим "другим". Предлажу се термини који би били јаснији и применљивији, попут "конфликтне речи" (*conflict words*), "речи које повређују" и сл. (О томе, детаљно: Kaminskaya, E., *Hate Speech: Theory and Issues*, CASE-UC Berkeley Field Project, Spring 2008, pp. 3-4), <http://iseees.berkeley.edu/sites/default/files/u4/iseees/caseproject/KaminskayaFR.pdf>, (pristup: 11. 05. 2012).

<sup>21</sup> О критеријумима на основу којих Европски суд за људска права квалификује говор мржње, видети: Macovei, M., *Vodič za primjenu člana 10. Evropske konvencije o ljudskim pravima*, Савет Европе, 2004.

мржње у друштвеној стварности. У Препоруци бр. Р (97) 20 о „говору мржње“ указује се да треба узети у обзир улогу медија у преношењу информација и идеја које излажу, анализирају и разјашњавају карактер конкретних случајева говора мржње и ту појаву у целини, као и право јавности да прима такве информације и идеје (Начело бр. 6. ст. 1).

У Републици Србији прописи који су релевантни за сузбијање говора мржње који се шири посредством медија налазе се у Уставу Србије и у низу закона.

Устав Србије<sup>22</sup> гарантује слободу изражавања мишљења и прописује услове под којима се она може ограничити (чл. 46). Уставом је гарантована и слобода медија (чл. 50) и услови под којима се може спречити ширење информација и идеја путем средстава јавног обавештавања. Такође, изричито је забрањено изазивање и подстицање расне, националне, верске или друге неравноправности, мржње и нетрпељивости (чл. 49), као и свака дискриминација, непосредна или посредна, по било ком основу, а нарочито по основу расе, пола, националне припадности, друштвеног порекла, рођења, вероисповести, политичког или другог уверења, имовног стања, културе, језика, старости и психичког или физичког инвалидитета (чл. 21. ст. 3).

Говор мржње у медијима забрањен је чл. 38. Закона о јавном информисању,<sup>23</sup> тако што је изричито забрањено *објављивање идеја, информација и мишљења којима се подстиче дискриминација, мржња или насиље против лица или групе лица због њиховог припадања или неприпадања некој раси, вери, нацији, етничкој групи, полу или због њихове сексуалне опредељености, без обзира на то да ли је објављивањем учињено кривично дело*. Према чл. 40. ЗЈИ, не сматра се да је ова забрана говора мржње прекршена ако је реч о информацији која је део научног или новинарског текста, а објављена је без намере да се подстиче дискриминација, мржња или насиље, посебно ако је информација део објективног новинарског извештаја. Исто тако, нема кршења забране говора мржње и ако је информација објављена с намером да се критички укаже на дискриминацију, мржњу или насиље против лица или групе лица због неког од шест заштићених личних својства или на појаве које представљају или могу да представљају подстицање на такво понашање.

Говор мржње изричито је забрањен и чл. 11. Закона о забрани дискриминације,<sup>24</sup> с тим што се забрана односи на *изражавање идеја,*

<sup>22</sup> Устав Републике Србије, "Сл. гласник РС", бр. 98/2006.

<sup>23</sup> Закона о јавном информисању, "Сл. гласник РС", бр. 43/2003, 61/2005, 71/2009, 89/2010 - одлука УС и 41/2011 - одлука Уставног суда, (у даљем тексту: ЗЈИ).

<sup>24</sup> Закон о забрани дискриминације, "Сл. гласник РС", бр. 22/2009, (у даљем тексту: ЗЗД).

информација и мишљења којима се подстиче дискриминација, мржња или насиље против лица или групе лица због њиховог личног својства, у јавним гласилима и другим публикацијама, на скуповима и местима доступним јавности, исписивањем и приказивањем порука или симбола и на други начин. ЗЗД не прописује могућност, нити услове за ослобађање од одговорности због изражавања говора мржње у медијима.

У чл 10. Закона о сузбијању дискриминације особа са инвалидитетом<sup>25</sup> прописано је да је забрањено [је] исписивање и истицање на јавним местима и ширење на други начин порука и симбола којима се позива на дискриминаторско поступање према особама са инвалидитетом.

Одредбом чл. 79. Закона о радиодифузији<sup>26</sup> прописано је, поред осталог, да су носиоци јавног радиодифузног сервиса, приликом производње и емитовања информативних програма, дужни да спрече било какав облик расне, верске, националне, етничке или друге нетрпељивости или мржње, или нетрпељивости у погледу сексуалне опредељености, а Радио-дифузна агенција,<sup>27</sup> установљена овим законом, овлашћена је да изриче законом прописане мере против емитера када њихови програми садрже информације којима се подстиче дискриминација, мржња или насиље против лица или групе лица због различите политичке опредељености или због припадања или неприпадања некој раси, вери, нацији, етничкој групи, полу или због сексуалне опредељености.

Поред тога, носиоци јавног радиодифузног сервиса имају законску обавезу да активно доприносе афирмацији вредности које говор мржње угрожава, те да својим програмским садржајима промовишу културу

---

<sup>25</sup> Закон о спречавању дискриминације особа са инвалидитетом, ("Сл. гласник РС", бр. 33/2006).

<sup>26</sup> Закон о радиодифузији, ("Сл. гласник РС", бр. 42/2002, 97/2004, 76/2005, 79/2005 - др. закон, 62/2006, 85/2006, 86/2006 - испр. и 41/2009).

<sup>27</sup> Републичка радио-дифузна агенција, као регулаторно тело у области радио-дифузије у Србији, овлашћена је чл. 8. Закона о радиодифузији да, поред осталог, врши надзор над радом емитера и предузима законом утврђене мере (опомена, упозорење и одузимање дозволе). Треба приметити да одредбе којима је регулисана надлежност овог тела нису међусобно усклађене. Наиме, у чл. 8. Закона о радиодифузији наведено је да Агенција предузима мере ради "спречавања емитовања програма који садрже информације којима се подстиче дискриминација, мржња или насиље против лица или групе лица због њиховог припадања или неприпадања одређеној раси, вери, нацији, етничкој групи или полу", док је у чл. 21. прописана могућност да Агенција предузме законске мере и случајевима када програми емитера садрже "информације којима се подстиче дискриминација, мржња или насиље против лица или групе лица због различите политичке опредељености или због припадања или неприпадања некој раси, вери, нацији, етничкој групи, полу или због сексуалне опредељености."

толеранције и разумевања и доприносе сузбијању говора мржње.<sup>28</sup> Према чл. 77 Закона о радиодифузији,<sup>29</sup> програмима који се производе и емитују у оквиру јавног радиодифузног сервиса мора да се обезбеди разноврсност и избалансираност садржаја којима се подржавају демократске вредности савременог друштва, при чему је, као једна од ових вредности, апострофирано поштовање људских права. Поред тога, од значаја је и чл. 79. овог закона, којим је прописано да су приликом производње и емитовања информативних програма носиоци јавног радиодифузног сервиса, поред осталог, дужни да спречавају било какав облик расне, верске, националне, етничке или друге нетрпељивости или мржње или нетрпељивости у погледу сексуалне опредељености.

Законом о оглашавању<sup>30</sup> утврђено је начело забране дискриминације и прописано је да оглашавање не може, непосредно или посредно, да подстиче на дискриминацију по било ком основу, а нарочито по основу расе, боје коже, пола, националне припадности, друштвеног порекла, рођења, вероисповести, политичког или другог убеђења, имовинског стања, културе, језика, старости, психичког или физичког инвалидитета (чл. 7).

Евидентно је, нарочито имајући у виду искуства у упоредним правним системима, да је за успешно сузбијање говора мржње у медијима од веома великог значаја рад саморегулаторних<sup>31</sup> и регулаторних тела у

---

<sup>28</sup> Ради се о ограничењима програмске слободе, тј. самосталног одређивања садржине информација. Видети: Водинелић, В., *op.cit.*, стр. 70. Савет Европе у *Препоруци бр. Р (97) 21 о медијима и промовисању културе толеранције*, у делу под насловом "Професионалне делатности које доприносе промовисању културе толеранције", медијским кућама сугерише да њихово извештавање буде засновано на чињеницама и истинитим подацима о расизму и нетолеранцији, да опрезно извештавају када је о реч о напетости међу заједницама, избегавају погрдно стереотипно описивање припадника културних, етничких или верских заједница, приказују понашања појединаца без довођења у везу са припадношћу некој заједници онда када је то ирелевантно, да културне, етничке и верске заједнице приказују у уравнотеженом и објективном светлу и на начин који одражава погледе тих заједница, као и да скрећу пажњу јавности на зла нетолеранције, продубљују разумевање и поштовање различитости, оспоравају претпоставке које су садржане у нетолерантним примедбама саговорника приликом интервјуа, у извештајима, дискусионим програмима итд.

<sup>29</sup> Закона о радиодифузији ("Сл. гласник РС", бр. 42/2002, 97/2004, 76/2005, 79/2005 - др. закон, 62/2006, 85/2006, 86/2006 - испр. и 41/2009).

<sup>30</sup> "Сл. гласник РС", бр. 79/2005.

<sup>31</sup> У Србији су саморегулаторни механизми малобројни и тек су у почетној фази установљивања. Једино саморегулаторно тело, Савет за штампу, почело је да ради тек 2011. године и обухвата само штампане медије, док у области електронских медија оваква тела не постоје. Видети: *Медијске слободе у Србији у европском огледалу*, *op. cit.*, стр. 72.



области јавног информисања,<sup>32</sup> као и рад независних тела која делују у домену заштите људских права. Ипак, овај циљ не може бити остварен без ефикасне примене инструмената грађанскоправне, кривичноправне и управноправне заштите. У наставку рада критички су анализирана средства грађанскоправне заштите у праву Србије, која се могу употребити у циљу спречавања и сузбијања говора мржње који се шири посредством медија, уз указивање на неуклађености и противречности у појединим законским решењима, која у пракси могу изазвати конфузију и правну несигурност.

## **2. Судска грађанскоправна заштита у случајевима повреде забране говора мржње у медијима**

Судска грађанскоправна заштита од говора мржње у медијима регулисана је и ЗЈИ и ЗЗД.

Чл. 39. ЗЈИ прописано је да се у случају кршења забране објављивања говора мржње против аутора информације и против одговорног уредника јавног гласила у којем је информација објављена може захтевати забрана њеног поновног објављивања и објављивања пресуде на трошак тужених (чл. 39. ст. 1. ЗЈИ). Према ЗЗД, против лица које је изразило говор мржње у јавном гласилу могу се истаћи правозащитни захтеви намењени грађанскоправној заштити од дискриминације: забрана извршења радње од које прети дискриминација, забрана даљег вршења, односно понављања радње дискриминације, утврђење да је тужени дискриминаторски поступао, извршење радње ради уклањања последица дискриминаторског поступања, накнада материјалне и нематеријалне штете, и објављивање пресуде којом је усвојен неки од истакнутих захтева у парници за заштиту од дискриминације.

У вези са тим, поставља се питање који су прописи релеватни за примену приликом остваривања судске грађанскоправне заштите од говора мржње у медијима. Као што ће се видети, ово питање је значајно и са супстанцијалног и са процесноправног аспекта јер од њега зависи у којим ће случајевима објављивање, односно изражавање одређених идеја, информација и мишљења у медијима бити квалификовано као говор мржње, који се видови заштите могу пружити, ко ће бити легитимисан да тражи судску заштиту од говора мржње у медијима и др.

---

<sup>32</sup> Видети: Миленковић, Д., *Људска и мањинска права, слобода изражавања и улога медија у условима сукоба и напетости*, Ниш, 2010, стр. 93. и даље.

## 2.1. Прописи релевантни за квалификацију говора мржње у медијима

Као што је већ речено, говор мржње у медијима дефинишу и изричито забрањују и ЗЈИ и ЗЗД, који су релевантни за област грађанскоправне заштите од говора мржње у медијима.<sup>33</sup> И у једном и у другом закону сам говор мржње појмовно је дефинисан на исти начин (чл. 38. ЗЈИ и чл. 11. ЗЗД) – то су идеје, информације и мишљења којима се подстиче дискриминација, мржња или насиље против лица или групе лица због тога што имају или што немају одређено лично својство. ЗЈИ забрањује *објављивање*, а ЗЗД *изражавање* таквих идеја, информација и мишљења у јавним гласилима. Кључна разлика међу овим законима огледа се у кругу субјеката које забрана говора мржње штити.

Закон о јавном информисању, донет 2003. године, у чл. 38. забрањује објављивање говора мржње<sup>34</sup> само ако је он уперен против лица или групе лица која су повезана неким од оних личних својстава која су у закону изричито наведена, а то су: раса, вера, нација, етничка група, пол или сексуална опредељеност.<sup>35</sup> У литератури се наводи да је "скраћивање" листе личних својстава мотивисано потребом да се "успостави равнотежа између слободе штампе и права појединаца која могу бити повређена објављивањем информације".<sup>36</sup>

Чл. 11. ЗЗД, који је донет 2009. године, тј. шест година касније, забрањује говор мржње *изражен у јавним гласилима и другим публика-*

<sup>33</sup> Иако у чл. 10. Закона о сузбијању дискриминације особа са инвалидитетом којим је забрањено *позивање* на дискриминаторско поступање према особама са инвалидитетом јавна гласила нису изричито поменута као медијум у којем овај позив може бити садржан, законом је прописано позивање на дискриминаторско поступање према особама са инвалидитетом исписивањем и истицањем порука и симбола на јавним местима, али и њиховим ширењем на "*други начин*", па се може закључити да је и овај закон релевантан за област грађанскоправне заштите од говора мржње када је он уперен против особа са инвалидитетом.

<sup>34</sup> Поред говора мржње, Закон о јавном информисању забрањује и заговарање расне, националне или верске мржње, које представља подстицање на дискриминацију, непријатељство или насиље (чл. 17). О разликама између "говора мржње" и "заговарања мржње", шире: Водинелић, В., *op. cit.*, стр. 73. У литератури се заговарање мржње назива и квалификованим говором мржње (Видети: Гајин, С., *Појам, облици и случајеви дискриминације*, у: *Антидискриминационо право*, Водин, С. и други (ур. Саша Гајин), Центар за унапређивање правних студија, Београд, 2008, стр. 22).

<sup>35</sup> Сам говор мржње може бити испољен због припадности или због неприпадности одређеној групи, и то без обзира да ли је ова околност истинита или није. Видети: Водинелић, В., *op. cit.*, стр. 71.

<sup>36</sup> Гајин, С., *Појам, облици и случајеви дискриминације*, у: *Антидискриминациони закони*, Водин, С. и други (ур. Саша Гајин), Центар за унапређивање правних студија, Београд, 2010, стр. 23.

цијама, на скуповима и местима доступним јавности, исписивањем и приказивањем порука или симбола и на други начин,<sup>37</sup> при чему не поставља било каква ограничења у погледу личних својстава лица, односно групе лице против којих је говор мржње уперен. Сагласно томе, ЗЗД забрањује изражавање говора мржње у јавним гласилима<sup>38</sup> према лицу или групи лица због било ког њиховог личног својства, и то зато што то својство имају или што га немају, независно од тога да ли је та околност истинита или није.

Будући да је прописима оба закона забрањен говор мржње у медијима, али да је круг лица, односно групе лица која уживају заштиту битно различит, поставља се питање који је законски пропис релевантан. У литератури базираној на важећем ЗЗД овај проблем није шире елабориран. Среће се само став да је ЗЗД заштита од говора мржње у јавним гласилима "проширена на сва друга лица или групе лица која деле и неко друго лично својство".<sup>39</sup>

Један од могућих (формалних) приступа у разрешењу ове дилеме јесте да се разграниче две забране - забрана *објављивања* говора мржње у медијима, прописана ЗЈИ, која се односи на саме медије, и забрана *изражавања* говора мржње у медијима, прописана ЗЗД, која се односи на ауторе, и то независно од тога да ли је аутор новинар или неко друго лице. Медијима би, у складу са чл. 38. ЗЈИ, било забрањено да објављују говор мржње само ако је он уперен против лица и групе лица која деле шест таксативно побројаних личних својстава, док би ауторима, сагласно чл. 11. ЗЗД, било забрањено да у медијима изражавају говор мржње према према лицу или групи лица која деле било које лично својство. У складу с тим, у случају објављивања говора мржње који је уперен против лица или групе лица која деле неко од шест заштићених личних својстава могла би се

---

<sup>37</sup> У Моделу закона о забрани дискриминације од јуна 2006. године, који је израдила Коалиција против дискриминације, забрањен је и говор мржње у јавним гласилима који се испољава према политичким противницима. Наиме, одредбом чл. 21. ст. 2. овог Модела предвиђена је забрана изношења информација или изражавање мишљења којима се подстиче дискриминација, мржња или насиље против лица или групе због њиховог претпостављеног или јавно израженог политичког уверења, као и припадности, односно неприпадности политичкој странци. (Текст Модела закона о забрани дискриминације публикован је у: *Антидискриминационо право*, Водич, Гајин, С. и други (ур. Саша Гајин), Центар за унапређивање правних студија, Београд, 2008, стр. 339-353).

<sup>38</sup> Под појмом "јавно гласило", подразумевају се: новине, радио програми, телевизијски програми, сервис новинских агенција, Интернет и друга електронска издања наведених јавних гласила, као и друга средства јавног информисања која помоћу речи, слике или звука објављују идеје, информације и мишљења намењене јавној дистрибуцији и неодређеном броју корисника (чл 11. ЗЈИ).

<sup>39</sup> Видети: Гајин, С., *op. cit.* стр. 23.

покренути парница против главног уредника и аутора информације. Уколико је, међутим, у медију објављен говор мржње уперен према лицу односно групи лица која деле неко друго лично својство, могли би се истаћи правозаштитни захтеви прописани ЗЗД, и то само према аутору информације која представља говор мржње, независно од тога да ли је аутор новинар медија у којем је говор мржње изражен или неко треће лице. Последица оваквог става била би да медији не сносе одговорност за објављивање говора мржње према лицима и групама лица које деле неко друго лично својство, изузев шест личних својстава прописаних ЗЈИ, већ је за такав говор мржње изражен путем медија одговоран искључиво његов аутор, независно од тога да ли је он новинар медија у којем је говор мржње изражен или неко треће лице.

Други могући приступ био би да се прописи ЗЈИ и ЗЗД о говору мржње сматрају противречним, те да се систематским тумачењем права ова противречност отклони.

Као што је познато, правне противречности отклањају се применом неколико правила: *lex superior derogat legi inferiori*, *lex specialis derogat legi generali* и *lex posterior derogat legi priori*. С обзиром да су норме ЗЈИ и ЗЗД истог ранга, у обзир долази само примена последња два правила. Међутим, пошто постоји својеврсни сукоб између критеријума специјалности и временског критеријума, поставља се питање којој норми треба дати предност: ранијој специјалној, садржаној у чл. 38. ЗЈИ, или каснијој општој, садржаној у чл. 11. ЗЗД.<sup>40</sup>

Уколико се примени правило *lex specialis derogat legi generali*, предност би имала норма садржана у ЗЈИ, којим се целовито уређује област јавног информисања.<sup>41</sup> Сагласно томе, требало би закључити да у погледу заштите од говора мржње у медијима важи ЗЈИ. Из овога би следило да се забрана објављивања говора мржње у медијима не односи на онај говор мржње који је уперен против лица или групе лица која повезују друга лична својства, као што су, на пример, инвалидитет, старосно доба и др. Прихватање оваквог става значило би да су правне последице

<sup>40</sup> У теорији права проблем сукоба између критеријума специјалности и временског критеријума био је предмет широких разматрања. У литератури се указује да су могућа различита решења овог сукоба. Поједини правни писци сматрају да у таквим случајевима треба применити критеријум праведности, неки сматрају да примењивач права тада има стваралачку функцију, а има и схватања да се у том случају судија мора да се понаша као да је право без противречности и да нађе одговарајуће решење у складу с правом. (О томе детаљано: Харашић Ж., *op. cit.*, str. 331.

<sup>41</sup> Чл. 1. ст. 1. Закона о јавном информисању прописано је да се овим законом уређује право на јавно информисање као право на слободу изражавања мишљења, као и права и обавезе учесника у процесу јавног информисања.

објављивања идеја, информација и мишљења у медијима којима се подстиче дискриминација, мржња и насиље у медијима различите, у зависности од тога која је група лица у питању. Тако би, на пример, објављивање информације у медијима којом се подстиче мржња према женама представљало повреду забране говора мржње јер је у чл. 38. ЗЈИ пол наведен као једно од шест заштићених личних својстава, али не и објављивање информације којом се подстиче мржња према, на пример, особама са инвалидитетом јер инвалидитет није на листи личних својстава која су обухваћена ЗЈИ.

У решавању противречности која постоји у важећем праву могло би се применити правило *lex posterior derogat legi generali*. У прилог његовој примени говори чињеница да су у ЗЗД приликом регулисања забране говора мржње јавна гласила стављена на прво место као медијум преко којег се не смеју изражавати идеје, информације и мишљења којима се подстиче дискриминација, мржња или насиље против лица или групе лица због њиховог личног својства. Из овога би се могло закључити да ЗЗД успоставља нови стандард заштите од говора мржње у погледу круга субјеката који ову заштиту уживају. Другим речима, могло би се узети да су ЗЗД проширени субјективни домети забране говора мржње у медијима, имајући у виду да је он опаснији у односу на говор мржње који се изражава путем других комуникацијских канала. Такав став могао би се поткрепити и чињеницом да су у међународном и упоредном праву домети забране дискриминације, укључујући и говор мржње, временом проширивани,<sup>42</sup> постепеним увођењем нових личних својстава као забрањених основа дискриминације, на путу ка универзалној заштити од дискриминације, коју је, као релативно нов приступ, прихватио и наш законодавац. То важи и кад је у питању говор мржње упркос томе што су облици, начини испољавања и учесталост говора мржње према појединим друштвеним групама различити. Ниједан од ових разлога не може да оправда потребу за заштитом од говора мржње само појединих друштвених група, а да остале остави без заштите. Сагласно томе, могло би се узети да је решење о забрани говора мржње у медијима, садржано у ЗЗД, резултат настојања да се заштита од говора мржње у медијима, као једног од облика дискриминације, прошири на сва лица и групе лица која деле неко лично својство.

---

<sup>42</sup> Раним међународним уговорима од пре само неколико десетина година била је забрањена само расна и етничка дискриминација, што се објашњава потребом да се након ужаса фашизма и нацизма подрију сами корени ове идеологије и праксе. Видети: Nowak, M., U.N. Covenant on Civil and Political Rights: CCPR Commentary, Kehl am Rhein, N.P. Engel, 2005, p. 475.

Ако би се прихватили наведени аргументи, могло би се закључити да су у погледу заштите од говора мржње у медијима релевантне одредбе ЗЗД.<sup>43</sup> Таквим систематским тумачењем обезбедила би се једнака заштита од говора мржње у медијима свим лицима и групама лица која су повезана и неким другим личним својством,<sup>44</sup> а не само оним која су набројана у чл. 38. ЗЈИ (раса, вера, нација, етничко порекло, пол или сексуална оријентација).<sup>45</sup>

Несумњиво је да се у успостављању баланса између права на слободу изражавања и других гарантованих људских права, укључујући и право на слободу од дискриминације, мора узети у обзир значај који слобода изражавања има у демократском друштву. Чини се да за овај баланс није од одлучујућег само лично својство лица или група лица против којих је говор мржње уперен јер суштина забране говора мржње није у томе да се ускрати слобода изражавања, већ да се спречи злоупотреба ове слободе. Због тога приликом регулисања ограничења слободе изражавања у медијима у фокусу морају бити критеријуми на основу којих се одређена идеја, информација, односно мишљење могу квалификовати као говор мржње, тј. на основу којих се може поставити јасна граница између слободе изражавања мишљења и говора мржње. Поред тога, за овај баланс значајно је остварити и пропорционалност и кроз прописивање санкција због говора мржње. Управо то су кључна мерила на основу којих се може оценити да ли је законодавац успео да успостави преко потребан баланс између права на слободу изражавања и осталих људских права.

<sup>43</sup> Треба, такође, имати у виду да је Законом о забрани дискриминације, поред говора мржње, као посебног облика дискриминације, изричито забрањено и пропагирање дискриминације путем јавних гласила, које је квалификовано као посебно тежак облик дискриминације (чл. 13. т. 3. Закона о забрани дискриминације).

<sup>44</sup> Листа личних својстава која представљају основ дискриминације, наведена у чл. 2. ст. 1. Закона о забрани дискриминације, веома је исцрпна, али није затворена, чиме је омогућено да се дискриминаторним понашањем окарактерише и неједнако поступање засновано на личном својству које није изричито наведено у закону. У антидискриминационом законодавству Европске уније листа личних својстава знатно је ужа. О томе, детаљно: *Приручник о еуропском антидискриминацијском праву*, Агенција Европске уније за темељна права, Вијеће Европе, Луксембург, 2010, стр. 85. и даље.

<sup>45</sup> Заузимање оваквог става не искључује примену правила из чл. 40. Закона о јавном информисању, којима је прописано да забрана говора мржње није повређена ако је информација део научног или новинарског текста или део објективног новинарског извештаја, а објављена је без намере да се подстакне дискриминација, мржња или насиље или је објављена с намером да се критички укаже на дискриминацију, мржњу или насиље или на појаве које представљају или могу представљати подстицање на такво понашање.

## 2.2. Видови грађанскоправне заштите у случајевима говора мржње у медијима

Прописи о грађанскоправној заштити која се може тражити у случајевима објављивања, односно изражавања говора мржње у медијима садржани су у ЗЈИ и ЗЗД.

ЗЈИ прописује само два правозащитна захтева која се могу истаћи против аутора и одговорног уредника јавног гласила у којем је објављена информација која представља говор мржње: захтев за забрану поновног објављивања информације и захтев за објављивање пресуде на трошак туженог (чл. 39. ст. 1. ЗЈИ). Према одредби из чл. 39. ст. 4. ЗЈИ, пружање ових видова грађанскоправне заштите остварује се у парници, у којој се сходно примењују правила општег парничног поступка.

ЗЗД прописује, међутим, ширу листу правозащитних захтева који се могу истаћи у свим случајевима дискриминације,<sup>46</sup> укључујући и *изражавање* говора мржње у јавним гласилима. Као што је већ речено, ради се о следећим захтевима: забрана извршења радње од које прети дискриминација, забрана даљег вршења, односно понављања радње дискриминације, утврђење да је тужени дискриминаторски поступао; извршење радње ради уклањања последица дискриминаторског поступања; накнада материјалне и нематеријалне штете и објављивање пресуде којом је усвојен неки од истакнутих захтева у парници за заштиту од дискриминације (чл. 43. ЗЗД). Према чл. 41. ст. 2. ЗЗД, пружање ових видова грађанскоправне заштите остварује се у парници, у којој се примењују посебна процесна правила садржана у ЗЗД, с тим што се сходно примењују и правила општег парничног поступка.

Овакво стање у прописима отвара питање каква се заштита од суда може тражити у случају изражавања говора мржње у медијима и против кога треба покренути парницу. Истраживања у литератури показују да овај проблем није привукао већу пажњу правних писаца. У појединим радовима који су базирани на решењима ЗЗД, говор мржње у јавним гласилима квалификује се као један од три посебна вида

---

<sup>46</sup> О видовима грађанскоправне заштите од дискриминације, детаљно: Водинелић, В., *Судска заштита по тужби због дискриминације*, у: Антидискриминациони закони, Водич, (ур. Саша Гајин), Центар за унапређивање правних студија, Београд, 2010, стр. 69-76; Петрушић, Н., *Грађанскоправна заштита од дискриминације на простору Западног Балкана, материјалноправни аспект*, у: Актуелне тенденције у развоју и примени европског континенталног права, тематски зборник радова, св. 2. Центар за публикације Правног факултета у Нишу, Ниш, стр. 157–170.

дискриминаторског поступања<sup>47</sup> и наводи се да лице или група против које је говор мржње уперен од суда може захтевати забрану поновног објављивања информације.<sup>48</sup>

Пошто изричито ЗЈИ прописује правозаштитне захтеве који се у случајевима објављивања говора мржње у медијима могу истаћи против одговорног уредника и аутора информације, може се закључити да против њих ниједан други захтев не би могао бити истакнут. Како ЗЗД ниједном својом одредбом не искључује могућност пружања свих видова грађанско-правне заштите прописаних ЗЗД у случајевима изражавања говора мржње у медијима, закључак који из овога следи јесте да се против дискриминатора, онога ко је у јавном гласилу изразио идеју, информацију или мишљење које представља говор мржње (аутор информације), могу истаћи сви правозаштитни захтеви прописани ЗЗД, укључујући и захтев за накнаду штете.

### **2.3. Активна легитимација у парницама за заштиту од говора мржње у медијима**

Према одредби чл. 39. ЗЈИ, на покретање парнице у случајевима објављивања говора мржње у медијима овлашћено је лице на које се, као припаднику групе, информација лично односи. Из објављене информације то лице мора бити препознатљиво, појединачно одређено или одредиво.<sup>49</sup>

Активна процесна легитимација припада и сваком правном лицу чији је циљ заштита слобода и права човека и грађанина, као и организацијама чији је циљ заштита интереса групе против којих је уперен говор мржње. Ова правна лица и организације могу покренути парницу за заштиту од говора мржње не само када је говор мржње уперен према (одредивој) групи лица, већ и када је он уперен према појединачно одређеном лицу, при чему је у том случају пружање правне заштите допуштено ако постоји пристанак тог лица (чл. 39. ст. 3. ЗЈИ).

<sup>47</sup> Као остали видови овог облика дискриминаторског поступања наводе се: јавно изражавање дискриминаторских ставова и квалификовани облик говора мржње, који даје повода јавном тужиоцу да од суда захтева забрану дистрибуције информације која још није објављена у јавном гласилу (чл. 17. ЗЈИ). Видети: Гајин, С. *Појам, облици и случајеви дискриминације*, у: *Антидискриминациони закони*, Водич, Гајин, С. и други (ур. Саша Гајин), Центар за унапређивање правних студија, Београд, 2010, стр. 22-23.

<sup>48</sup> Гајин, С. *Појам, облици и случајеви дискриминације*, у: *Антидискриминациони закони*, Водич, Гајин, С. и други (ур. Саша Гајин), Центар за унапређивање правних студија, Београд, 2010, стр. 22-23.

<sup>49</sup> Водинелић, В., *op. cit.*, стр. 71.



Сагласно ЗЗД, против лица које је у јавном гласилу *изразило* идеју, информацију или мишљење које представља говор мржње парницу могу да покрену, поред лица према коме је говор мржње уперен, Повереник за заштиту равноправности и организација која се бави заштитом људских права, односно права одређене групе лица (чл. 46. ст. 1. ЗЗД). Уколико је говор мржње уперен искључиво према одређеном лицу, за подизање тужбе Повереник и организација морају имати пристанак тог лица у писменом облику (чл. 46. ст. 2. ЗЗД).

Повереник за заштиту равноправности је самосталан и независан инокосни државни орган,<sup>50</sup> установљен ЗЗД, са широким кругом законских овлашћења која га чине централном националном институцијом специјализованом за спречавање и сузбијање свих облика и видова дискриминације. Поред осталих законских овлашћења,<sup>51</sup> овом телу је призната и активна процесна легитимација у свим парницама за заштиту дискриминације, без обзира на то о каквом је облику и случају дискриминације реч и да ли је жртва дискриминације појединац или група лица. Законско овлашћење Повереника да затражи судску заштиту од дискриминације манифестација је става законодавца да спречавање и сузбијање дискриминације представља општи (јавни) интерес друштва, те да овај независни орган треба овластити да покреће парнице за заштиту од дискриминације. Циљ и смисао парница које овај орган покреће превазилази значај које оне имају с аспекта заштите права самих дискриминисаних лица; пресуде које се у њима доносе, снагом своје правноснажности и ауторитета, упућују свима

---

<sup>50</sup> О правном статусу, гаранцијама независности, организацији и надлежности Повереника за заштиту равноправности, шире: Петрушић, Н., *Организација и надлежност Повереника за заштиту равноправности*, у: Развој као доживотни процес- потребе, проблеми и подршка старима, зборник радова, (електронско издање), Центар за социјални рад "Свети Сава" у Нишу, Ниш, 2011, стр. 45-53.

<sup>51</sup> ЗЗД надлежности Повереника широко су постављене, у складу са међународним стандардима, како би се омогућило да остварује своју мисију. Поред задатака које има на плану промоције равноправности и једнаких могућности, Повереник има и читав низ овлашћења које омогућавају да делује реактивно, након извршене дискриминације, у циљу спречавања њеног даљег испољавања и уклањања последица које је изазвала. Према чл. 33. ЗЗД, Повереник је овлашћен да спроводи поступак по притужбама због дискриминације, у оквиру којег даје мишљење и препоруке о начину отклањања повреде права и изриче законом утврђене мере за случај да дискриминатор не поступи по његовој препоруци. Повереник је, такође, дужан да пружа информације подносиоцу притужбе о његовом праву на слободу од дискриминације и о начинима заштите овог права, да странама препоручује мирене као метод за превазилажење настале ситуације, а овлашћен је и на подношење тужби, као и прекршајних пријава због прекршаја утврђених антидискриминационим прописима. О томе шире: Петрушић, Н., Бекер, К., *Практикум за заштиту од дискриминације*, Партнери за демократске промене, Београд, 2012.

јасну поруку да је дискриминација забрањено противправно понашање које се не толерише, већ делотворно санкционише.<sup>52</sup>

Поставља се питање да ли у случајевима објављивања мржње у медијима судску грађанскоправну заштиту прописану ЗЈИ може тражити и Повереник за заштиту равноправности, будући да ЗЈИ није на то овлашћен јер у време његовог доношења није ни био установљен. О постојању овог његовог овлашћења не може се закључити ни из одредби ЗЈИ, којима су на покретање парнице овлашћена правна лица и тзв. организације које се баве заштитом интереса групе лица, јер је Повереник државни орган и не спада ни у једну од ових категорија правних субјеката. Међутим, с обзиром да је ЗЗД Повереник овлашћен да тражи судску грађанскоправну заштиту од свих видова и облика дискриминације, могло би се закључити да је овлашћен да против аутора информације и одговорног уредника јавног гласила покрене парницу и тражи оне видове правне заштите који су прописани ЗЈИ.

### 3. Закључак

Анализа која је у раду извршена показала је да су прописи о забрани говора мржње у медијима несуклађени и да остављају простор за различита тумачења, што изазива правну несигурност и може да доведе до неједнаке примене закона. Ова противречност доводи у питање испуњеност једног од три основна услова за допуштено ограничење слободе изражавања - да је ограничење прописано законом (легалност ограничења). Да би овај услов био испуњен, није довољно да ограничења буду законом прописана, већ да законске норме којима су она прописана задовољавају одређени квалитет - да правним субјектима пружају поуздан ослонац за прилагођавање свог понашања нормативним заповестима, те да им пружају могућност да предвиде последице које би одређено понашање изазвало. Такав став експлицитно је изражен у одлукама Европског суда за

<sup>52</sup> Вођењем оваквих парница остварује се више циљева: указује се на дискриминаторске прописе и/или праксе, као и на случајеве дискриминације које погађају већи број лица или група особа, представљају део заговарачке стратегије како би се извршио утицај на ширу заједницу и сл. О природи и значају стратешких антидискриминационих парница, детаљно: *Strategic litigation of race discrimination in Europe: from principles to practice*, ERRC, INTERIGHTS, London, <http://www.migpolgroup.com/public/docs/57.StrategicLitigationofRaceDiscriminationinEurope-fromPrinciplestoPractice2004.pdf> (приступљено 1. 07. 2012); Vehabović, F., Izmirlija, M., Kadribašić, A., *Komentar Zakona o zabrani diskriminacije sa objašnjenjima i pregledom prakse u uporednom pravu*, Centar za ljudska prava Univerziteta u sarajevu, Sarajevo, 2010, str. 115-119.

људска права.<sup>53</sup> Због тога би требало што пре приступити отклањању ове очигледне антиномије како би се поуздано знао обим ограничења слободе изражавања путем медија и било сасвим извесно који се видови грађанскоправне заштите могу тражити у случају кршења забране говора мржње у медијима.

**Prof. Nevena Petrušić, LL.D.**

*Full Professor,*

*Faculty of Law, University of Niš*

***Civil law Instruments for Counteracting  
Hate Speech disseminated by Media:  
the substantive and the procedural aspects***

*Disseminating information and expressing opinions that encourage discrimination, hatred and violence against individuals or groups on the grounds of their distinctive features or affiliation endangers the safety of every democratic, open and pluralistic society. Media play an important role in counteracting hate speech; generally, media activities contribute to developing a culture of understanding and tolerance between different national, ethnic, religious, cultural and other social groups. However, they are also channels for propagating, disseminating and inciting hate speech, which is particularly dangerous considering the fact that the media influence on the general public opinion is much more substantial than the impact of any other form of expression. Apart from incriminating and sanctioning hate speech in criminal law, experience has proved it necessary to institute efficient protection instruments for combating hate speech in civil law.*

*In this paper, the author critically analyses and compares the civil protection instruments contained in the civil law of the Republic of Serbia, which legal subjects may invoke for the purpose of preventing and counteracting hate speech in the media. The author examines both the substantive and*

---

<sup>53</sup> У предмету *Sunday Times v. UK*, Европски суд је заузео став да "Закон, пре свега, треба да буде адекватно доступан, а грађанин мора да буде у могућности да има адекватне показатеље за околности у којима се законска правила примењују на дати предмет. Друго, једна се норма не може сматрати 'законом' уколико није формулисана са довољно прецизности да би се грађанину омогућило да регулише своје поступање: грађанин мора бити у могућности – ако је потребно уз одговарајући савет – да предвиди, до степена који је разуман у датим околностима, последице које са собом може носити неки дати поступак. Цитирано према: *Macovei, M., op. cit., стр. 28.*

*the procedural aspects of civil law protection contained in the Public Information Act, as well as different protection instruments prescribed in the Anti-discrimination Act which are aimed at preventing and mitigating the consequences of hate speech. The author also provides an overview of some legal solutions applied in the proceeding for the protection of citizens' collective rights and interests; these rules may be used as subsidiary instruments in hate speech lawsuits which have been initiated on the grounds of class action complaints.*

**Key words:** *hate speech, media, civil protection, lawsuit, litigation.*

UDK: 342.736/.738:659.3](47)  
UDK: 341.645(4-672EU)

**Prof. Valentina Grokhotova,**  
Associate Professor,  
Law Faculty “Yaroslav the Wise”, Novgorod State University,  
Veliky Novgorod, Russian Federation

**MEDIA VS. RIGHT TO PRIVACY:  
Russian cases in the ECHR**

**Abstract:** Since Russia ratified European Convention of Human Rights in 1998, the European Court of Human Rights (ECHR) has issued 1212 judgments on different cases filed against Russia. Among them, there are 94 cases where the Court founded that there was a violation of Article 8 of the European Convention which guarantees the right to respect for one's private and family life. Almost half of these cases were connected with publications in newspapers, TV program broadcasts or the Internet-related information, and many of them involved the journalists' interference with one's private life.

Article 8 of the European Convention of Human Rights is divided into two parts. The first paragraph of Article 8 sets out the specific rights which are to be guaranteed to an individual by the State: the right to respect for private life, family life, home and correspondence. The second paragraph of Article 8 clarifies that those rights are not absolute as it may be necessary in certain circumstances for the public authorities to interfere with the rights. Article 8 para. 2 also indicates the specific circumstances under which the public authorities may interfere with the rights set out in Article 8 para. 1.

In determining the admissibility of a complaint filed by an individual under Article 8 of the Convention, the Court applies a two-stage test. The first stage concerns the applicability of Article 8 of the Convention; in other words, the Court has to determine whether the right which an individual claims to have been interfered with actually falls within the scope of the right guaranteed by Article 8 para. 1 of the Convention. This often involves discussion on, for example, what constitutes private life or home within the meaning of Article 8 para. 1. If the judge considers, on the basis of the ECHR jurisprudence, that the right invoked by an individual (for example, the right to be provided with free housing) is not in fact a right covered by the guarantees in Article 8 para. 1, then Article 8 is inapplicable and the complaint ends there.

*However, if Article 8 is found to be applicable, the Court goes on to the second stage of the assessment. The most common situation is where the applicant has claimed that the State took action which he/she considers to have been in violation of his/her Article 8 rights; in that case, the Court considers whether the interference with the Article 8 right can be justified with reference to the requirements of Article 8 para. 2. Applicants also complain (although less frequently) that the State or public authorities failed to take action which should have been taken, and which would have been necessary to provide the necessary "respect" for his/her Article 8 rights. In that case, the Court should consider whether the State had, given the circumstances, a positive obligation to act in compliance with the "respect" element of Article 8.*

*The analyses of the ECHR case law help the domestic judicial systems with interpretation of the definition of privacy and the specifics of applying the law in such cases.*

**Key words:** *media, right to privacy, ECHR jurisprudence, Russian cases*

\*

Since 1998 when Russia ratified European Convention of Human Right and 2002, the year of the first Court's decision on the Russian case, Russia came thru tremendous changes in politics, legislation and judicial system. ECHR started to be for Russian people an important instrument of defense of their rights. At the same time Russia is country-leader in the number of applications brining to the European Court of Human Rights against it. As of the end of April, 2012 25% of pending before the Court cases are Russian (total number 37500). Totally in 10 years ECHR issued 1212 decision on Russian cases. Statistics show the fields of main problems in our society: right to a fair trial – 21%, protection of property – 17%, ill-treatment – 15 %, right to liberty and security – 14%. 94 cases(8% of the total) concerns the violation of the right to respect for private and family life, formulated in article 8 of the Convention and 23 cases are based on violations of the freedom of expression( article 11).Practice of implementation of this two main democratic values creates number of situations of controversy among them. In fact, in public every day life we often meet the conflict: Freedom of Speech vs. Right for Privacy.

It is obvious that Article 8 is divided into two parts. The first part, Article 8 para. 1, sets out the precise rights which are to be guaranteed to an individual by the State – the right to respect for private life, family life, home and correspondence. The second part, Article 8 para. 2, makes it clear that those

rights are not absolute in that it may be acceptable for public authorities to interfere with the Article 8 rights in certain circumstances. Article 8 para. 2 also indicates the circumstances in which public authorities can validly interfere with the rights set out in Article 8 para. 1; only interferences which are in accordance with law and necessary in a democratic society in pursuit of one or more of the legitimate aims listed in Article 8 para. 2 will be considered to be an acceptable limitation by the State of an individual's Article 8 rights.

The determination of a complaint by an individual under Article 8 of the Convention necessarily involves a two-stage test. The first stage concerns the applicability of Article 8; in other words, is the right which an individual complains has been interfered with, a right actually guaranteed by Article 8 para. 1 of the Convention. This will often involve discussion of, for example, what constitutes private life or home within the meaning of Article 8 para. 1. If the judge considers, based on the jurisprudence of the European Court, that the right invoked by an individual (for example, the right to be provided with free housing) is not in fact a right covered by the guarantees in Article 8 para. 1, then Article 8 is inapplicable and the complaint will end there.

If, however, Article 8 is found to be applicable, the Court will go on to the second stage of the assessment. The most common situation is where the applicant has claimed that the State took action which he or she considers was in violation of his or her Article 8 rights; in that situation, the Court will consider whether the interference with the Article 8 right can be justified with reference to the requirements of Article 8 para. 2. It is also true that applicants also complain, although much less often, that the State or public authorities should have but failed to take action which action the applicant argues would have been necessary in order to provide the necessary "respect" for his or her Article 8 rights. In that case, the Court should consider whether the State had, in the circumstances, a positive obligation to so act in order to in compliance with the "respect" element of Article 8.

Principles of positive obligations. The Court has held that although the essential object of many provisions of the Convention is to protect the individual against arbitrary interference by public authorities, there may in addition be *positive* obligations inherent in an effect respect of the rights concerned. Genuine, effective exercise of certain freedoms does not depend merely on the State's duty *not* to interfere, but may require positive measures of protection even in the sphere of relations between individuals. The Court has found that such obligations may arise under *Article 8* (see, amongst others, *Gaskin v. the United Kingdom*, §§ 42-49.)

How does the Court evaluate whether a positive obligation exists?

Regard must be had to the fair balance that has to be struck between the general interest of the community and the interests of the individual. The scope of the obligation will vary, having regard to the diversity of situations, the difficulties involved in policing modern societies and the choices which must be made in terms of priorities and resources.

The obligation must not be interpreted in such a way as to impose an impossible or disproportionate burden on the authorities.

As an example I'll examine the *Case Porubova v. Russia*. In late September 2001 the applicant's newspaper published in the same issue several items concerning the large-scale misappropriation of budgetary funds allegedly committed by Mr V., the head of the Sverdlovsk Regional Government, for the benefit of Mr K., an employee of the Moscow representative office of the Sverdlovsk Region.

The first article, entitled "Gay scandal in the White House" ("*Гей-скандал в «Белом доме»*") told the story of the homosexual relations between the head of the regional government and a twenty-five year-old employee of the region's representative office in Moscow.

On 12 October 2001 the prosecutor's office of the Sverdlovsk Region, acting on requests from V. and K., initiated criminal proceedings against the applicant for criminal libel and insult disseminated via the media, offences under Articles 129 § 2 and 130 § 2 of the Criminal Code.

The investigator commissioned a linguistic and cultural expert examination of the articles in question. On 6 November 2001 the expert came to the conclusion that they contained allegations that V. and K. were homosexuals who had engaged in sexual intercourse in the representative office of the Sverdlovsk Region. The expert considered that the articles had sought to present a negative image of V. The District Court gave judgment that the articles in question had been damaging to their reputation as politicians and public servants. The applicant was found guilty as charged and sentenced to one and a half years' correctional work, with retention of fifteen percent of her wages for the benefit of the State.. On 4 September 2002 the Sverdlovsk Regional Court upheld the conviction, endorsing the reasons given by the trial court. Subsequently, the applicant was dispensed from serving her sentence on the basis of an amnesty act in respect of women and minors passed by the Russian legislature on 30 November 2001.

The European Court noted that it is common ground between the parties that the applicant's criminal conviction constituted "interference" with her right to freedom of expression as protected by Article 10 § 1. It is not contested that the interference was "prescribed by law", namely by Articles 129 and 130 of the Criminal Code, and "pursued a legitimate aim", that of protecting the reputation



or rights of others, for the purposes of Article 10 § 2. It had to be determined whether the interference was “necessary in a democratic society”.

The test of necessity in a democratic society requires the Court to determine whether the “interference” complained of corresponded to a “pressing social need”, whether it was proportionate to the legitimate aim pursued and whether the reasons given by the national authorities to justify it were relevant and sufficient. In assessing whether such a “need” exists and what measures should be adopted to deal with it, the national authorities are left a certain margin of appreciation. This power of appreciation is not however unlimited. The European Court's task in exercising its supervisory function was not to take the place of the national authorities, but rather to review under Article 10, in the light of the case as a whole, the decisions they have taken pursuant to their margin of appreciation. In so doing, the Court noted that the national authorities applied standards which were in conformity with the principles embodied in Article 10 and, moreover, that they based their decisions on an acceptable assessment of the relevant facts (see *Krasulya v. Russia*, no. 12365/03, § 34, 22 February 2007).

In examining the particular circumstances of the case, the Court took the following elements into account: the position of the applicant, the position of the persons against whom the criticism was directed, the subject matter of the publication, the characterisation of the contested statements by the domestic courts, the wording used by the applicant, and the penalty imposed on her. As regards the applicant's position, the Court observes that she was a journalist and editor-in-chief of a newspaper. She was convicted for publishing articles of which she was found to be the author; therefore, the impugned interference must be seen in the context of the essential role of the press in ensuring the proper functioning of political democracy.

But at the same time the Court considered that, since both Mr V. and Mr K. were professional politicians – the head of the regional government and a member of the regional legislature respectively – they inevitably and knowingly laid themselves open to close scrutiny of their every word and deed by both journalists and the public at large (compare *Krone Verlag GmbH & Co. KG v. Austria*, no. 34315/96, § 37, 26 February 2002). It emphasised that the right of the public to be informed, which is an essential right in a democratic society, can even extend to aspects of the private life of public figures, particularly where politicians are concerned. By reporting facts – even controversial ones – capable of contributing to a debate in a democratic society relating to politicians in the exercise of their functions, the press exercises its vital role of “watchdog” in a democracy by contributing to “impart[ing] information and ideas on matters of public interest” (see *Von Hannover v. Germany*, no. 59320/00, § 63, ECHR

2004-VI). The case in question was, in the Court's view, distinguishable from those cases in which publication of the photos or articles had the sole purpose of satisfying the curiosity of a particular readership regarding the details of the individual's private life. As the Court has found, the impugned articles purported to contribute to a debate on an issue of public concern. Accordingly, the Russian courts were required to demonstrate a "pressing social need" for the interference with the applicant's freedom of expression, but failed to do so. Therefore, the Court considers that the domestic courts overstepped the narrow margin of appreciation afforded to them where restrictions on debates of public interest are concerned, and that the interference was disproportionate to the aim pursued and not "necessary in a democratic society".

Practice of the ECHR shows us how delicate is a sphere of interference into the human being private life, how delicate state authorities, mass-media and public must be in the cases where public interest and the guaranteed rights for privacy overlap.

**Проф. Валентина Грокхотова, ванредни професор**

*Правни факултет "Јарослав Мудри", Државни Универзитет у Новгороду,  
Велики Новгород, Руска Федерација*

**МЕДИЈИ И ПРАВО НА ПРИВАТНОСТ:**

**Руски случајеви пред Европским судом за људска права**

*Од како је Русија 1998 године ратификовала Европску конвенцију о људским правима, Европски суд за људска права је донео 1212 пресуда о разним случајевима који су поднети против Русије. Међу њима је и 94 случајева где је Суд установио повреду члана 8 Европске конвенције којим се гарантује право на поштовање приватног и породичног живота. Скоро половина ових случајева односи се на информације објављене у новинама, на телевизији или на интернету, а многи од њих се директно односе на мешање у приватност и породични живот.*

*Члан 8 Европске конвенције о људским правима садржи два става. У првом ставу овог члана се наводе специфична права која држава уговорница треба да гарантује сваком појединцу, т.ј. да свако има право на поштовање приватног живота, породичног живота, дома и преписке. У другом ставу овог члана се прецизира да ова права нису апсолутна јер у*

одређеним околностима може бити неопходна интервенција државних органа власти. У ставу 2 члана 8 се такође наводе специфичне околности у којим органи власти могу да се умешају у остваривање права која су предвиђена у ставу 1 члана 8 Европске конвенције.

Приликом испитивања основаности захтева поднетог од стране појединца на основу члана 8 Конвенције, Суд примењује поступак који се састоји од две фазе. Прва фаза односи се на утврђивање примењивости члана 8 Конвенције, када Суд треба да утврди да ли право на које се апликант позива спада у оквир права која се гарантују чланом 8 став 1 Конвенције. Уколико се на основу судске праксе Европског суда за људска права утврди да право на које се особа позива (на пример, право на обезбеђивање смештаја) није обухваћено правима из члана 8 став 1 Конвенције, онда се члан 8 не може применити на тај случај и тужба се одбија.

Међутим, уколико се утврди да се члан 8 може применити, Суд онда прелази на другу фазу испитивања. Најчешћа је ситуација где подносилац захтева тврди да је држава предузела неку радњу која по његовом мишљењу представља повреду права из члана 8. У том случају, Суд разматра да ли се повреда права из члана 8 може оправдати у односу на услове истакнуте у члану 8 став 2. Апликанти се такође (мада не тако често) жале да држава или органи јавне власти нису предузели одређене радње које је требало предузети, а које би обезбедиле неопходно поштовање права из члана 8. У том случају, Суд треба да процени да ли је држава у датим околностима имала обавезу да позитивно делује у складу са елементом поштовања права из члана 8.

Анализе случајева из судске праксе Европског суда за људска права помажу домаћем правосудном систему у тумачењу дефиниције појма приватности као и специфичности примене права у таквим случајевима.

**Кључне речи:** медији, право на приватност, судска пракса Европског суда за људска права, руски случајеви.

**Проф. др Зоран Радивојевић, редовни професор**

Правни факултет Универзитета у Нишу

**др Небојша Раичевић, доцент**

Правни факултет Универзитета у Нишу

### **ЗАШТИТА НОВИНАРА У МЕЂУНАРОДНОМ ПРАВУ<sup>1</sup>**

**Апстракт:** Честа страдања новинара подстакла су активности усмерене на унапређење њихове заштите у међународном праву. Професионална новинарска удружења су покренула више иницијатива за усвајање посебног међународног уговора о заштити новинара, да би касније то питање дошло на дневни ред Организације уједињених нација. Међутим, због неспремности држава те иницијативе још увек нису дале резултата. У недостатку посебног уговора, заштита новинара данас се заснива на правилима међународног права која су садржана у уговорима о људским правима и међународном хуманитарном праву. Иако немају посебних одредби о заштити новинара, уговори о људским правима садрже нека основна права која су значајна за њихову заштиту. Одредбе међународног хуманитарног права посвећене новинарима су малобројне и углавном ограничене на регулисање одређених категорија новинара ангажованих у оружаном сукобима. У том погледу, међународно хуманитарно право прави разлику између акредитованих ратних дописника и „независних“ новинара, признајући им заштиту гарантовану цивилима све док не узму директно учешће у непријатељствима.

**Кључне речи:** међународно право, заштита новинара, Уједињене нације, уговори о људским правима, међународно хуманитарно право, ратни дописници, независни новинари, интегрисани новинари.

---

<sup>1</sup> Рад коаутора представља резултат истраживања на пројекту „Заштита људских и мањинских права у европском правном простору“, бр. 179046, који финансира Министарство просвете и науке Републике Србије.

## I УВОД

Новинари су због своје професије, чија је суштина прикупљање и ширење информација, често мета напада како државних власти, тако и група и појединаца из криминалног миљеа. Сваке године страда велики број ових лица, нарочито током оружаних сукоба или других опасних ситуација, као што су грађански немири, демонстрације или страховладе тоталитарних режима. Уз то, многи напади на новинаре остају нерасветљени, што починиоце тих криминалних аката оставља ван домашаја правде.

Овакво незадовољавајуће стање утицало је да се предузму одређене активности усмерене на унапређење заштите новинара на међународном плану. Значајан део тих активности био је управљен на усвајање посебног међународног уговора који би регулисао заштиту новинара. На жалост, ти напори до сада нису уродили плодом. Ипак, делатност Уједињених нација на том пољу допринела је да се у Додатни протокол I уз Женевске конвенције усвојен 1977. године унесе посебан члан посвећен заштити новинара у међународним оружаним сукобима. Како и саме Женевске конвенције о заштити жртава рата из 1949. године садрже нека правила те врсте, данас посебне одредбе о заштити новинара постоје једино у међународном хуманитарном праву. Када је, пак, у питању међународноправна заштита новинара у периоду мира, ту су и даље релевантне само одредбе садржане у уговорима о људским правима.

У складу са описаним стањем ствари у међународном праву конципирана је структура овог рада. У првом делу су представљене активности усмерене на усвајање посебног међународног уговора о заштити новинара и то како иницијативе покренуте од стране новинарских професионалних удружења, тако и покушаји у оквиру Организације уједињених нација. У другом делу рада анализирају се људска права зајемчена међународним уговорима која су значајна за заштиту новинара, док је трећи део посвећен заштити новинара у међународном хуманитарном праву.

## II ПОКУШАЈИ УСВАЈАЊА ПОСЕБНОГ УГОВОРА О ЗАШТИТИ НОВИНАРА

Прве иницијативе за усвајање посебног међународног уговора о заштити новинара потекле су од професионалних новинарских удружења, да би касније ово питање дошло на дневни ред универзалних међународних организација, пре свега Уједињених нација. Међутим, ни једна од

тих иницијатива није реализована пошто државе нису биле спремне да прихвате међународне обавезе те врсте.

### 1. Иницијативе професионалних новинарских удружења

Како су професионална новинарска удружења најбоље упозната са проблемом недовољне заштите новинара, не изненађује да су прве иницијативе за усвајање посебног уговора потекле управо од њих. У том погледу треба издвојити активност три новинарска удружења која су сачинила своје предлоге.

Међународна федерација главних уредника је на конгресу одржаном 1968. године у Монтекатинију усвојила Прелиминарни нацрт Конвенције за заштиту новинара у опасним мисијама.<sup>2</sup> Нацрт се претежно односио на физичку заштиту новинара и био је ограничен само на опасне мисије.<sup>3</sup>

Овај документ даје значење два појма релевантна за примену конвенције *ratione personae*. Под изразом „новинар“ подразумева се „сваки дописник, репортер, фотограф, камерман или техничар из медија који је уредно акредитован, у складу са одредбама ове Конвенције“, док термин „медији“ обухвата „новинске агенције, новине и часописе, радио, телевизију и службу филмских новости“.

Нацрт конвенције прописује да новинари не смеју бити притварани, хапшени, нити им се може судити због њиховог *bona fide* вршења новинарских задатака. У случају хапшења, новинари морају бити што пре ослобођени и мора им се омогућити повратак у државу по њиховом избору. Поред тога, забрањено је свако узнемиравање, шиканирање или нападање новинара током вршења њихових задатака.

Поред материјалних одредби, Нацрт садржи и одређене мере за имплементацију, од којих су посебно значајне оне на међународном плану. Предвиђено је оснивање Међународног комитета за заштиту новинара у опасним мисијама, састављеног од 5 до 7 чланова које са листе поднете од стране новинарских удружења бира Генерални секретар УН. Комитет је овлашћен да издаје идентификационе картице, како новинарима запосленим у појединим медијским кућама, тако и новинарима који

<sup>2</sup> Текст видети у: UNESCO: New Communication Order No. 4 – Protection of Journalists, Paris, 1980, pp. 31-38.

<sup>3</sup> Према чл. 5 Нацрта, „опасна мисија“ значи „сваку мисију предузету од стране новинара у циљу прикупљања информација код које постоји или може настати опасност за његов живот, физички интегритет или слободу“. Као примери таквих ситуација наведени су објављени или необјављени ратови, грађански ратови, герилске операције, немири или демонстрације.

делују самостално (енг. *freelance journalists*). Поред тога, он је надлежан да изради заштитни амблем који новинари треба да носе приликом ангажовања на опасним задацима. Комитет има обавезу да интервенише уколико се неки од новинара нађе у тешкој ситуацији, а како би он могао испунити ту дужност медијске компаније треба да га обавесте о одласку њихових новинара на неки потенцијално опасан задатак.

Нестанак 17 новинара у Камбоџи 1970. године подстакао је Међународни институт за штампу да организује два састанка<sup>4</sup> већег броја професионалних новинарских организација и два удружења правника. Као исход тих састанака усвојен је документ<sup>5</sup> у којем је предложено стварање Међународног професионалног комитета за безбедност новинара, у чији састав би улазио по један представник и његов заменик из сваке организације која је била присутна на оснивачким састанцима.

Основни задатак Комитета је издавање новинарских идентификационих картица и вођење евиденције о новинарима ангажованим у опасним мисијама. Идентификационе картице се издају за одређени временски период. Како би се убрзало њихово издавање, предвиђено је претходно утврђивање статуса новинара. У том циљу, свако новинарско удружење које је прихватило учешће у овом систему има обавезу да пошаље Комитету списак новинара који се могу наћи у опасним мисијама. Комитет је задржао право да одбије издавање картице, а може и опозвати већ издату картицу уколико дође до њене злоупотребе. Новинари који добију идентификациону картицу морају се обавезати да ће је користити само на професионалним задацима, те да неће носити оружје и униформе или учествовати у непријатељствима. Деловање Комитета иницијално је било ограничено на подручје југоисточне Азије, уз могућност проширења његове делатности и на друге делове света.

Најновији предлог међународног уговора о заштити новинара, сачињен 2007. године од стране Кампање за новинарски амблем носи наслов „Предлог нацрта међународне конвенције за јачање заштите новинара у оружаним сукобима и другим ситуацијама, укључујући грађанске немире и циљна убиства“.<sup>6</sup> Он представља најпотпунији нацрт до сада, са доста нових решења, од којих се нека могу окарактерисати као радикална.

Нацрт садржи материјалне одредбе и мере за имплементацију, које прате преамбула и одредбе о ступању на снагу. У преамбули се дефинише термин „новинар“ и то као „сваки цивил који ради као репортер, дописник,

---

<sup>4</sup> Ти састанци су одржани 11. и 30. септембра 1970. године у Паризу.

<sup>5</sup> За текст видети: UNESCO: *op. cit.*, pp. 38-41.

<sup>6</sup> Текст доступан на: <http://www.pressemblem.ch/4983.html>.

фотограф, камерман, графички уметник, и њихови помоћници, у области штампаних медија, радија, филма, телевизије, и електронских медија (интернет), који врше своје активности на редовној основи, са пуним радним временом или повремено, без обзира на њихову националност, пол или веру“.

Када је у питању материјални домен примене, прописано је да ће се будућа конвенција примењивати како током оружаних сукоба, тако и у другим опасним ситуацијама у доба мира (грађански немири, демонстрације, намерна убиства, киднаповања). Примена ове конвенције, дакле, није везана само за оружане сукобе, већ и опасне задатке који се извршавају у доба мира.

Нацрт забрањује напад на новинаре, нарушавање физичког и моралног интегритета, претњу, киднаповање или њихово задржавање док обављају професионалне дужности, без обзира да ли ти акти потичу од државних власти или недржавних субјеката (нпр. терориста или других криминалаца). Да би уживали ову заштиту, новинари не смеју узети директно учешће у непријатељствима. Новинарима је изричито забрањено ношење оружја, али им се дозвољава да имају наоружану пратњу у циљу сопствене заштите и заштите новинарске опреме.<sup>7</sup>

Поред наведених забрана, Нацрт предвиђа и низ позитивних обавеза за државе. Оне „морају учинити највише што могу како би заштитиле новинаре и медијске објекте од напада, насртаја и претњи“. Новинарима се мора омогућити слободан приступ информацијама и олакшати кретање.<sup>8</sup> Од држава се чак захтева да установе „медијске коридоре“, сличне коридорима који се примењују за хуманитарне раднике. Како би се додатно олакшало кретање, од страна у сукобу се тражи да „договоре мораторијум војних активности“ и „привремено суспендују непријатељства“ и тиме новинарима омогуће приступ жељеним местима. Чини се да овај члан има утопистички карактер и тешко је очекивати да буде прихватљив за државе.

Како би се омогућила идентификација новинара и њихова боља заштита, нацрт предвиђа установљење међународног знака разликовања, и то енглеску реч „PRESS“ написану великим црним словима на округлој позадини наранџасте боје.<sup>9</sup> Поред наведеног амблема, новинари треба да носе и новинарску картицу или други идентификациони документ који им издаје новинарско удружење. Из овога се види да Нацрт конвенције прихвата концепт специјалне заштите новинара, по узору на заштиту коју током оружаних сукоба уживају санитетско особље и припадници цивилне

---

<sup>7</sup> Чл. 2.

<sup>8</sup> Чл. 3.

<sup>9</sup> Чл. 7.



заштите.<sup>10</sup> Пошто ношење амблема може некада ставити новинаре у неповољнији положај него када га немају,<sup>11</sup> Нацрт препушта новинарима одлуку да ли ће амблем ставити или не. И када не носе амблем, новинари и даље уживају сва права из конвенције.

Државе имају и строгу обавезу спровођења непристрасне истраге у случају извршења неког забрањеног акта против новинара, како би одговорна лица била приведена правди. Напади на новинаре се морају прогласити кривичним делима и прописати одговарајућа казна за њихове извршиоце, наредбодавце и подстрекаче.<sup>12</sup> Ове одребе имају за циљ да стану на пут некажњавању за криминалне акте почињене против новинара, што је данас распрострањена појава.<sup>13</sup>

Као и претходни предлози новинарских удружења, Нацрт конвенције из 2007. године предвиђа посебно тело за имплементацију - Међународни медијски комитет. У састав Комитета улази 10 независних експерата, од чега петорицу бирају државе уговорнице, док другу половину бирају новинарска удружења. Међутим, за разлику од ранијих предлога, надлежност овог комитета много је шире постављена.

Најпре, он је надлежан да прикупља информације од значаја за заштиту новинара и на бази њих сачињава годишњи извештај који доставља свим државама чланицама УН. Поред изношења информација, Комитет у извештају може учинити препоруке државама, новинарским организацијама и послодавцима.

Друга надлежност Комитета односи се на поступање по индивидуалним захтевима које могу поднети жртве, њихови рођаци или правни заступници. Наводе се само два услова прихватљивости захтева (одсуство очигледне неоснованости и неспојивости са одредбама конвенције), уз изричиту констатацију да тренутно или претходно решавање тог питања од стране другог међународног или домаћег тела не представља сметњу за поступање Међународног медијског комитета. Током разматрања захтева, Комитет може затражити од државе, без обзира да ли се ради о уговорници конвенције или не, додатне информације о случају који решава. Нацрт је остао недоречен у погледу других детаља који се тичу овог поступка (рок за покретање поступка, могућност искључења ове

---

<sup>10</sup> О позитивним и негативним странама специјалне заштите новинара видети: Amit Mukherjee: International Protection of Journalists: Problem, Practice and Prospects, Arizona Journal of International and Comparative Law, 1994, Vol. 11, No. 2. pp. 343-346.

<sup>11</sup> На пример, ношење амблема може новинаре учинити препознатљивим и изложити их нападу особа које нису задовољне њиховим извештавањем.

<sup>12</sup> Чл. 5.

<sup>13</sup> Чл. 9.

надлежности, исход поступка и др.), а није јасно ни шта је основ обавезности неуговорница да сарађују са овим телом.

Комитету је дато и право да од држава захтева предузимање неопходних мера за побољшање заштите новинара (генералне мере), као и да од њих тражи давање компезације жртвама повреде конвенције. Уколико држава не одговори на захтев Комитета, он може одлучити да образује анкетну комисију која ће посетити државу у питању. Оваква комисија се може формирати и када држава, било уговорница или неуговорница, у року од годину дана не спроведе независну истрагу поводом извршења неког забрањеног акта против новинара. И ова надлежност Комитета је прилично недоречена и нејасна.

## 2. Покушаји у оквиру Организације уједињених нација

Подстакнута нестанком новинара у Камбоџи 1970. године, Генерална скупштина УН је на свом 25. заседању дала иницијативу за израду нацрта међународног уговора о заштити новинара ангажованих у опасним мисијама.<sup>14</sup> Сматрајући да заштита предвиђена Женевским конвенцијама из 1949. године није довољна, Генерална скупштина је позвала Економски и социјални савет да затражи од Комисије за људска права да на свом наредном заседању размотри „могућност израде нацрта међународног уговора који ће обезбедити заштиту новинара ангажованих на опасним задацима и обезбедити, *inter alia*, креирање општепризнатог и гарантованог идентификационог документа“.

У складу с тим захтевом, Комисија за људска права је на 27. заседању 1971. године разматрала то питање. Она је пред собом имала два прелиминарна нацрта конвенције о заштити новинара ангажованих у опасним мисијама. Први је поднела Француска,<sup>15</sup> а други заједнички Аустрија, Финска, Француска, Иран, Турска и Уругвај.<sup>16</sup> Учесници у дискусији су поздравили иницијативу Генералне скупштине и признали да новинари, информишући јавно мњење о догађајима у зонама оружаних сукоба, себе излажу великим ризицима. Они су се сложили да заштита предвиђена Женевским конвенцијама није довољна и подржали

<sup>14</sup> UN General Assembly, Resolutions 2673 (XXV), 9 December 1970.

<sup>15</sup> U.N. Doc. E/CN.4/L.1149, 18 February 1971.

<sup>16</sup> U.N. Doc. E/CN.4/L.1149/Rev.1, 22 March 1971.

иницијативу за усвајање додатног међународног инструмента за унапређење заштите новинара.<sup>17</sup>

Комисија за људска права није имала довољно времена да детаљно размотри нацрт конвенције групе држава, али је једногласно усвојила резолуцију којом је предложила даљу процедуру по том питању.<sup>18</sup> Предложено је Економском и социјалном савету да Генералној скупштини проследи поменути прелиминарни нацрт конвенције о заштити новинара ангажованих у опасним мисијама, заједно са свим дискусијама, како би то послужило као основа за расправу на њеном наредном заседању. Поред тога, затражено је да Генерални секретар ове документе пошаље државама како би и оне дале своје коментаре, као и Међувладиној конференцији експерата Међународног комитета Црвеног крста чије одржавање је било планирано за мај 1971. године. Од Генералног секретара још је затражено да сачини експертску радну групу која би се позабавила питањем оснивања међународног стручног комитета за заштиту новинара ангажованих у опасним мисијама и услове и процедуру издавања и одузимања заштитне легитимације за новинаре.

Генерална скупштина је наставила да се бави заштитом новинара ангажованих у опасним мисијама на свом 26. заседању. У Резолуцији бр. 2854<sup>19</sup> она је изразила уверење да треба усвојити посебну конвенцију посвећену тој заштити и позвала Комисију за људска права да размотри прелиминарни нацрт конвенције, узимајући у обзир и друга поднета документа. Истовремено она је затражила од Комисије да тај свој нацрт поднесе Конференцији владиних експерата за реафирмацију и развој међународног хуманитарног права које се примењује у оружаним сукобима, како би га она размотрила на свом другом заседању 1972. године, и преко Међународног комитета Црвеног крста поднела своја запажања. На крају, позване су и државе да поднесу своје коментаре на нацрт Комисије.

У складу са овим захтевом, Комисија за људска права је на свом пролећном заседању 1972. године одобрила Нацрт чланова Међународне конвенције о заштити новинара ангажованих у опасним професионалним мисијама у зонама оружаних сукоба.<sup>20</sup> Нацрт предвиђа обавезу држава да заштите новинаре од убиства, повреда или било које друге опасности

---

<sup>17</sup> Official Records of the Economic and Social Council, Fiftieth Session, Supplement No. 4, U.N. Doc. E/4949 (1971), Commission on Human Rights, Report on the Twenty-Seventh Session (22 February - 26 March 1971), Doc. E/CN.4/1068, para. 255.

<sup>18</sup> Human Rights Commission, Resolution 15(XXVII), 24 March 1971.

<sup>19</sup> UN General Assembly, Resolutions 2854 (XXVI), 20 December 1971.

<sup>20</sup> Official Records of the Economic and Social Council, Fifty-Second Session, Supplement No. 7, U.N. Doc. E/5113 (1972), Commission on Human Rights, Report on the Twenty-Eighth Session (6 March - 7 April 1972), Doc. E/CN.4/1097.

својствене оружаним сукобима. Поред тога, државе се обавезују да: а) информишу новинаре о зонама где могу бити изложени опасности; б) у случају интернирања, новинарима обезбеде услове које предвиђа IV Женевска конвенција; в) о новинару који је убијен, повређен, тешко оболео, нестао или притворен, проследи информације његовој породици или држави која му је издала новинарску легитимацију. Нацрт потврђује право држава да, у складу са својим националним прописима, регулишу прелазак границе, кретање и боравак страних новинара.

На 27. заседању трећи комитет Генералне скупштине је разматрао нацрт Комисије за људска права, и том приликом је поднет велики број амандмана. Поред нацрта Комисије, и група од 10 држава<sup>21</sup> је поднела свој нацрт конвенције који је, заједно са поднетим амандманима,<sup>22</sup> Генерална скупштина разматрала на свом 28. заседању.<sup>23</sup>

У Резолуцији бр. 3058 од 2. новембра 1973. године,<sup>24</sup> Генерална скупштина је поново изнела мишљење да треба усвојити конвенцију о заштити новинара и затражила од Генералног секретара да нацрт Комисије проследи Дипломатској конференцији за реафирмацију и развој међународног хуманитарног права примењивог у оружаним сукобима и од ње затражи коментаре на текст нацрта.

На наредном заседању трећи комитет Генералне скупштине је разматрао поднети нацрт и амандмане,<sup>25</sup> након чега је усвојена Резолуција бр. 3245<sup>26</sup> у којој је изражено очекивање да ће Дипломатска конференција поднети своја запажања и сугестије по том питању. У истој резолуцији, Генерална скупштина је одлучила да се том проблематиком бави и на свом 30. заседању, узимајући у обзир ставове и закључке ове конференције.

Априла 1975. године генерални секретар Дипломатске конференције обавестио је Генералног секретара УН да је Конференција пажљиво размотрила питање заштите новинара ангажованих у опасним мисијама, као и да је предузела неке конкретне кораке на том плану. Генерални секретар УН је информисан да је прихваћено да се у Нацрт Додатног

<sup>21</sup> Аустралија, Аустрија, Данска, Еквадор, Финска, Француска, Иран, Либан, Мароко и Турска. Текст видети у: UNESCO: *op. cit.*, pp. 54-64.

<sup>22</sup> Амандмане су поднеле Мађарска, Индија, Шпанија, СССР и Велика Британија. Текст видети у: *Ibid.*, pp. 64-66.

<sup>23</sup> Official Records of the General Assembly, 28<sup>th</sup> Session, UN Doc. A/9073, Annexes I and II, agenda item 54.

<sup>24</sup> UN General Assembly, Resolutions 3058 (XXVIII), 2 November 1973.

<sup>25</sup> Комитет се тим питањем бавио на свом 2090. и 2091. састанку који су одржани 14. и 15. новембра 1974. године.

<sup>26</sup> UN General Assembly, Resolutions 3245 (XXIX), 29 November 1974.

протокола I унесе посебан члан који се односи на заштиту новинара у оружаним сукобима.<sup>27</sup>

На свом 30. заседању Генерална скупштина је поздравила одлуку ове Конференције и охрабрила је да оконча рад по питању заштите новинара у оружаним сукобима.<sup>28</sup> Испоставило се да је расправа на том заседању било и последње разматрање питања заштите новинара од стране тог највишег органа УН. Изгледа, задовољна решењем из Додатног протокола I, Генерална скупштина се од тада више није бавила заштитом новинара.

### **III ЗАШТИТА НОВИНАРА У УГОВОРИМА О ЉУДСКИМ ПРАВИМА**

Уговори о људским правима не садрже посебне одредбе о заштити новинара. Међутим, нека права зајемчена овим уговорима могу бити значајна за заштиту ове категорије лица. При томе поједина људска права су важна за физичку заштиту новинара (право на живот, забрана мучења, окрутног, нечовечног или понижавајућег поступања и кажњавања и забрана незаконитог и самовољног лишавања слобода), док су друга релевантна за њихово професионално деловање (слобода кретања и слобода изражавања).

#### **1. Физичка заштита новинара**

Најважније у овој категорији је свакако право на живот, јер без његовог уживања није могуће остваривати ни једно друго право. Оно је загарантовано већим бројем међународних уговора из области људских права.<sup>29</sup> Право на живот спада у ред неотуђивих права, што значи да се не може дерогирати ни у једној ситуацији, па чак ни у случају оружаних сукоба или ванредног стања.

Када је у питању право на живот, држава има две врсте обавеза. Прва група обавеза је негативне природе и оне државама ускраћују право

---

<sup>27</sup> Official Records of the Diplomatic Conference on the Reaffirmation and Development of International Humanitarian Law Applicable in Armed Conflicts, Geneva (1974 -1977), vol. VI, CDDH/SR 43, pp. 255-256. Више о томе: H.P. Gasser: The Protection of journalists engaged in dangerous professional missions, International Review of the Red Cross, Vol. 23, 1983, No. 232, p. 7.

<sup>28</sup> UN General Assembly, Resolutions 3500 (XXX), 15 December 1975.

<sup>29</sup> Пакт о грађанским и политичким правима (ПГПП) - чл. 6, Европска конвенција о људским правима (ЕКЉП) - чл. 2, Америчка конвенција о људским правима (АКЉП) - чл. 4 и Афричка повеља о правима човека и народа (АППЧН) - чл. 4.

да неко лице лише живота. Ипак, постоје неке ситуације у којима је држави допуштено да то учини, што значи да право на живот није апсолутно право.<sup>30</sup>

Друга врста обавеза је позитивне природе и захтева од држава да предузму потребне мере како би заштитиле животе појединаца од особа које делују у име државе (војне, полицијске и друге безбедносне снаге), као и од недржавних актера (терористи или приватна лица). Европски суд за људска права је појаснио да се ова дужност не своди само на „осигурање права на живот усвајањем ефикасних кривичноправних норми ради одвраћања од извршења кривичних дела против лица, подржане извршним механизмом за превенцију, спречавање и кажњавање кршења тих норми“ већ да чл. 2 Конвенције, у неким ситуацијама, намеће властима и „обавезу предузимања превентивних оперативних мера ради заштите појединца чији је живот у опасности услед криминалних аката других појединаца“.<sup>31</sup> Поред тога, чл. 2, у вези са чл. 1 Конвенције, захтева од држава да спроведу „ефикасну званичну истрагу“ у случају убистава до којих је дошло услед употребе силе.<sup>32</sup>

Из напред реченог произилази да убиство новинара од стране лица која делују у име државе увек представља кршење међународног права, осим уколико не потпада под неки од допуштених изузетака. Досадашња пракса показује да се власти неких држава нису устезале да прибегну убиству новинара како би онемогућиле њихово писање о појединим догађајима или заплашиле њихове колеге и утицале на њихово будуће извештавање. Међутим, државе ће прекршити међународне обавезе и уколико не спрече убиство новинара од стране недржавних актера за које су знале или морале знати или не спроведу одговарајуће истраге у случају страдања новинара.

Када је у питању право на живот, потпуно иста правила важе за домаће и стране држављане. Полазећи од тога, држава мора штитити живот страних новинара на исти начин као и живот сопствених новинара.

Други значајан сегмент физичке заштите јесте забрана мучења, окрутног, нечовечног или понижавајућег поступања и кажњавања која је

<sup>30</sup> Међународно право допушта следеће изузетке од поштовања овог права, под условом да су они предвиђени законом: смртна казна, лишење живота током акције државних снага безбедности или током оружаног сукоба.

<sup>31</sup> ECHR, Case *Osman v. United Kingdom*, Application No. 23452/94, Judgment of 28 October 1998, para. 115. Међутим, обавезу превентивног деловања државе Суд уско тумачи; *Ibid.*, para. 116.

<sup>32</sup> ECHR, Case *McCann and Others v. United Kingdom*, Application No. 18984/9, Judgment of 27 September 1995, para. 161; ECHR, Case *Akkoc v. Turkey*, Applications Nos. 22947/93 and 22948/93, Judgment of 10 October 2000, para. 97.

гарантована већим бројем општих уговора о људским правима,<sup>33</sup> али и посебним конвенцијама.<sup>34</sup> Овде се такође ради о праву које се не може дерогирати. Поред тога, забрана мучења, окрутног, нечовечног или понижавајућег поступања и кажњавања, за разлику од права на живот, има и апсолутни карактер јер међународно право не допушта никакве изузетке од те забране.

Поред обавезе да се уздрже од мучења и других насилних аката, државе имају и низ позитивних обавеза које морају предузети како би спречиле да дође до тих забрањених аката, без обзира да ли они потичу од државних органа или приватних лица.<sup>35</sup>

Злостављање новинара најчешће се примењује у циљу њиховог застрашивања или кажњавања за објављивање неких информација. Овај вид насиља према новинарима примењују како државне власти, тако и приватна лица. Забрана мучења, окрутног, нечовечног или понижавајућег поступања и кажњавања загарантована међународним уговорима може послужити као добар правни основ за заштиту новинара од тих насилних аката. Ово право у истој мери штити домаће и стране новинаре.

За физичку заштиту новинара значајна је и забрана незаконитог и самовољног лишавања слободе предвиђена у већем броју међународних уговора о људским правима.<sup>36</sup> Та забрана представља препреку државним органима да новинаре неоправдано лише слободе и тако онемогуће њихово писање о догађајма који су непријатни за власт или да их на тај начин казне због ранијег писања. Као и претходна права из ове групе, забрана незаконитог и самовољног лишавања слободе подједнако важи за домаће и стране новинаре.

## 2. Обезбеђење слободе професионалног деловања новинара

Слобода кретања и слобода изражавања су две најзначајније људске слободе за остваривање професионалних новинарских активности. Тешко

---

<sup>33</sup> ПГПП (чл. 7), ЕКЉП (чл. 3), АКЉП (чл. 5) и АППЧН (чл. 5).

<sup>34</sup> Конвенција против тортуре, нечовечног или понижавајућег поступања и кажњавања (1984) која има универзални карактер, и два регионална уговора – Европска конвенција за спречавање тортуре, нечовечног или понижавајућег поступања и кажњавања (1987) и Међуамеричка конвенција за спречавање и кажњавање тортуре (1985).

<sup>35</sup> О томе више видети: Committee on Human Rights, General Comment No. 20: Replaces general comment 7 concerning prohibition of torture and cruel treatment or punishment (Art. 7), 03/10/1992, para. 2; ECHR, Case *Z and Others v. The United Kingdom*, Application No. 29392/95, Judgment of 10 May 2001, para. 73.

<sup>36</sup> ПГПП (чл. 9), ЕКЉП (чл. 5), АКЉП (чл. 7) и АППЧН (чл. 6).

је замислити да би без њиховог постојања новинари могли успешно откривати и пласирати информације.

Прва слобода омогућава лицима слободно кретање на територији државе у којој се налазе, напуштање било које земље (укључујући и властиту), као враћање у своју државу.<sup>37</sup> Ова слобода је новинарима нарочито важна приликом прикупљања информација.

Треба рећи да слобода кретања, за разлику од права на живот и забране тортуре, може бити дерогирана у случају ванредне јавне опасности. Поред тога, ова слобода подлеже ограничењима и када не постоји стање ванредне јавне опасности. Међутим, такво ограничење мора бити предвиђено законом и установљено у складу са принципом неопходности, тј. ради заштите националне безбедности, јавне сигурности, јавног поретка, јавног здравља, јавног морала, права и слободе других лица или спречавања криминала.<sup>38</sup>

Домаћи грађани, па самим тим и новинари, имају пуну слободу кретања унутар државе чији су држављани, као и право да напусте ту државу и у њу се врате, сем у случају постојања неке од напред наведених ограничавајућих околности. Иностранци новинари који су легално ушли на територију друге државе, као и сви други странци са таквим статусом, уживају слободу кретања у истој мери као и домаћи држављани.<sup>39</sup> Међународно право не допушта никаква ограничења слободе кретања унутар државне територије која би погађала само странце.

Страни новинари, ипак, немају потпуно исти положај као домаћи новинари. Међународно право не гарантује право уласка на територију стране државе, већ то зависи од воље сваке појединачне државе. Поред тога, државе имају право да странце, па самим тим и новинаре, протерају са своје територије. Протеривање странца који илегално борави на територији неке државе је увек допуштено (осим уколико има статус избеглице). Када су, пак, у питању странци који имају легалан боравак, уговори о људским правима садрже нека ограничења у погледу њиховог протеривања.<sup>40</sup>

<sup>37</sup> Ово право је гарантовано чл. 12 ПГПП, Протоколом бр. 4 уз ЕКЉП, чл. 22 АКЉП и чл. 12 АППЧН.

<sup>38</sup> Више о ограничењу слободе кретања видети: Human Rights Committee, General Comment No. 27: Freedom of movement (Art.12), 11/02/1999, Doc. CCPR/C/21/Rev.1/Add.9, paras. 11-18.

<sup>39</sup> Чињеница да је неки странац легално ушао на територију стране државе и да тамо легално борави даје му право на уживање слободе кретања какву имају и домаћи држављани.

<sup>40</sup> Протокол бр. 4 уз ЕКЉП (чл. 4) забрањује колективно протеривање странаца. ПГПП (чл. 13) садржи одређене процедуралне гаранције које морају бити испоштоване приликом



Слобода изражавања<sup>41</sup> се поред појединаца односи и на медије и у себи укључује више компоненти, као што су забрана узнемиравања због заузетих ставова, право да се траже, примају и шире информације и идеје у усменој или писаној форми.<sup>42</sup> Пошто остваривање ове слободе са собом носи и одређене одговорности, она није зајемчена као апсолутна, већ се признаје уз значајна ограничења. Међународни уговори о људским правима садрже три врсте критеријума који морају бити задовољени да би ограничење ове слободе било допуштено: а) легалност; б) легитимност; в) неопходност у демократском друштву.<sup>43</sup> Услов легалности је формулисан на сличан начин код свих уговора о људским правима, а суштина му је да ограничење слободе изражавања мора своје утемељење имати у закону. Утврђивање легитимности неког ограничења није препуштено државама већ је оно прописано самим уговорима о људским правима, набрајањем објективних околности и то у форми *numerus clausus*. Поред испуњења два претходна услова, власти морају доказати и да је ограничење слободе изражавања неопходно у демократском друштву, што значи да ограничење не може бити наметнуто својеволјно чак и када је уведено законом и засновано на неком од допуштених основа.<sup>44</sup>

Слобода изражавања подједнако важи за домаће држављане и странце. Сходно томе, страни новинари уживају слободу изражавања у истом обиму као и домаћи новинари, односно за њих важе само она ограничења која морају поштовати домаћи новинари. Треба рећи да ЕКЉП (чл. 16) предвиђа да ни једна одредба чл. 10 не може спречити државу да ограничи политичко деловање странаца, али с обзиром да професионална делатност новинара нема такав карактер, чини се да тај члан не даје основ за било какво додатно ограничење извештавања страних новинара.

---

индивидуалног протеривања странаца. Одлука о протеривању мора бити донета у законитом поступку и, осим у ситуацијама када разлози националне безбедности другачије захтевају, протераном странцу се мора пружити могућност да од надлежних органа те државе захтева преиспитивање одлуке о протеривању, уз омогућавање коришћења услуга правног заступника.

<sup>41</sup> ПГПП (чл. 19), ЕКЉП (чл. 10), АКЉП (чл. 13), АППЧН (чл. 9).

<sup>42</sup> О томе више видети: М. Пауновић, Б. Кривокапић, И. Крстић: Основи међународних људских права, Београд, 2007, стр. 234-236.

<sup>43</sup> Прва два критеријума су предвиђена и у ПГПП и у ЕКЉП, док се трећи изричито помиње само у ЕКЉП.

<sup>44</sup> Овај услов експлицитно садржи само ЕКЉП, док код других уговора о људским правима он представља резултат тумачења тела која се старају о њиховој примени.

#### IV ЗАШТИТА НОВИНАРА У МЕЂУНАРОДНОМ ХУМАНИТАРНОМ ПРАВУ

Међународно хуманитарно право (даље: МХП) не предвиђа посебну и свеобухватну заштиту новинара упркос бројним опасностима и појачаним ризицима којима су они изложени за време оружаних сукоба. Норме посвећене овим лицима веома су малобројне у овом делу међународног права и углавном ограничене на регулисање одређених категорија новинара који су ангажовани у оружаним сукобима. Кад је у питању сама заштита, новинари не уживају посебан положај у МХП, попут санитетског и верског особља или припадника цивилне заштите, већ се штите тако што им је признат статус цивила или се, пак у појединим ситуацијама изједначавају са другим категоријама заштићених лица (ратни заробљеници, рањеници, болесници или бродоломници). Будући да се новинари сматрају цивилима, од значаја за њихову заштиту су норме МХП које регулишу општу заштиту цивилног становништва од последица непријатељстава, као и норме које се односе на посебну заштиту у ситуацијама када падну под власт противничке стране. С друге стране, новинари, као и остали цивили, могу изгубити заштиту уколико током оружаног сукоба узму директно учешће у непријатељствима.

##### 1. Категорије новинара

Иако не садржи дефиницију новинара, МХП прави разлику између ратних дописника и новинара ангажованих у опасним професионалним мисијама. Прва категорија новинара потиче из обичајног ратног права.<sup>45</sup> На терен писаног, кодификованог права пренета је Хашким правилником о законима и обичајима ратног права из 1907. године који у чл. 13 предвиђа да "новински дописници и извештачи... који падну под власт непријатеља и за које овај сматра корисним да их задржи, имају право на поступање као са ратним заробљеницима, под условом да имају исправу војних власти армије коју су пратили".<sup>46</sup> Готово истоветна одредба садржана је у чл. 81 Женевске конвенције о ратним заробљеницима из 1929. године.<sup>47</sup>

<sup>45</sup> У модерном смислу ратни репортери који ненаоружани прате оружане снаге и извештавају са бојишта појављују се током америчко-мексичког рата (1846-1848.); више о томе: D.W.Moore, *Twenty-First Century Embedded Journalists: Lawfull Targets?*, *The Army Lawyer*, 2009, July, pp.29-30.

<sup>46</sup> За текст Правилника: В.Кнежевић-Предић, С.Аврам, Ж.Лежаја, *Извори међународног хуманитарног права*, Београд, 2007, стр.307-315. Као узор за ову одредбу послужио је чл.50 Упутстава за руководство армијама САД у рату (тзв. Либеров кодекс) Видети:

Ратни дописници су у класичном ратном праву спадали у ширу категорију небораца, тј. лица која редовно прате оружане снаге, али се не сматрају њиховим припадницима. У случају пада под власт непријатеља, ова лица имају право на статус и третман ратних заробљеника.<sup>48</sup> Као услов за такво поступање Хашки правилник из 1907. и Женевска конвенција од 1929. године тражили су да ратни дописници имају исправу војних власти армије коју су пратили.

Женевске конвенције из 1949. године, такође, познају категорију ратних дописника третирајући их и даље као неборце, тј. лица која прате оружане снаге иако непосредно не улазе у њихов састав. Да би уживали такав третман конвенције су задржале услов да ова лица морају бити снабдевена посебном личном картом, додајући томе захтев да поседују дозволу за свој рад од оружаних снага у чијој се пратњи налазе.<sup>49</sup> Изглед и садржина личне карте прописани су у посебном прилогу уз III Женевску конвенцију о поступању са ратним заробљеницима.

Поред тога, прве две конвенције прописују да ратни дописници у случају рањавања, болести, или бродолома, морају бити поштовани и заштићени. Страна у сукобу у чијој се власти буду нашли има дужност да их негује и према њима поступа човечно без икакве дискриминације. Строго је забрањено њихово убијање, истребљење, излагање мучењу и биолошким експериментима, ускраћивање лекарске помоћи и неге и излагање опасностима заразе.<sup>50</sup>

Категорија ратних дописника нашла је своје место и у Допунском протоколу I из 1977. године упркос томе што овај документ више не познаје разлику између бораца и небораца. Према изричитој одредби става 2 чл. 79 заштита новинара предвиђена овим Протоколом је без икаквог утицаја на право ратних дописника акредитованих при оружаним снагама на уживање статуса ратног заробљеника на основу чл.4 III Женевске конвенције.<sup>51</sup>

Када су у питању новинари ангажовани у опасним професионалним мисијама у подручјима оружаних сукоба, њихова појава је новијег датума.

---

A.Mukherjee, Protection of Journalists Under International Humanitarian Law, Communications and Law, 1995, Vol.17, pp.29-30.

<sup>47</sup> За текст: M.Kirby, L.J.Jackson, International Humanitarian Law and the Protection of Media Personnel, University of New South Wales Law Journal, 1986, Vol.9, p.5.

<sup>48</sup> Више о томе: З.Радивојевић, Разликовање између бораца и небораца у међународном хуманитарном праву, Зборник радова Правног факултета у Нишу, 2009, стр.43-46.

<sup>49</sup> Чл.13, тачка 4 I и II Женевске конвенције и чл.4, тачка 4 III Женевске конвенције; за текст: В.Кнежевић-Предић, С.Аврам, Ж.Лежаја, op.cit, стр.5-6, 30-31 и 47-48.

<sup>50</sup> Чл. 12 I и II Женевске конвенције.

<sup>51</sup> За текст: В.Кнежевић-Предић, С.Аврам, Ж.Лежаја, op.cit, стр.228.

Увођењу ове категорије у МХП допринео је значајан пораст учешћа новинара који немају статус ратних дописника у периоду после Другог светског рата. Овде се заправо ради о представницима медија који нису акредитовани код оружаних снага, већ у својству независних новинара извештавају са ратних подручја. Околност да је сваке године растао број несталих, убијених и рањених новинара у зонама оружаних сукоба утицала је да се, као што је већ речено, под окриљем Уједињених нација почетком 70-тих година прошлог века припреми нацрт посебне конвенције о заштити ових лица.

Међутим, на дипломатској конференцији која је претходила усвајању Допунског протокола I није прихваћен предлог да се новинарима ангажованим у опасним професионалним мисијама призна посебан статус у МХП. Уместо тога, одлучено је да се у овај документ укључи посебна одредба искључиво посвећена мерама за заштиту новинара<sup>52</sup>. У коначном тексту та одредба прихваћена је као чл.79 Протокола који изричито прописује да се новинари ангажовани у опасним професионалним мисијама у подручјима оружаних сукоба сматрају цивилима. Они ће бити заштићени под условом да не предузимају никакве акције које би нашкодиле њиховом статусу цивила.<sup>53</sup>

Протокол предвиђа могућност да ова категорија новинара буде снабдевена личном картом чији је модел дат у посебном прилогу. За издавање личне карте надлежна је влада државе чији је држављанин новинар или на чијој територији има пребивалиште, односно на којој се налази седиште медијске куће у којој је запослен. Циљ ове личне карте је да се докаже да је неко лице ангажовано у оружаном сукобу новинар, али њено поседовање није услов за уживање права која овим лицима припадају на основу МХП.<sup>54</sup>

У оружаним сукобима вођеним током последње деценије прошлог и почетком овог века створена је нова категорија новинара која још увек нема своје утемељење у позитивном МХП. Реч је о тзв. интегрисаним или инкорпорисаним новинарима (енг. *embedded*; фр. *intégré/incorporé*) који су укључени у састав оружаних снага и стриктно прате њихово кретање.<sup>55</sup> Они прихватају обавезу да поштују правила службе војне јединице којој

<sup>52</sup> Final Act of the Diplomatic Conference on the Reaffirmation and Development of International Humanitarian Law Applicable in Armed Conflicts, Vol.X, CDDH/I/237, p.75.

<sup>53</sup> Ставови 1 и 2 чл.79 Протокола; за текст: В.Кнежевић-Пређић, С.Аврам, Ж.Лежаја, *op.cit.*, стр.228.

<sup>54</sup> У овом смислу: Н.Р.Gasser, *op. cit.*, p.5.

<sup>55</sup> Више о овој категорији новинара: D.W.Moore, *op.cit.*, pp.8-28; H.Tang, *Protection of Journalists in Situations of Armed Conflicts: Enhancing Legal Protection Under International Law*, Dissertation, Golden Gate University School of Law, 2008, pp.48-51

припадају укључујући ограничење слободе кретања, али за узврат добијају пуну заштиту и могућност непосредног извештавања из зоне њеног борбеног дејства.

Пракса коришћења интегрисаних новинара започета током Фокландског (1982) и Голфског рата (1990-1991.) значајно је проширена у ирачком сукобу 2003. године када је у саставу америчких и британских снага било око 700 оваквих новинара. Према ставу министарства одбране ових држава интегрисани новинари у случају пада под власт неријатељске стране морају бити третирани као ратни дописници у смислу III Женевске конвенције, односно имају статус ратних заробљеника. Насупрот томе, војне власти неких земаља (нпр. Француске) сматрају да су ова лица једнострано или независни новинари који уживају статус цивила сагласно чл.79 Протокола I.<sup>56</sup>

Према важећем МХП положај интегрисаних новинара најближи је статусу ратних дописника,<sup>57</sup> будући да они прате оружане снаге и извештавају са подручја војних операција. Међутим, да би ови новинари имали статус ратног заробљеника када падну под власт супротне стране неопходно је да добију дозволу за свој рад од стране оружаних снага у чијој се пратњи налазе, као што прописује чл. 4 III Женевске конвенције. У супротном они се сматрају цивилима у случају задржавања од друге стране у сукобу и уживају заштиту предвиђену Протоколом I за новинаре ангазоване у опасним професионалним мисијама.

## 2. Општа и посебна заштита

Пошто се сматрају цивилима, обе категорије новинара уживају општу заштиту од опасности које проистичу из вођења војних операција. Посебна заштита њима се, пак, даје у ситуацијама када падну под власт супротне стране у сукобу.

Према општем правилу стране у сукобу дужне су да у свако доба праве разлику између цивилног становништва и бораца и да сходно томе војне операције усмеравају само против ових последњих.<sup>58</sup> Из тога произилази да новинари као цивили не смеју бити предмет напада. Не

---

<sup>56</sup> A. Balguy-Gallois, Protection des journalistes et des médias en période de conflit armé, *Revue International de la Croix-Rouge*, 2004, Vol.86, no.853, p.42.

<sup>57</sup> B. Saul, The International Protection of Journalists in Armed Conflict and Other Violent Situations, *Australian Journal of Human Rights*, 2008, Vol.14, no.1, p.108.

<sup>58</sup> Чл.48 Допунског протокола I.

само да они не могу бити циљ напада, већ је забрањено претити им таквим нападима у циљу терорисања.<sup>59</sup>

Посебно су забрањени напади против ових лица извршени без избора циљева. Као такви, *inter alia*, сматрају се напади од којих се може очекивати да ће изазвати успутне губитке међу цивилним становништвом која су несразмерно велика у односу на конкретну и непосредну војну предност која се очекује.<sup>60</sup> Поред тога, забрањено је да се цивилно становништво, укључујући ту и новинаре, користе као живи штит ради обезбеђења или заштите војних објеката од напада.<sup>61</sup>

У извођењу војних операција стране у сукобу дужне су да предузимају одређене мере предострожности ради отклањања или свођења на минимум жртава међу цивилима. Нападач мора стално водити рачуна о томе да поштеди цивилно становништво и новинаре појединачно.<sup>62</sup> Таква обавеза је у првом реду наметнута војним старешинама који планирају или одлучују о нападу. Они су дужни да приликом избора средстава и начина напада предузму све могуће мере предострожности да се избегну или сведу на минимум макар и случајне жртве међу цивилима. Њихова је обавеза да се уздрже од напада уколико утврде да ће жртве или разарања међу цивилима бити несразмерно велики у односу на конкретну и директну војну предност која се очекује. Уколико се током већ започетог напада установи да ће успутне цивилне жртве бити у несразмери са претпостављеном конкретном и директном војном предношћу, напад мора бити одмах обустављен.<sup>63</sup>

Друга врста обавезе непосредних извршилаца напада тиче се дужности обавештавања цивилног становништва. Када год је то могуће, треба упозорити на ефикасан начин цивиле да напад предстоји како би се могли склонити и заштити.<sup>64</sup> Ова обавеза, пак, не постоји ако околности то не допуштају, што је рецимо случај приликом изненадног напада или јуриша који је диктиран војном потребом.<sup>65</sup>

<sup>59</sup> Став 2 чл.51 Допунског протокола I

<sup>60</sup> Став 5, тачка б) чл.51.

<sup>61</sup> Став 5 чл.51.

<sup>62</sup> Став 1 чл.57.

<sup>63</sup> Став 2, тачке а) и б) чл.57. У овом случају реч је о примени начела пропорционалности у међународном хуманитарном праву. Више о том принципу кад је у питању заштита новинара, као и о значењу мера предострожности видети: A.Balguy-Gallois, *op.cit.*, pp.54-63.

<sup>64</sup> Тачка в).

<sup>65</sup> Више о томе: К.Обрадовић, М.Шаховић, М.Деспот, *Међународно хуманитарно право: развој-примена-санкције*, Београд, 2002, стр.184-185.

Док су општа правила о заштити цивила подједнако примењива на све категорије новинара, разлика између ратних дописника и независних новинара ангажованих на опасним професионалним задацима постоји у погледу посебне заштите коју ова лица уживају у случају пада под власт друге стране у сукобу. Пошто припадају категорији лица која прате оружане снаге, али не учествују у војним операцијама, ратни дописници могу бити задржани када падну у руке непријатеља. Право задржавања правда се њиховом блиском, иако у начелу неборбеном, сарадњом са властитим оружаном снагама и њиховим ратним подухватима. Страна која их је заробила овлашћена је, да зависно од околности случаја одлучи да ли ће их једноставно пустити на слободу, задржати одређено време, или их држати током трајања оружаног сукоба.<sup>66</sup> Уколико непријатељ жели да их задржи, ратни дописници добијају статус и третман ратних заробљеника.

Овакав положај ратних дописника значи да ће они бити подвргнути правилима о поступању са ратним заробљеницима која су садржана у III Женевској конвенцији. Њима се у свим околностима гарантује човечно поступање, поштовање личности и бесплатно издржавање и лекарска нега. Према њима су забрањени сви облици репресалија и дискриминације.<sup>67</sup> Ратни дописници могу бити интернирани, тј. смештени у логоре у којима ће принудно боравити уз ограничење слободе кретања<sup>68</sup>. Ратни дописници могу бити пуштени на слободу и враћени у своју домовину или смештени у неутралне државе у току трајања непријатељстава,<sup>69</sup> али се у сваком случају морају ослободити после окончања непријатељстава.<sup>70</sup>

За разлику од ратних дописника, новинари ангажовани у опасним професионалним мисијама у случају пада под власт супротне стране имају статус цивила. То значи да је њихов положај регулисан правилима које садржи IV Женевска конвенција о заштити цивилних лица. Овим новинарима се, такође, на општи начин гарантује поштовање личности, части, породичних права, верских убеђења, човечно поступање и заштита од сваког облика насиља и дискриминације.<sup>71</sup> Међутим, конкретан третман ових лица као цивила зависи од њиховог држављанства и територије на којој су се налазили у тренутку пада у руке непријатеља.

У том погледу се према Женевској конвенцији могу разликовати две ситуације. Прва је када се новинар једне стране у сукобу на почетку

---

<sup>66</sup> Ф. Карлсховен, *Ограничења вођења рата* (превод), Загреб, 2001, стр.43.

<sup>67</sup> Чланови 13-16 III Женевске конвенције.

<sup>68</sup> Чл.21.

<sup>69</sup> Чл.109-110.

<sup>70</sup> Чл.118.

<sup>71</sup> Чл.27 IV Женевске конвенције.

непријатељстава нађе на територији супротне стране. Ови новинари имају право да напусте територију непријатељске земље ако то желе или ако то није супротно националним интересима те државе.<sup>72</sup> Међутим, уколико захтевају апсолутни разлози безбедности страна која држи ова лица може одлучити да их интернира или им одреди место принудног боравка.

Друга је ситуација када се новинари нађу на територији окупираној од стране непријатеља. Њима се, такође, може у крајњем случају одредити принудни боравак или интернација ако окупациона власт такву меру сматра нужном из разлога безбедности. Такве одлуке се морају доносити по редовном поступку који је прописала окупациона сила уз гарантовање права жалбе или тражења преиспитивања по могућству сваких шест месеци.<sup>73</sup> По окончању непријатељства интернација мора престати у најкраћем могућем року.<sup>74</sup>

### 3. Губитак заштите

Независно од тога којој категорији припадају, новинари губе заштиту гарантовану МХП уколико предузму акцију која би нашкодила њиховом статусу цивила<sup>75</sup>. Овде је заправо реч о примени општег правила према коме цивили уживају заштиту само уколико не узимају директног учешћа у непријатељствима, односно за време док не узимају директног учешћа у непријатељствима.<sup>76</sup> Допунски протокол, међутим, не појашњава шта значи непосредно учешће у непријатељствима. Коментатори ове одредбе указују да акт непријатељства означава сваки ратни акт који по својој природи или циљу непосредно погађа особље или опрему непријатељских оружаних снага.<sup>77</sup> Директно учешће у непријатељствима, каже се даље у коментару уз овај члан,<sup>78</sup> имплицира непосредну узрочну везу између активности која се предузима и штете нанете непријатељу у време и на месту где се активност одвија.

Кад су у питању новинари, концепт забране директног учешћа у непријатељствима има специфично значење због природе мисије која ова лица обављају током оружаних сукоба. Наиме, овом забраном не могу

<sup>72</sup> Чл.35.

<sup>73</sup> Чл.78.

<sup>74</sup> Чл.132-135.

<sup>75</sup> Чл.79, став 2 Допунског протокола I.

<sup>76</sup> Чл.51, став 3.

<sup>77</sup> Y.Sandoz, C.Swinarski, B.Zimmermann, eds., Commentary on the Additional Protocols of 8 June 1977 to the Geneva Conventions of 12 August 1949, International Committee of the Red Cross, Geneva, 1987, p.619.

<sup>78</sup> Ibid., p.516, para.1679.



бити обухваћени акти који спадају у оквире редових новинарских задатака. Прихватајући новинаре као цивиле, стране у сукобу су се истовремено сложиле да им омогуће уобичајен професионални рад.<sup>79</sup> Због тога под удар ове забране могу доћи само они акти новинара које непосредно и ефективно доприносе војним акцијама једне стране у сукобу.

У складу са тим новинари губе заштиту коју им гарантује МХП само уколико постоји директна веза између њихових поступака и последица таквог понашања на вођење непријатељстава. Такав случај постојао би уколико се новинар бави шпијунажом, тј. ако тајно или под изговором обављања задатака извештавања прикупља обавештења у оперативној зони једне стране у сукобу са намером да их саопшти противнику.<sup>80</sup> Међутим, само ширење пропагандних порука не сматра се директним учешћем у непријатељствима, чак и када таква активност новинара представља подршку ратним напорима.<sup>81</sup>

Новинари који узимају непосредно учешће у непријатељствима не добијају статус бораца, већ једино ризикују да изгубе заштиту која им се даје као цивилима.<sup>82</sup> За време док учествују у непријатељствима они губе имунитет од напада и могу бити законити војни циљ. Због такве активности страна у сукобу у чијој се власти нађу има право да према њима предузима мере принуде и безбедности, као што су суђење за повреде које произилазе из непријатељства, интернирање или одређивање места принудног боравка.<sup>83</sup> Међутим, престанком директног учешћа у непријатељствима, новинари поново добијају право на заштиту од последица вођења војних операција.

## V ЗАКЉУЧАК

Садашње стање позитивног међународног права у погледу заштите новинара може се свакако оценити као незадовољавајуће. Упркос бројним иницијативама од стране професионалних новинских организација и активностима у оквиру Уједињених нација још увек нема посебног међународног уговора о заштити новинара. Иако неколико постојећих нацрта конвенција нуде добра решења и омогућавају ефикасну заштиту

---

<sup>79</sup> Н.Р.Gaser, *op.cit.*, p.14.

<sup>80</sup> Чл.29 Хашког протокола од 1907. Више о новинарима шпијунима: Н.Tang, *op.cit.*, pp.122-127.

<sup>81</sup> А.Balguy-Gallois, *op.cit.*, p.44.

<sup>82</sup> В.Saul, *op.cit.*, p.110

<sup>83</sup> Видети чл.45 Допунског протокола I. Поред тога, будући да не улазе у састав оружаних снага, новинарима се због ових активности може судити за дело перфидије у складу са чл.37, став 1, тачка в) Протокола.

код већине држава и даље не постоји спремност да их прихвате. При таквом стању ствари као релевантне за заштиту новинара остају одредбе важећих уговора о људским правима, као и конвенције из области МХП.

Уговори о људским правима су сувише општи и не могу да покрију и регулишу посебне ситуације и пруже потребну заштиту новинарима. Поред тога, нека људска права зајемчена међународним уговорима могу у случају оружаних сукоба и других ванредних ситуација бити дерогирана, што новинаре лишава заштите управо у оним околностима када им је она најпотребнија. Слабост је и то што ови уговори, углавном, не предвиђају кажњавање лица која крше људска права, што је допринело да велики број кривичних дела извршених против новинара остане нерасветљен, а њихови починиоци некажњени.

Одредбе уговора из области МХП посвећене новинарима веома су малобројне и углавном ограничене на регулисање категорије новинара који су ангажовани у оружаним сукобима. Кад је у питању сама заштита новинара, те норме остају у границама онога што је предвиђено за цивили и друге категорије заштићених лица. Остаје отворено питање да ли би се постојећа заштита унапредила уколико би се новинарима гарантовао специјални статус током оружаних сукоба. У прилог таквог статуса навођена је њихова улога у стварању истините слике о дешавањима у неком оружаном сукобу, допринос јачем притиску јавног мњења на актере у сукобу који крше правила МХП, као и изложеност новинара већим опасностима и ризицима у поређењу са другим цивилима. Као главни противаргумент истицано је да би увођење специјалног статуса за новинаре довело до слабљења и разводњавања режима чиме би се изгубио њен смисао. Уз то, овакав статус новинара подразумева усвајање посебног амблема чије би ношење некада ова лица изложило већој опасности неко када изгледају као обични цивили.

Друго је питање како одредити круг лица која потпадају под појам новинара. Према важећим правилима МХП акредитацију ратних дописника увек врше војне власти, док за независне новинаре ове документе опет издаје држава чије држављанство новинар има или на чијој територији његова медијска кућа или он имају седиште, односно пребивалиште. У овом погледу најбоље решење било би да се издавање новинарских идентификационих картица повери неком независном међународном стручном телу као што је то предлагано у нацртима конвенција о заштити новинара. Међутим, за то је потребно усвојити посебан међународни уговор који опет треба да прихвате државе од којих у крајњој линији зависи установљење међународног стандарда заштите новинара, као и његова имплементација на међународном и националном плану.

**Prof. Zoran Radivojević, L.L.D.,**  
Full Professor  
Faculty of Law, University of Niš

**Doc. Nebojša Raičević, L.L.D.,**  
Assistant Professor  
Faculty of Law, University of Niš

### ***The Protection Of Journalists In International Law***

#### ***Summary***

*Every year, a large number of journalists are killed or injured in line of professional duty or on account of the results of their investigative journalism, particularly in the course of armed conflicts. Unfortunately, there is no single document in international law which would embody specific rules on the protection of journalists. Instead, the protection of journalists in international law is exercised on the basis of general rules contained in human rights treaties and special provisions of international humanitarian law.*

*In the past period, there have been several attempts to adopt a special treaty on the protection of journalists engaged in dangerous missions. The first efforts came from some professional journalists' associations at the end of the 1960s but the proposed drafts did not obtain necessary state support. Given the frequency of casualties involving journalists, the United Nations also engaged in improving the international protection of journalists. The UN General Assembly requested from the Human Rights Commission to draft a convention providing for the protection of journalists on dangerous missions. In 1971, the Human Rights Commission adopted a preliminary draft of an international convention and the next year it produced the Draft Articles of the International Convention on the Protection of Journalists Engaged in Dangerous Professional Missions in Areas of Armed Conflict. Unfortunately, neither of the proposed legal texts has been officially adopted by the General Assembly to the present day.*

*For the lack of a special treaty governing this issue, the protection of journalists is nowadays based on the rules of international law which are contained in human rights treaties and international humanitarian law. Although they do not contain specific legal provisions on the protection of journalists, human rights treaties contain some fundamental human rights which are valuable for the protection of journalists, such as: the right to life, the prohibition of torture and inhuman treatment or punishment, the freedom of expression and the freedom of movement. Some of these rights provide for their physical protection while others enable the exercise of their professional activities.*

*Unlike human rights treaties, international humanitarian law does contain special provisions on the protection of journalists. International humanitarian law distinguishes between accredited war correspondents and “independent” (free-lance) journalists. Both categories of journalists are regarded as civilians but war correspondents are given the status of prisoners of war in case they are captured by enemy. As all other civilians, journalists lose their protection if they take a direct participation in hostilities.*

**Key words:** *international law, protection of journalists, United Nations, human rights treaties, international humanitarian law, war correspondents, independent journalists, embedded journalists*

**Проф. др Предраг Димитријевић, редовни професор**  
 Правни факултет у Нишу

### **НЕКА ПИТАЊА МЕДИЈСКЕ КОНЦЕНТРАЦИЈЕ\***

*"Монополисати слободу значи уништавати је"<sup>1</sup>*

**Апстракт:** Закон о радиодифузији у Републици Србији (2002) методом таксативног набрајања одређује појам медијске концентрације као и појам недозвољене медијске концентрације. У суштини, ради се о преплитању финансијских токова емитера када један емитер улази у оснивачки капитал другог или медијског предузећа, или је присутан у разним облицима медија, што му отвара могућност преовлађујућег утицаја на уређивачку политику и тиме на преовлађујуће и недопуштено креирање јавног мњења. Недопуштени уплив у власничку структуру емитера, односно медијског предузећа, јесте апсолутно ништава медијска активност која ствара преовлађујући утицај на јавно мњење, чиме се нарушава принцип плурализма мишљења у средствима јавног информисања.

Оно што јесте опасно, а то је да медијска концентрација јесте покушај да се контролише медијски простор. Контролори медијског простора су тзв. „велики мајстори“ који долазе из сфере политике или бизниса а који су често јако повезани заједничким интересом.

Медијска концентрација у недозвољеним размерама доводи у питање два кључна начела медијског права, а то је „слобода јавног информисања“ (члан 1. Закона о јавном информисању) и „забрана монопола у области јавног информисања“ (члан 7. Закона о јавном информисању). Наиме, медијска концентрација доводи до злоупотребе права, утицаја и контроле средстава јавног информисања и том контролом манипулише и ограничава слободан проток идеја, информација и мишљења. Истовремено, медијском концентрацијом се успостављају политички и економски монопол на објављивање идеја, информација и мишљења не само у јавном гласилу већ много

---

\*Рад је резултат истраживања на пројекту „Људска и мањинска права у европском правном простору“, под редним бројем 14043Д, које финансира Министарство за науку и технолошки развој Републике Србије.<sup>1</sup>

"То monopolize freedom destroys it", писало је у одлуци једног америчког суда из 1957. године Душан Бабић, *Однос власништва над медијима и њихова независна позиција*, Медијска политика и закони, Сарајево, 2004.

шире у медијском простору у једној држави али и у глобалним наднационалним размерама.

Антимонополско право је део Радиодифузног права и нормативно је смештено у Закон о радиодифузији. Антимонополско право чине правне норме које су донете са циљем да обезбеде спречавање недозвољене медијске концентрације. Због свог значаја питања и проблеме медијске концентрације заслужује посебну системску пажњу и третман. Зато је важно донети посебан закон о медијској концентрацији, који треба да предвиди и конкретне правне механизме за превенцију, као и за деловање независних агенција, када се уоче појаве недозвољене медијске концентрације. Истовремено треба прецизирати и правне поступке за спречавање, отклањање и санкционисање овакве недозвољене правне активности у медијском простору, што треба да буде надлежност независних и деполитизованих јавних агенција.

**Кључне речи:** медијска концентрација; медијски монопол; слобода јавног информисања; медијски плурализам; диверзитет медија; концентрација власништва у медијима; конкуренција медија.

### **1. Глобализам и медијски плурализам**

Свет је под утицајем техничког напретка захватио процес глобализације, који има утицаја и на област медија. Информација преставља једно од основних извора моћи.<sup>2</sup> За медије се сматра да су четврти стуб демократије јер им је улога да контролишу власт, моћне и богате у име јавности.

Развој информационе технологије ствара нове видове комуникација, које пружају могућност уједначавања медијских садржаја и глобалног медијског утицаја. Технолошке промене и тражење нових модела продукције и дистрибуције медија потреса медијску индустрију. Интернет, као нова платформа за емитовање програма, променио је услове функционисања медијског система и створио услове за дисбаланс између слободе медија и права и слободе оних на које се информације односе.<sup>3</sup> Промене у начинима продукције, дистрибуције и рецепције медија представљају

---

<sup>2</sup> Путем медија се могу пласирати многе информације или се оне задржавају јер се чека прави или пак политички не-прихватљив тренутак за њихово пласирање. Информације које се емитују могу бити нетачне или непотпуне и то се често чини сасвим свесно и са намером.

<sup>3</sup> Члан 10 Европске конвенције за заштиту људских права, јемчи слободу изражавања и информисања, поштујући начело независности медија.

изазов за оне који управљају медијима и који регулишу медије. Додатну димензију кризи медија додају традиционално спорни механизми политичке контроле и инструментализације медија, нпр. у пост социјалистичким друштвима.

У савременом глобализованом свету постоји неумољиви тренд концентрације медијских индустрија која доводи у питање медијску разноликост и плурализам, односно слободу изражавања и демократски развој. Медијском плурализму и разноликости прети медијска концентрација да се може поставити питање: да ли ће у будућности владати једна глобална медијска империја у којој ће једна или неколико (међусобно повезаних) мегакорпорација, дистрибуирати информације на целој земаљској кугли?<sup>4</sup>

Медијска концентрација није више специфична само за САД, него је глобална. Медијски колонијализам угрожава демократије и културолошки плурализам малих држава. Велике светске и европске компаније постепено успостављају медијску концентрацију моћи.<sup>5</sup> Све више се смањује број медијских компанија које надзиру производњу и емитовање забавног и информативног садржаја.

У тренутку кад се медијске индустрије повезују и с великим корпорацијама, моћ и утицај им расте. Моћ политике над медијима је тада мања, а снага медија над политиком већа. Страно власништво у медијима у земљама Средње и Источне Европе показује стално ширење траснационалних медија.<sup>6</sup> Са демократским променама у овим земљама, неке од западних медијских компанија донеле су стандарде медијске одговорности.<sup>7</sup> Минимални европски стандарди на подручју медијских слобода, независности и плурализму медија у ЕУ су: јавност власништва, забрана концентрације власништва (монопола), потпуно повлачење државе из

<sup>4</sup> Зрињка Перушко, *Медијска концентрација: изазов плурализму медија у Средњој и Источној Европи*, Медиј. истраж. (год. 9, бр. 1), Загреб, 2003, стр. 40.

<sup>5</sup> Највећа светска медијска компанија је *AOL Time Warner* настала је спајањем *America Online (AOL)*, Интернет порталом и е-маил сервисом који обухвата више од 27 милијуна претплатника у САД-у с компанијом *Time Warner* која је у својем посједу већ имала продукцијски студио и тематске паркове *Warner Bros*, *Hanna-Barbera*, *CNN* и 28 других телевизијских мрежа у свијету, магazine *Time*, *Fortune*; 24 марке књига, 52 дискографске марке, и цијелу корпорацију *Turner Entertainment (New internationalist on-line)*. Зрињка Перушко, *Медијска концентрација: изазов плурализму медија у Средњој и Источној Европи*, Медиј. истраж. (год. 9, бр. 1), Загреб, 2003, стр. 45.

<sup>6</sup> Подаци говоре да су главни улагачи компаније из Немачке, Швајцарске и скандинавских земаља, посебно у штампаним медијима, док глобалне компаније (с америчким седиштима или капиталом) улазе на тржишта тих земаља у телевизију и радио.

<sup>7</sup> У периоду социјализма у земљама средње и источне европе плурализам и разноликост медијских садржаја нису били стандард, већ су били непожељни а понекад и опасни по живот.

власништва у медијима и успостављање равноправног третмана свих медија на тржишту.<sup>8</sup> Плурализам у земља Средње и Источне Европе постаје демократски политички циљ, али убрзо и економски циљ.<sup>9</sup> Медији су данас у првом реду бизнис чији је доминантан циљ добит. Европски концерни послују због зараде и не мешају се у домаћу политичку ситуацију, док се локални медијски моћници боре за преузимање тржишта због политичких интереса.<sup>10</sup>

Концентрација медијских концерна, хоризонтално и вертикално, и ширење медијских компанија у различитим земљама постаје савремени светски феномен, који се у литератури назива *конглоцентрација*. Тежња за концентрацијом медијских индустрија протеже се на све врсте медија, јер највеће светске компаније поседују све масовне медије, укључујући и интернет. То је увод у тоталитарни (медијски) поредак где је цели комуникациони процес на свим нивоима (од приватне до јавне – на пример, од мобилног телефона, електронске поште, до телевизије и штампе) у власништву исте моћи. Тако се отвара питање односа плурализама и медијске концентрације.

Политичка и културна различитост врста медија и њиховог садржаја од кључног је значаја за медијски плурализам. С друге стране, медијски плурализам доприноси политичком и културном плурализму, односно формално, проширењу могућности избора гледалаца и равноправном, транспарентном и недискриминаторном приступу медијима или у материјалном смислу, разноврснијој понуди медијског садржаја. Најзад, медијски плурализам доприноси плурализму локалног радио и телеви-зијског пејзажа, паралелно са мрежама централизоване дистрибуције програма и сервиса.<sup>11</sup>

---

<sup>8</sup> То је нарочито дошло до изражаја у расправи о спорним медијским законима (пакету медијског законодавства) које је крајем 2010. прихватио мађарски парламент, па их делимично коригирао на захтев Европске комисије у марту 2011.

<sup>9</sup> У земљама Средње и Источне Европе, разноликост у медијском простору очекивала се од нових, приватних медија, па су комерцијализам и приватизација били доминантни начини да би се постигла разноликост.

<sup>10</sup> У региону је улазак немачког концерна WAZ подстакао концентрацију власништва. У неким земљама WAZ је купио најтиражније листове, као што је био случај са Македонијом у којој је преузео власништво над три дневника. У Хрватској WAZ поседује половину ЕПХ, која има премоћ на тржишту магазина и једну од првих позиција на тржишту дневних новина. У Бугарској WAZ је купио два најтиражнија дневна листа, док је у Србији најстарија новинска кућа *Политика* прешла у власништво овог концерна (у једном период), као и више локалних магазина и новина. WAZ је присутан и у Босни и Херцеговини, а у Румунији такође већински власник више медија.

<sup>11</sup> Постоје бројни примери када државне структуре на локалном нивоу контролишу и низ неприватизованих локалних медија, чиме се ствара монопол на медијском тржишту.



У јавном је интересу постојање разних медијских организација, јер то треба да значи да многе групе добијају могућност изражавања својих погледа, ставова, идеја. Државе треба да обезбеде претпоставке да разноврстан медијски садржај, који одражава различите политичке и културне ставове, буде доступан јавности. Један од битних услова за то је уредничка независност медија.

Слобода изражавања и информисања, слободан проток информација и идеја, имају кључни значај за демократију. Право на информацију као основно људско право је изузетно моћно. Борба за демократске промене су и медијско-комуникационе промене. У демократским друштвима, слобода речи не само да је зајемчена, него је са друге стране, праћена и правом да се буде ваљано обавештен. Међутим, ова право су доведена у питање концентрисањем медија, спајањем некад независних новина у велике хегемонистичке групације. Постоје разлике међу земљама али степен угрожености слободе медија је у управној сразмери са степеном корупције. Мноштво самосталних и независних медија на националном, регионалном и локалном нивоу појачавају плурализам и демократију.<sup>12</sup> Слобода медија је под јаким притиском политичких и тржишних утицаја, па је зато потребно у оквиру медијских политика разрадити мере за заштиту и подстицање плурализма и разноликости медија.<sup>13</sup> Два су основна начина заштите плурализма: ограничавање концентрације, односно спречавање монопола (нпр. надзор врше регулаторна тела у радио и телевизијском емитовању или тела за спречавање концентрације опште) или субвенционисањем медија.

## ***2. Медијски плурализам и транспарентност медија***

Једно од основних људских права је да појединац слободно саопштава своје мисли и ставове, али и да прима ставове, идеје и информације из различитих и независних извора. Плурализам медија значи постојање мноштва независних и самосталних медија, који одражавају најширу могућу разноврсност мишљења и идеја, неопходни су за практично остваривање слободе. Конкурентност значи плурализам. Медијски плурализам је последица структуралне разноликости медијског садржаја по врстама, власницима, публикама и приступу. Слобода медија, независност и

---

<sup>12</sup> Препорука бр. Р(99) 1, Комитета министара савета европе земљама-чланицама о мерама за унапређење медијског плурализма (1999).

<sup>13</sup> У Србији се упркос великом броју штампаних медија плурализам идеја не осећа, пошто је тржиште подељено између неколико великих играча и државе, с једне стране, а с друге стране је под контролом великих оглашивачких агенција које индиректно контролишу токове новца и политичког утицаја.

плурализам медија спречавају сваку политичку и економску концентрацију медијског простора.

Медијски плурализам и медијски диверзитет (*медиа диверсити*) јесу концептуалне категорије у медијским теоријама и често се погрешно користе као синоними.<sup>14</sup> Медијски плурализам не значи сам по себи и медијски диверзитет као слободну неинструментализовану разноликост медијских садржаја. Број електронских медија, квантитативни показатељи о броју дневних новина, периодичне и седмичне штампе не мора да значи да је принцип плурализма остварен. Бројност медијских канала не значи и квалитет или тачност емитоване садржине. Поред квантитативних показатеља о броју медија, важно је ко стоји иза њих, ко их контролише, односно чији је капитал унутра. Унутар једне велике медијске корпорације, која у власништву има штампане и електронске медије, информације могу да се бирају и прерађују у једном уређивачком средишту. Тада нам је свеједно да ли смо читали новине, гледали телевизијске вести или слушали радијо јер су информације увек исте.

Осигуравање транспарентности информација о власништву у медијима сматра се једном од најважнијих мера којима се може заштитити плурализам. Питање транспарентности власништва над медијима је у директној вези са прикривањем медијске концентрације. Ко су прави власници медија, да ли је власништво над медијским системима транспарентно, има ли недозвољене медијске концентрације и на који је начин успостављен власнички шаблон, само су нека од основних питања која муче медијску сцену у многим државама. Јавност има пуно право да зна ко су стварни власници медија и да на основу тога бира шта ће гледати, слушати и читати. Због тога је важно омогућити да јавност има увид у власничку структуру разних облика медија.

Концентрација медија повратно ствара тешкоће на плану транспарентности медија. Транспарентност медија главни је услов за очување и јачање плурализма и нужност за контролу концентрације и примену антиконцентрацијских одредби. Транспарентност власничке структуре је шири процес који превазилази проблем концентрације медијске индустрије.

Посебна важност транспарентности јесте у контексту мултинационалних мултимедијалних група и сложених структура у предузећима.

---

<sup>14</sup> Због тога су медијски плурализам и диверзитет једна од најдискутабилнијих и најконтроверзнијих тачака у средишту расправа о слободи медија и медијској политици и правном регулисању истих (медијско право). Витковић Биљана, *Концептуална разграничења - плурализам и диверзитет*, ЦМ - часопис за управљање комуницирањем, Библиотека Министарства финансија Републике Србије, Београд, 2010, вол. 5, бр. 15, стр. 143-162.

Интернационализација капитала медијских предузећа, развој мултимедијских група, појава нових медијских актера из других грана економских активности, као и постепена интеграција медија у веће целине које покривају процес производње и дистрибуције медија, имају утицај на транспарентност медија.

Импресивну медијску групу у неким државама представља и Католичка црква. Држава и Црква су два највећа власника медија у многим државама.<sup>15</sup> Државна моћ над медијима је и даље присутна само што мења форме утицаја. Медијска концентрација је опасна и могла би угрозити демократски развој јер доводи до униформности и редукције медијских садржаја, односно до смањења разноликости и могућности избора наслова, програма или идеја. Медији, а посебно јавни радиодифузни сервис, треба да омогуће различитим друштвеним групама и интересима да се изразе, укључујући језичке, социјалне, економске, културне и политичке мањине. Медијска концентрација се директно супротставља овим идејама.

Одговор на питање о демократској функцији медија, више није повезано само са степеном одвојености државе и политичких елита као контролора медија од самих медија, него зависи од тога да ли постоји власнички и уређивачки плурализам.<sup>16</sup> Плурализам је добар за демократију, али ипак није и довољан. Опште је уверење да транспарентност контроле над медијима може допринети плурализму медијског пејзажа.

Медијска концентрација у суштини значи власничку и економску контролу и ствара двоструки проблем. С једне стране, јавности је теже да сазна ко су власници медија на основу кога формира мишљење о вредности информација и идеја, које ти медији емитују, а у светлу мотива њихових власника. С друге стране, отежана је делатност контролних институција надлежних за примену медијских закона (нпр. закона о контроли

---

<sup>15</sup> Поред критике на приватне медије, чини се да је су у регион државе и владајуће политичке елите концентрисале највише медија у својим рукама, сматрајући их институцијама од јавног интереса. Тамо где се политика повукла са позиције контролора из једног центра, место су заузели економски центри моћи у лику великих корпорација, који сада утичу на уређивачку, власничку или пословну политику масовних медија. Тренутни излаз је у приватно власничком и уређивачком плурализму медијским системима.

<sup>16</sup> Неколико примера власничке структура неко медија, нпр: Политике А.Д.: 1. Република Србија 26,03 %, 2. Акц. фонд Републике Србије 24,12 %, 3. ЈП електропривреда са п.о. 14,48 %, 4. Републички фонд за пио 4,92 %, 5. Комерцијална банка АД 2,97 %, 6. АИК банка 2,08 %, 7. ЈП ПТТ саобраћаја Србија 1,22 %, 8. НИС-Нафтна индустрија Србије 0,89 % и 9. Комп. Дунав осигурање А.Д. 0,87 %. Други пример су дневни лист Новости А.Д. чији су власници: 1. Република Србија 29,51 %, 2. Тримах Инвестментс Гмбх 24,99 %, 3. Ардос Холдинг Гмбх 24,90 %, 4. Карамат Холдингс Лтд 12,35 % и 5. Републички Фонд за пио 7,15 %.

концентрације медија, органа за издавање дозвола за емитовање РТВ сервиса и др.).

Нетранспарентност власништва (виртуално власништво) је битна карактеристика медија код нас и у региону, јер је власништво над медијима готово искључиво мотивисано намером да се посредством медија врши политички утицај.<sup>17</sup> Тако су у Србији Законом о радио-дифузији прописани су услови у погледу оснивања и власништва у електронским медијима, међутим изостале су кључне одредбе о транспарентности, пореклу и власништву капитала којим се оснивају медији. Закон о радио-дифузији и Закон о јавном информисању прописују да су медији дужни да истакну основне податке о правном лицу које их је основало, укључујући адресу оснивача и имена одговорних лица (главних уредника и одговорних уредника).<sup>18</sup>

### **3. Појам и врсте медијске концентрације**

Концентрација медија представља (недозвољено) обједињавање власништва у различитим врстама медија.<sup>19</sup> Медијска концентрација је својеврсни медијски монопол и она може бити дозвољена, али и противправна појава. Има схватања да је свака медијска концентрација је по природи ствари недозвољена, односно да не постоји правно допуштена медијска концентрација.

Посебан облик концентрације јесу *монополи*, који означавају ситуацију у којој на тржишту постоји само једна фирма. Монополи (политички или економски) су подједнако штетни за плурализам јер ограничавају приступ и опције.

Медијска концентрација се може посматрати унутар исте врсте медијског тржишта (нпр. штампе) или као обједињавање власништва у различитим врстама медија (нпр. штампа, електронски медији, интернет). Преме томе, постоје две врсте концентрације: *хоризонтална* и *вертикална*. Хоризонтална се односи на контролу над медијима исте врсте, који су иначе у међусобној конкуренцији (нпр. два градска листа) на једном тржишту, као и на поседовање више различитих медија од стране једног

---

<sup>17</sup> У Македонији на пример, поједини штампани медији опстају искључиво захваљујући механизму тзв. сиве зоне субвенције.

<sup>18</sup> Међутим, то основно обично укључује податке који су мање или више до сада били познати јавности (нпр. име директора или главног и одговорног уредника). Откако је рад започела Агенција за привредне регистре, ситуација на пољу транспарентности власништва предузећа у Србији нешто је боља.

<sup>19</sup> Концентрација генерално значи надзор над производњом, запошљавањем, дистрибуцијом и публиком.

концерна, коме то није основна делатност. Хоризонтална концентрација у просторном смислу постоји ако исти власник има новинску кућу, радио и телевизијску станицу на једном тржишту. Вертикална концентрација односи се на концентрацију (контролу) целог процеса производње и дистрибуције медија (нпр. власништво над новинама, штампом, дистрибуцијском мрежом, или студио за производњу филмова, биоскопи, дистрибуцијску мрежу) као и на контролу исте врсте медија на различитим нивоима – локалном, националном, међународном.<sup>20</sup>

Концентрације медија се персонализује кроз уређивачку концентрацију, која настаје смањивањем броја уредничких јединица унутар медијског концерна или ланца.<sup>21</sup>

Медијска концентрација, у смислу *Закона о радиодифузији* у Републици Србији постоји када емитер: 1) учествује у оснивачком капиталу другог емитера; 2) учествује у оснивачком капиталу предузећа које издаје дневне новине, или обрнуто; 3) учествује у оснивачком капиталу предузећа које обавља делатност новинске агенције, или обрнуто; 4) истовремено поседује више дозвола за емитовање програма; 5) истовремено емитује и радио и телевизијски програм; 6) истовремено емитује радио и/или телевизијски програм и издаје дневне новине које се дистрибуирају на подручју на коме се емитује и радио и/или телевизијски програм или 7) истовремено емитује радио и/или телевизијски програм и бави се делатношћу новинских агенција.<sup>22</sup>

Ово је заправо појам медијске концентрације у позитивноправном смислу. Медијска концентрација је ситуација која постоји и када су *оснивачи емитера* (физичка или правна лица) истовремено: 1) оснивачи другог емитера; 2) оснивачи предузећа које издаје дневне новине које се дистрибуирају на подручју на коме се емитује и радио и/или телевизијски програм; 3) оснивачи предузећа или радње која се бави делатношћу новинске агенције; 4) брачни друг или сродници у правој линији без обзира на степен сродства.

Недозвољена - медијска концентрација има за последицу преовлађујући утицај на јавно мњење, која се сматра штетном јер вређа право на слободу медија и слободу у формирању јавног мишљења, чиме се сужава и демократија у социјалном простору. Ова недопуштена концентрација у медијској сфери постоји, када емитер доведе до нарушавања принципа

<sup>20</sup> Зрињка Перушко, *Медијска концентрација: изазов плурализму медија у Средњој и Источној Еуроци*, Медиј. истраж. (год. 9, бр. 1), Загреб, 2003. (39-58).

<sup>21</sup> Медијске куће не говоре о концентрацији, него о "диверзификацији".

<sup>22</sup> *Закон о радиодифузији*, „Службени гласник РС”, број 42/02. Измене и допуне овог закона објављене су у „Службеном гласнику РС”, бр. 97/04, 76/05, 62/06 и 85/06.

суштинског плурализма мишљења у средствима јавног информисања. Концентрација власништва негативно утиче на квалитет програма јер доводи до хомогенизације и пада стандарда. Она смањује разноликости и доводи до стандардизације културног садржаја. Међутим, пракса је показала и да конкуренција доводи до истих последица. Постоје и позитивни ефекти концентрације медијских индустрија, као што су евидентне економске предности коју даје величина, мања изложеност утицају приватног власника медија и могућност осигурања уредничке неовисности.

Недозвољена медијска концентрација се може остварити на један од следећих начина: 1) учешћем у оснивачком капиталу другог емитера или новинско-издавачког предузећа; 2) учешћем у оснивачком капиталу предузећа које обавља делатност новинске агенције; 3) истовременим емитовањем и радио и телевизијског програма на истом подручју као једини емитер; 4) 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; 5) на други начин предвиђен законом.<sup>23</sup>

У свим горе таксативно наведеним законским случајевима постоји медијски монопол у електронским и штампаним медијима а разлог томе је

---

<sup>23</sup> Постоје случајеви када се сматра да на основу закона (ЗорД) постоји недозвољена медијска концентрација. То су разлози које доводе до *апсолутне ништовности* таквих медијских активности. Наиме, сматраће се да недозвољена медијска концентрација, односно преовлађујући утицај на јавно мњење, *увек постоји* када *емитер* који: 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 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 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 а 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 емитера 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. Недозвољена медијска концентрација, постоји и када се у свим горњим случајевима у оснивачком капиталу другог емитера, предузећа које издаје дневне новине или које обавља делатност новинске агенције, до утврђене висине оснивачког капитала, учествује физичко лице које је оснивач емитера, односно предузећа које издаје дневне новине или обавља делатност новинске агенције, или лица која су његови сродници у правој линији без обзира на степен сродства или лице које је његов брачни друг.

у основи у прекомерном обједињавању власништва (капитала). Тако, прекомерно обједињавање власништва постоји у случајевима када власник РТВ станице са националном или покрајинском дозволом има удео у власништву још неког електронског или штампаног јавног гласила, или удео у власништву новинске агенције.

Недозвољеном концентрацијом сматра се и када власник неке регионалне РТВ станице учествује са више од 50 % у власништву још једне регионалне или локалне РТВ и са више од 25 % у власништву друге РТВ станице са регионалном или локалном дозволом за емитовање, или када власник неке локалне станице учествује са више од 50 % у власништву још два локална електронска медија.

Обједињавање власништва је прекомерно и када власник националне или покрајинске РТВ станице има удео у власништву још два електронска медија општег садржаја, односно специјализованог информативног садржаја, који се емитују искључиво путем кабловског, односно сателитског емитовања.<sup>24</sup>

Када је реч о медијском монополу у штампаним медијима, прекомерно обједињавање постоји и када власник дневног штампаног листа има тираж већи од 30 % укупног оствареног тиража дневних јавних гласила и учествује у власништву још једног дневног штампаног, радио или телевизијског јавног гласила, али и када власник дневног штампаног листа оствари тираж који пређе 40 % укупног тиража.<sup>25</sup>

Концентрацијом ће се сматрати и када власник новинске агенције учествује у власништву једног штампаног или електронског јавног гласила са више од 50 %.

Из овога произилази да је основни проблем медијске концентрације не толико питање политичког монопола већ пре свега питање економског, односно својинског монопола који све више долази у средиште пажње. Наравно да између њих има додирних веза. Међутим, проблем је што не постоје одредбе у медијском законодавству које би спријечиле да једна компанија или једна особа купи сва три дневна листа.

---

<sup>24</sup> *Правило 21/2003 о медијској концентрацији и власништву над електронским медијима*, интегралан је део *Закона о комуникацијама БиХ (2004)*, забрањује вишеструко власништво над локалним ртв станицама, нарочито у случајевима покривања исте популације. Кључна је одредба како једно физичко или правно лице не може бити власник две или више ртв станица. Правило ограничава мешовито/укрштено (*joint or cross ownership*) над ртв станицама и штампаним медијима, прописујући како једно физичко или правно лице, које је власник једне радио или ТВ станице, може бити истовремено и власник штампаног медија и обратно. Ово правило дозвољава пренос дозволе за емитовање.

<sup>25</sup> Законом је предвиђено да штампани медији свакодневно објављују податке о штампаном тиражу, а једном месечно и број продатих примерака.

#### 4. Медијска концентрација и власништво над медијима

Медијска концентрација представља обједињавање власништва у истој или различитим врстама медија.<sup>26</sup> Она у суштини значи власничку концентрацију у медијском простору. Медијско власништво утиче на плурализам и независност медија. Оно може бити јасно и транспарентно али недозвољено као што може бити прикривено.<sup>27</sup> Медијска концентрација власништва има за последицу квази плурализам, одсуство конкуренције у медијској сфери јер је независност медија доведена у питање.<sup>28</sup>

Власничка структура у медијима има различите утицаје на независност и плурализам медија. Сматра се да је медијска власничка концентрација опаснија од класичне економске концентрације, због неслућених могућности манипулације јавним мњењем. Она директно утиче на садржај медија, начин извештавања и саму уређивачку политику.

По правилу, сиромашније и неразвијеније земље више прибегавају контроли над медијима, што подразумева и њихово власништво над медијима. У земљама развијених демократских традиција власништво над медијима, без уплитања у њихову уређивачку политику, дугорочно се показало као мудар политички потез.<sup>29</sup> Власничка структура медија у постсоцијалистичким и транзиционим државама представља једну од најстроже чуваних тајни, без обзира што закони јасно прописују обавезу објављивања тих података. Разлог је уплив државе у власничку структуру

---

<sup>26</sup> Појава великих новинских агенција (AP, UPI и International News Service) и њихова борба за медијско тржиште, најавило је процесе медијске власничке концентрације, што се убрзало појавом телевизије и увођењем вишеструког и мешовитог власништва, тзв. укрштеног власништва (*cross ownership*).

<sup>27</sup> Власништво над медијима се често идентификује с монополем у сфери медија, што не мора бити. Међутим, како концентрација власништва и монополски статус знатно повећава добит у медијима, јасан је економски мотив за што доминантнију позицију на медијском тржишту.

<sup>28</sup> Однос власништва над медијима и њихова независна позиција представља релативно новију тему у Европи, која се актуелизована тек почетком деведесетих година прошлог века. У Америци је питање власништва и тржишта уопште а посебно медијског тржишта и конкуренције, постало важна тема још крајем 19. века. Први амандман Устава САД гарантује слободу мишљења, говора, окупљања, верске припадности, али не ослобађа медије законских обавеза које се примењују на остале привредне гране. Доминантна идеја Антитруст закона (the 1890 Sherman Antitrust Act) је да такмичарски дух и ривалитет најбоље служе интересима друштва, а не концентрација економске моћи на једном месту. Дусан Бабић, Однос власништва над медијима и њихова независна позиција, Зборник радова "Власништво над медијима и његов утицај на независност и плурализам медија" ("Media Ownership and Its Impact on Media Independence and Pluralism"), Љубљана, 2004.

<sup>29</sup> Борба против тероризма показује као су западне демократије, Сједињене Државе у првом реду, спремне да оправдају утицај својих влада и политичких елита у сферу медија, али не и утицаје влада осталог дела света.



појединих медија (тзв. фантомско или виртуелно власништво).<sup>30</sup> За разлику од претходних времена, када је утицај власти на слободу медија био бескрупулозан, када су независни медији били кажњавани и затварани, данас се политичке и пословне елите много више служе софистицираним облицима притиска на медије и чине да медијска сцена и даље буде прилично контролисана.

Држава преко доминације у власничкој структури нетранспарентно успоставља концентрацију унутар медија и тако поткопава њихову независност. Међутим, медијске слободе нису угрожене само од стране политике, већ првенствено од интереса бизниса, пословних кругова и капитала, који успостављају монополе над медијима, путем власништва или преко улоге оглашивача (нпр. компанија „Делта“ у Србији).<sup>31</sup>

Истовремено, држава је свесна колико власничка структура ствара недозвољену медијску концентрацију па зато ствара одговарајуће органе као независна тела која треба да прате појаве медијског монопола. У том смислу, *Радиодифузна агенција у Србији*, која између осталог води поступак за издавање дозволе за емитовање програма поводом пријава на јавном конкурс, неће издати дозволу за емитовање програма уколико утврди да би се издавањем такве остварила недозвољена медијска концентрација.<sup>32</sup> Агенција нема само овлашћења да делује превентивно већ може

<sup>30</sup> У Хрватској важи један контроверзан анти-концентрацијски закон, по коме једна особа може бити власник свих дневних листова у земљи, али не може истовремено бити власник макар и локалне радио станице, ТВ, Интернет, СМС...Казнене одредбе су ригорозне, али ниједна казна није изречена, упркос распрострањене праксе кршења закона. Тако, штампани медији још увек не истичу на видном месту у листу свој власнички статус и структуру, тираж и непродатих примјерака (ремитенду).

<sup>31</sup>Непознато колико штампаних медија у Србији има јер непостоји регистар штампаних медија. Најзначајније медије у Србији поседују домаћи бизнисмени и тајкуни, делом су у нешто мањој мери на тржишту присутне стране компаније (немачки WAZ, швајцарски Ringier, амерички News corporation), али је карактеристично да државне структуре и даље имају велику заступљеност у погледу директног власништва у медијима. Уочен је и не толико чест феномен да су и неки новинари обезбедили власништво у медијима у којима су претходно радили. Од укупно двадесет посматраних медија у Србији (радио и ТВ станице с националним покривањем, дневни листови) чак њих 12 је у власништву домаћих бизнисмена, од којих се за већину њих може тврдити да су у питању српски тајкуни. Иако се често говори о томе да немачки WAZ управља неким дневним листовима, државне структуре тренутно поседују готово половину акција.

<sup>32</sup> Подносилац пријаве има обавезу да уз пријаву достави оверену изјаву да се евентуалним издавањем дозволе за емитовање неће остварити недозвољена медијска концентрација. Према подацима Републичке радиодифузне агенције из августа 2011. године, у Републици Србији дозволе за емитовање поседује: 321 радио станица, од којих је пет националних, једна покрајинска, 48 регионалних и 267 локалних; 134 телевизијске станице, од којих је шест националних, 30 регионалних и 98 локалних.

ако утврди да је након издавања дозволе остварена недозвољена медијска концентрација, да наложи емитеру да у року од шест месеци свој статус усклади. Уколико емитер у остављеном року, без оправданог разлога, не поступи у складу са овим налогом, Агенција ће одузети дозволу за емитовање програма.

У циљу транспарентности промена власничке структуре *Закон о радиодифузији* у Србији прописује обавезу пријаве *промене власничке структуре* емитера. Наиме, сваку промену власничке структуре емитер мора претходно у писаној форми да пријави Агенцији. Ако Агенција утврди да ће се променама власништва остварити недозвољена медијска концентрација, препоручиће емитеру да уподоби промене на начин којим би се избегла овакве последице. Уколико емитер не поступи по препоруци Агенције и изврши промену власничке структуре којом наступи неки од случајева недозвољене медијске концентрације, дозвола за емитовање програма престаје да важи пре истека рока на који је издата.

Државе би требало да одреде законски ”праг”, којим се уређују издавање дозвола, додела лиценци и друго, како би се ограничио утицај коју једно комерцијално предузећа или група може имати у једном медијском сектору или више њих.<sup>33</sup> У том смислу, медијске куће које су већ досегле допустиве лимите на одређеном тржишту не би требало да буду награђене додатним радиодифузним лиценцама за то тржиште.

Европски су стандарди да у медијском простору не смеју бити државе и безимене оффсхор компаније као власници медија, односно то се мора спречити. Напротив, државе треба да предузму одговарајуће мере финансијске подршке медијима како би подстакла конкуренцију. Циљ је да се превенира власничко утемељење медијске концентрације, односно ојача медијски плурализма и разноврсности.<sup>34</sup> Реч је о систему за пружање (директне или индиректне) финансијске подршке како штампаним, тако и радиодифузним медијима, посебно на регионалном и локалном нивоу. Мере државне финансијске подршке треба засновати на

---

<sup>33</sup> Такви лимити би могли бити одређени у виду максималног удела у гледалишту/слушалишту или би могли бити засновани на приходу/обрту комерцијалних медијских кућа. Треба сагледати и ограничења за учешће у капиталу комерцијалних медија. При томе, треба узети у обзир величину медијског тржишта и расположиве ресурсе.

<sup>34</sup> Поред мера подршке за стварање, производњу и дистрибуцију аудио-визуелних и других садржаја који пружају вредан допринос медијском плурализму, државе треба да размотре мере за подстицање стварања нових медијских кућа или за помагање постојећим а које су суочене са тешкоћама.

објективним и нестраначким, неидеолошким критеријумима а у оквиру транспарентног поступка.<sup>35</sup>

### 5. Правно регулисање медијске концентрације

Данашњи развој средстава информисања, чини посебан значај медијског права, јер је приватност и приватна сфера појединаца и група, објективно угрожена а степен ризика од могућих повреда људских права, досегао је до сада највећи могући ниво. Право на слободу изражавања и приступ информацијама и њихов слободан проток и размену јесу једно од основних људских права. Проблеми медијске концентрације отварају један сасвим други контекст правне заштите а то је екстерна заштита самих медија од друштвених (политичких, економских и др.) центара моћи, као и интерна заштита медија од центара моћи унутар самог медијског сектора.<sup>36</sup>

Систем јавног информисања у Републици Србији је на општи и целовит начин уређен следећим законским и подзаконским актима, као што су: Закон о јавном информисању; Закон о радиодифузији; Закон о потврђивању Европске конвенције о прекограничној телевизији; Закон о ЈП НА "Тањуг"; Закон о ЈП НИД "Панорама"; Уредба о Савезној јавној установи "Радио Југославија"; Уредба о Савезној јавној установи "Југословенски преглед"; Правилник о начину приватизације радио, односно телевизијских станица локалних и регионалних заједница. Овоме треба придодати и низ посредних извора - закона, који у основи уређују друге области, али имају додирне тачке и с јавним информисањем, као што су: Закон о локалној самоуправи; Закон о главном граду; Закон о националним саветима националних мањина; Закон о оглашавању; Закон о обележавању дана жалости на територији Републике Србије; Закон о приватизацији; Закон о државној помоћи.

Антимонополско право је део медијске регулативе која се уобличава на бази одговарајуће медијске стратегије.<sup>37</sup> Антимонополско право чине правне норме које су донете са циљем да обезбеде спречавање

<sup>35</sup> Све услове за доделу подршке требало би периодично преиспитивати, како би се избегло да се случајно охрабри било какав процес концентрације медија или да се предузећа, користећи ову подршку, недолично обогате.

<sup>36</sup> Постоје конфликти унутар самих медија, а и на релацији медији и држава (политика). Бранкица Петковић, "Изазови регулације медија\_ЕУ\_као\_призориште\_медијских\_неслобода?" *Mediacentar Online, Sarajevo*, ВиН, 2011 (<http://www.media.ba/bs/medijska-politika-regulativa-etika/izazovi-regulacije-medija-eu-kao-prizoriste-medijskih-nesloboda>), последњи пут приступљено 6. 11. 2012).

<sup>37</sup> *Стратегија развоја система јавног информисања у Републици Србији до 2016. године* ("Сл. гласник РС", бр. 75/2011)

недозвољене медијске концентрације и тако допринесу развоју плурализма и разноврсност медија, а тиме и јачању демократских односа у области медија. Антимонополско право је део Радиодифузног права и нормативно је смештено у *Закон о радиодифузији*.<sup>38</sup> Међутим, због свог значаја заслужује посебну системску пажњу и третман.

Правно регулисање конфликта медија и политичког утицаја државе или економских моћника (тајкуна) омогућено је антимонополским прописима о концентрацији медија, којима се отвара пут ка регулисању питања стварних медијских слобода, ефективног медијско законодавство, контроле политичке контроле медија, с обзиром на проблем утицаја владајуће политичке већине над медијима.<sup>39</sup> Иако законодавство у одређеном степену предвиђа тзв. антимонополизам у сфери система јавног информисања, та област није уређена систематски и свеобухватно. Последице неадекватног уређења те области су: немогућност увида у власничку структуру јавних гласила,<sup>40</sup> могуће постојање недозвољене медијске концентрације, коју је тешко пратити, као и нарушавање плурализма медија. Потребно је „посебно“ антимонополско законодавство којим се спречава остваривање владајућег или претежног утицаја на јавно мњење, подстиче конкуренција, омогућава слободан проток информација, мисли и идеја ради остваривања права свакога на слободу изражавања, али посебно и права на примање и пружање информација.<sup>41</sup>

Медијски закони у суштини треба да гарантују медијски плурализам. Закон о (недозвољеној) медијској концентрацији још није донет у многим земљама па ни у Србији.<sup>42</sup> Он би требало да регулише

---

<sup>38</sup> *Закон о радиодифузији*, „Службени гласник РС”, број 42/02. Измене и допуне овог закона објављене су у „Службеном гласнику РС”, бр. 97/04, 76/05, 62/06 и 85/06.

<sup>39</sup> Треба указати на смернице које је Савет Европе дао државама-чланицама, ради гарантовања плурализма у медијима, као и на начела садржана у декларацијама и резолуцијама усвојеним на трећој, четвртој и петој министарској конференцији о политици масовних медија (Кипар, октобар 1991; Праг, децембар 1994. и Солун, децембар 1997.), као и на Препоруку бр. Р(94) 13 Комитета министара о мерама за унапређење транспарентности медија.

<sup>40</sup> У Републици Србији на медијском тржишту се појавио изузетно велики број јавних гласила. 2005. године било је око 1.200 електронских медија од којих је око 300 било у јавном власништву. У том периоду, медији су финансирани непосредно из буџета или донацијама које су у сталном опадању од 2001. године. Допринос неоправдано великом броју медија дали су у одређеној мери и пиратски медији, који и данас постоје.

<sup>41</sup> Погрешно је мислити да доношењем *Закон о заштити конкуренције*, као јединственог антимонополског закона који се примењује на све секторе па потреба доношења посебног закона о недозвољеној медијској концентрацији у штампаним медијима постаје сувишна. То је недовољна законска регулатива.

<sup>42</sup> Европски парламент је још 1990. године у *Резолуцији о преузимању медија и припајању* нагласио да је медијски плурализам од суштинске важности, а да је ограничавање

транспарентност тржишта и спречи монополе, а да истовремено у контролу власништва у медијски систем укључи институције, попут Привредног суда, Министарства културе и медија, Агенција и сл.

Имајући у виду значај јавних гласила у стварању јавног мњења, недозвољено обједињавање власништва (медијска концентрација) супротно је општем интересу и онемогућава остваривање зајамчених права грађана на слободу изражавања и информисаност.<sup>43</sup> Да би се спречила или пак санкционисала недозвољена медијска концентрација потребно је да се испуни један услов, а то је постојање транспарентности власничке структуре у средствима јавног информисања. Законодавство у Србији проблемом недозвољене медијске концентрације бави се тек у једном поглављу Закона о радиодифузији, где се санкционише недозвољена концентрација у електронским медијима.<sup>44</sup> Тако да ми немамо јасна, потпуна и довољна правила о медијском власништву, нити се она поштују и санкционишу.

Медијска концентрација у недозвољеним размерама доводи у питање два кључна начела медијског права, „слободу јавног информисања“ и „забрану монопола у области јавног информисања“ (члан 1 и 7. Закона о јавном информисању). Медијском концентрацијом се успоставља политички и економски монопол, који доводи до злоупотребе права, утицаја и контроле средстава јавног информисања и тако се манипулише и ограничава слободан проток идеја, информација и мишљења у медијском простору у једној држави, али и глобално.

Закон о јавном информисању ради заштите начела слободне утакмице и плурализма идеја и мишљења забрањује сваки вид монопола у области јавног информисања.<sup>45</sup> Он најпре декларативно прокламује као једну од најважнијих слобода - слободу јавног информисања (члан 1) у смислу да је јавно информисање слободно и у интересу јавности. Та медијска слобода је најпре слобода од саме државне власти, односно утицаја државе и државне контроле медија. Отуда се законом забрањује свака цензура - „јавно информисање не подлеже цензури“. Нико не сме, на непосредан као ни на посредан начин<sup>46</sup>, да ограничава слободу јавног

---

концентрације власништва неопходно не само из економских разлога већ као „средство гарантовања разноврсности информација и слободе штампе“.

<sup>43</sup> Стратегија развоја система јавног информисања у Републици Србији до 2016. године ("Сл. гласник РС", бр. 75/2011)

<sup>44</sup> Ту се поставља предходно питање да ли треба санкционисати сваки облик медијске концентрације или ћемо толерисати неке „лакше“ облике медијске концентрације и тиме правити разлику између допуштене и недопуштене концентрације.

<sup>45</sup> Закон о јавном информисању, Службени гласник РС, 43/03.

<sup>46</sup> Тако, 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.

информисања, нарочито злоупотребом државних или приватних овлашћења, злоупотребом права, утицаја или контроле над средствима за штампање и дистрибуцију јавних гласила или над уређајима за емитовање и радиофреквенцијама, као ни било којим другим начином да ограничи слободан проток идеја, информација и мишљења.<sup>47</sup>

Ово значи да је медијска концентрација недозвољена онда када долази у сукоб са горе поменутиим начелима. Међутим, колико је оправдана подела на *дозвољену* и *недозвољену* медијску концентрацију јер нам се чини да је свака медијска концентрација потенцијални ако не и актуелни узрок злоупотребе медијског простора и заправо се и чини са тим циљем. Због тога је треба строго контролисати, идентификовати транспарентним скенирањем власничке структуре јавних гласила (медија) и санкционисањем финансијских и политичких моћника који „купују“ медијски простор да би га контролисали, односно креирали економско, политичко, научно и друго јавно мњење - локално, национално и глобално!

Правно утемељење против (недозвољене) медијске концентрације налазимо и у члану 7. *Закон о јавном информисању* који фундира још једно начело којим се забрањује монопол у сфери јавног информисања - „забрана монопола у области јавног информисања“.

У медијском пејзажу треба да циркулишу различите идеје и мишљења, треба да постоји слободна утакмица и диверзитет медијског садржаја, па је зато у области јавног информисања забрањен сваки вид монопола. Да би се створили услови за то, закон (ЗоЈИ) у склопу овог начела изричито предвиђа забрану монополизације медија (јавних гласила), тако што прописује да „Нико не може имати монопол на оснивање, односно дистрибуцију јавног гласила“ као што поред ове екстерне забране, постоји и једна интерна забрана, према којој: „Нико не може имати монопол на објављивање идеја, информација и мишљења у јавном гласилу“.

Најзад, *Закон о јавном информисању* уводи *Регистар јавних гласила*, кога води *Агенција за привредне регистре*,<sup>48</sup> а који је битан услов за утврђивање власничке структуре у јавним гласилима и праћење постојања недозвољене медијске концентрације.

Међутим, *Закон о радиодифузији* детаљније уређује медијску концентрацију у области електронских медија, коју иначе прати *Републичка радиодифузна агенција*. Овом се законом (ЗоРД) забрањена свака врста

---

<sup>47</sup> Ова врста слободе узива јаке гаранције. О повредама слободе јавног информисања одлучује суд, по хитном поступку.

<sup>48</sup> Недостатак је то што Закон није довољно и јасно прецизирао начин вођења Регистра и одредио податке који се евидентирају, што практично онемогућава утврђивање власничке структуре у јавним гласилима.

концентрације власништва у медијима, што подразумева да ниједан емитер не сме инвестирати у оснивачки улог другог емитера или компаније која издаје неки штампани медиј, и обратно.

Рестрикције концентрације и унакрсне медијске рестрикције треба да промовишу медијску разноврсност и засноване су на претпоставци да друштво има више користи од плурализма информација.

У пракси, ове једине одредбе у српском законодавству (штампани медији немју законских ограничења) у пракси се игноришу оснивањем разних повезаних паралелних компанија. Због тога потребно је донети специјалан *Закон о недозвољеном обједињавању и јавности медијског власништва*. Међутим, овим правилима о недозвољеном обједињавању власништва (концентрацији) не сме се зауставити развој медијске индустрије и дерогирати стечена права власника, изузев уколико је реч о незаконитом стицању.

#### **6. Уместо закључка**

Полазимо од става да власничка структура битно одређује независну позицију медија. Због тога су медијски плурализам и разноликост садржаја претпоставке развоја демократије и цивилног друштва.

Данас је питање регулисања, ограничења и надзора над медијском концентрацијом и спречавањем монопола медијских магната, основно питање медијске политике сваке земље а и глобално (ЕУ) а у циљу осигурања демократског развоја. Доминација две или три медијске компаније на тржишту угрожава истинску економску конкуренцију и демократију. По некима постојање снажног јавног сектора спречава доминацију великих медијских компанија. С друге стране, јавни медијски системи имају своје проблеме, па је зато и потреба за нормативним уређењем медијске концентрације демократска потреба.<sup>49</sup>

Први услов за борбу против медијске концентрације је потпуни излазак државе из власништва над медијима, изузев јавног сервиса. Држава не сме имати своје медије у својини. Она може имати законодавну (нормативну, регулаторну) улогу у циљу заштите јавног интереса, медијског плурализма, равноправног третмана медија и забране злоупотребе

---

<sup>49</sup> Након последњег, петог округлог стола, о изради Нацрта медијске стратегије, одржаног 27. септембра 2010. у Београду, на тему "Штампани медији", АНЕМ, НУНС, УНС, НДНВ и Локал прес, припремили су заједничке закључке о јавности власништва, забрањеној концентрацији и улози државе у писаним медијима. Закључке су доставили Министарству културе 30. септембра 2010. године.

доминантног положаја, чиме се стварају услови за остваривање слободе јавног изражавања и плурализам идеја.<sup>50</sup>

Друго, власништво над медијима мора бити јавно. То је услов спречавања монополског утицаја, без обзира да ли је реч о директном или индиректном утицају државе, медијске индустрије или оглашивачког лобија. Медијска концентрација се може спречити или бар ограничити утврђивањем законских механизма којима ће власништво бити означено именом и презименом. У том циљу треба формирати регистар медија, повезивањем база података земаља, са циљем да се оствари увид у стварно власништво у медијском простору.

Треће, треба активирати све мере за унапређење плурализма и/или механизма за борбу против медијске концентрације. У том циљу држава на свим нивоима као оглашивач мора бити обавезана на транспарентну и недискриминаторну расподелу огласа (јавни позиви, конкурси, огласи јавних предузећа...) у складу са јавним интересом, с нагласком на поштовање локалне штампе.<sup>51</sup>

Постоје и конкретни начини мерења медијске концентрације а један од њих је и продати тираж. То је основни механизам за мониторинг медијског плурализма, утврђивање и ограничавање недозвољене концентрације и монопола. Државе треба да надзиру развој нових медија и да предузимају све мере неопходне ради очувања медијског плурализма.<sup>52</sup>

Основни циљ медијске стратегије и медијских закона у области медијске концентрације, није само напуштање рестриктивних медијских закона владајуће политичке елите, већ пре свега спречавање или надзор монопола или концентрације власништва у медијима, која би могла да угрози медијски плурализам на националном, регионалном или локалном нивоу. Циљ је стварна заштита медијског плурализма и развој медијског тржишта. Закони треба да предвиде конкретна решења која гарантују и јачају транспарентност, штитећи слободу медија, подстичући плурализам и отвореност грађанских демократија.

Нема сумње да се у медијској сфери, треба изборити за транспарентност власништва и не дозволити медијску концентрацију. У циљу превенције треба основати посебна тела у медијској области, са (повереним)

---

<sup>50</sup> Заједнички закључци о јавности власништва, забрањеној концентрацији и улози државе у писаним медијима у више тачака указују на главне правце промена у овој медијској материји (медијске концентрације)

<sup>51</sup> Посебно треба ограничити утицај дистрибутера тиме што ће се прецизирати услови у којима истовремено власништво над новинама и дистрибутивном мрежом не производи додатни утицај.

<sup>52</sup> Код мерења тиража треба установити поуздано одитовање и узети у обзир и бесплатна издања јер се и њима утиче на формирање јавног мњења.



овлашћења да делују против фузионисања или других активности (операција) које доприносе концентрацији, а угрожавају медијски плурализам, или би постојећим регулаторним телима у радиодифзном сектору требало пренести таква овлашћења. Те институције, надлежне за очување конкурентности, требало би да обрате посебну пажњу на медијски плурализам, кад год разматрају фузије или друге операције концентрисања у медијском сектору.

*Референце:*

1. Albarran, A.B., Dimmick, J. (1996) Concentration and economics of multifirmity in the communication industries. *Journal of Media Economics*, (9)4,
2. Barron, J.A. (2000) Structural regulation of the media and the diversity rationale. *Federal Communications Law Journal*, (52) 3
3. Bennett, W.L. (1996) *News: The politics of illusion*. New York: Longman
4. Chaffee, S.H., Metzger, M.J. (2001) The end of mass communication?. *Mass Communication & Society*, 4,
5. Croteau, D., Hoynes, W., ur. (2006) *The business of media: Corporate media and the public interest*. Thousand Oaks: Pine Forge Press
6. Dimmick, J.R. (2002) *Media competition and coexistence: The theory of the niche*. Mahway, NJ: Lawrence Erlbaum
7. Димитријевић Предраг. (2011) *Основи медијског права*, Свен, Ниш.
8. Дусан Бабић, *Однос власништва над медијима и њихова независна позиција*, Медиа Онлине 2004. Медијска политика и закони - Југоистоцна Европа (10.11.2004).
9. Eck, D.L. (2006) *From diversity to pluralism*. The Pluralism Project at Harvard University
10. Einstein, M. (2004) The Financial Interest and Syndication Rules and Changes in Program Diversity. *Journal of Media Economics*, 17
11. Entman, R.M. (1989) *Democracy without Citizens: Media and the Decay of American Politics*. New York: Oxford University Press
12. Glasser, T.L. (1984) Competition and diversity among radio formats: Legal and structural issues. *Journal of Broadcasting*, 28,
13. Hall, M., Tideman, N. (1967) Measures of Concentration. *Journal of the American Statistical Association*, 62(317)
14. Hillard, R.L., Picard, R.G. (1989) Plurality, Diversity and Prohibitions on Television-Newspaper Cross ownership. *Journal of Media Economics*, 2 (I)

15. Junge, K. (1994) Diversity of ideas about diversity measurement. *Scandinavian Journal of Psychology*, 35(1)
16. Komorek, E. (2009) The European commissions three-steps approach to media pluralism: A conduit for the protection of freedom of expression in the European Union
17. Лабудовић, Б. (2007) Никлас Луман као комуниколог - масмедији и јавност у општој теорији друштвених система. *ЦМ, часопис за управљање комуницирањем*, 4, (ИИ)
18. Lasorsa, D. (1991) Effects of newspaper competition on public opinion diversity. *Journalism Quarterly*, 68,
19. Les, M., Maher, C. (1998) Measuring diversity: Choice in local housing markets. *Geographical Analysis*, 30,(2),
20. Mcquail, D. (1993) Media performance: Mass communication and the public interest. London: Sage Publications
21. *Медијско власништво и његов утицај на независност и плурализам медија*, Институт за медије Црне Горе, Подгорица, 2010.
22. Media pluralism - The need for transparency, freedom and diversity in Europes media landscape. Task force for Co-Ordination of media Affairs
23. Monteiro, B.G. (2006) Media, Diversity and the Marketplace: Economic Value of the Voices on the Margins. Queens: College of Professional Studies, Division of Mass Communication, Journalism, TV and Film, St. John's University
24. Patel, G.P., Taillie, C. (1982) Diversity as a Concept and its Measurement. *Journal of the American Statistical Association*, 77,
25. Peruško, Z. (2003) Challenges to media pluralism. Zagreb: IMO - Department for Culture and Communication
26. Перушко, З. (2003) Медијска концентрација - изазов плурализму медија у Средњој и Источној Европи. *Медијска истраживања*, 9/1,
27. (1999) Препорука рец - 01 Комитета министара државама чланицама о мерама за промовисање плурализма медија
28. Радојковић, М. (2005) Опасност од медијске концентрације: долазак великих играча. Досије, бр. 16, Независно удружење новинара (НУНС)
29. Стратегија развоја система јавног информисања у републици србији до 2016. године, Службени гласник РС, бр. 75/2011.
30. Стојковић, Б. (2004) Новинске агенције и глобализација. у: Васовић Вучина, Павловић Вукашин (ур.) Услови и стратегије демократизације, Београд: Југословенско удружење за политичке науке
31. Стојковић, Б.В. (2002) Идентитет и комуникација. Београд: Чигоја штампа

32. Вељановски, Р. (2009) Медијска концентрација, јавност власништва и покушај регулације у Србији. ЦМ: часопис за управљање комуницирањем, 13 (ИВ),

33. Zrinjka Peruško, Medijska koncentracija: izazov pluralizmu medija u Srednjoj i Istočnoj Europi, Medijsko istraživanje (god. 9, br. 1) 2003.

**Prof. Predrag Dimitrijević, LL.D.,**  
Full Professor,  
Faculty of Law, University of Niš

## **MEDIA CONCENTRATION**

### **Summary**

*The concepts of media concentration and prohibited media concentration are defined in the 2002 Broadcasting Act of the Republic of Serbia, which specifically enumerates when such practices exist. In fact, media concentration (the concentration of media ownership) implies the overlapping of the broadcasters' financial flows, which occurs when a broadcaster enters into the principal capital of another broadcaster or a media company, or when a broadcaster is present in different forms of media which makes allowances for exerting a substantial impact on the editorial policy and ultimately results in a prevalent and unacceptable influence in creating the public opinion. This unlawful inflow into the ownership structure of a broadcaster or a media company is an absolutely void activity, which creates a prevalent influence on the public opinion and violates the principle of pluralism of opinions in mass media.*

*As a matter of fact, the media concentration is an attempt to control the media space, which is extremely dangerous. The media space controllers are the so-called "grand masters" from the sphere of politics or business who are often strongly interconnected by common interests.*

*The prohibited media concentration undermines two basic principles of media law: the freedom of public information (envisaged in Article 1 of the Public Information Act) and the prohibition of monopoly in the field of public information (Article 7 of the Public Information Act). Namely, the media concentration leads to the abuse of rights, an undue influence and control over the mass media by means of which the broadcaster/media outlet may manipulate and restricts the free flow of ideas, information and opinions. Concurrently, media concentration contributes to establishing a political and*

*economic monopoly on the publication of ideas, information and opinions not only in the specific media outlet but also in a much wider media space on both national and supranational scale.*

*The anti-trust law is part of the broadcasting legislation embodied in the Broadcasting Act. The anti-trust legislation includes legal norms which are enacted to provide for the prevention of unlawful media concentration. Due to their importance, the issues and problems on media concentration shall be given special attention and treatment. For this reason, it is essential to adopt a special act on media concentration which should include specific prevention mechanisms and regulate the activity of independent agencies in case of observing some forms of prohibited media concentration. Concurrently, it is necessary to specify the legal proceedings for preventing, eliminating and sanctioning this unlawful activity in the media sphere, which should be the competence of independent and depoliticized public agencies.*

**Key words:** *media concentration, prohibited media concentration, anti-trust law, Serbian legislation*

**Prof. Tatiana Doroshenko, Associate Professor**

*Law Faculty "Yaroslav the Wise", Novgorod State University,  
Veliky Novgorod, Russian Federation*

**PROTECTION OF CHILDREN FROM INFORMATION HARMFUL TO  
THEIR HEALTH AND DEVELOPMENT IN RUSSIA**

***Abstract:** Addressing the Federal Assembly of the Russian Federation on 30 November 2010, the President stated that modern children are highly proficient in navigating the world of communication. Later, the President signed Federal Act on the Protection of Children from Information Harmful to their Health and Development.*

*Given the level of development in mass communication and information technologies in the modern world, parents and teachers are often unable to protect children from information that is negative or may be harmful to their health and development. Too much brutality and violence in the public media may give children a skewed perception of the world and contribute to their wrong and even dangerous attitudes. The Federal Act is aimed at protecting children from the influence of destructive and traumatizing information, as well as from the information capable of cultivating vicious propensities in a child.*

*The law prohibits information that may elicit fear, horror or panic in children, as well as information which justifies violence and unlawful conduct. It also prohibits the uncontrolled dissemination of information that could make children want to use drugs or alcohol, or incite them to harm themselves or their health. This federal Act is one of the legislative acts aimed at creating conditions for the full-fledged moral and spiritual development of children. This Act promotes the formation of each child as a harmonious and psychologically stable personality, as well as careful and competent education of children based on the ideas of kindness and fairness.*

*This Act does not aim to shield children from the problems and difficulties of modern life, or to create the illusion that there is no evil, violence, or death in the world. However, it is imperative for children to acquire this information when they are capable of understanding and accepting it, and this must be done in a delicate, age-appropriate manner, so that this information does not harm their mental health. For example, even small children can be told about violence but sympathy*

*must be expressed toward the victim and children must be taught that ultimately, good always conquers evil.*

*In accordance with the Federal Act, the experts with the highest level of professional training and knowledge in the field of education, developmental psychology, developmental physiology, and children's psychiatry will assess whether a given information product is capable of harming the health and development of a child. Therefore, this Federal Act is an additional guarantee for the protection of children in Russia.*

**Key words:** *harmful information, protection of children, Federal Act*

### **Заштита дејет од информатии, наносјет вред их здоровју и развитуу во рамкав принјатја новог закона во Россиској Федератии.**

Живја во современим мире, ми постојано сталкиваеме со средствам масовој информатии. Они настолко прочно основале во нашеј повседневноети, што ми даде представити себе не можеме својо существование без них. Особо силное воздействие средства масовој информатии способно оказати на формирование личности несовершеннолетнего.

Во связи с этим особое значение приобретает информационная безопасность детей. Просвещение подрастающего поколения в части использования различных информационных ресурсов, знание элементарных правил отбора и использования информации способствует развитию системы защиты прав детей в информационной среде, сохранению здоровья и нормальному развитию.

Политика России в сфере обеспечения информационной безопасности несовершеннолетних является неотъемлемой составной частью общей политики государства в отношении детей, определяется ее направленностью, тактикой и стратегией. Такая политика, призванная обеспечивать всемерную защиту детства, отличается с начала XXI в. непоследовательностью и ущербностью в законодательном регулировании основных, базовых прав и законных интересов несовершеннолетних и гарантий их реализации.

Обеспечение государством информационной безопасности детей, защита физического, умственного и нравственного развития несовершеннолетних – требование международного права. Конвенция о правах ребенка, признавая в статье 17 важную роль СМИ в обеспечении доступа ребенка "к таким информации и материалам, которые направлены

на содействие социальному, духовному и моральному благополучию, а также здоровому физическому и психическому развитию ребенка", ориентирует государства на поощрение разработки "надлежащих принципов защиты ребенка от информации и материалов, наносящих вред его благополучию..."<sup>1</sup>.

В Российской Федерации на законодательном уровне предпринята попытка защитить детей от огромного потока информации, которая наносит непоправимый вред несовершеннолетним.

29 декабря 2010 года в Российской Федерации был принят Федеральный закон № 436-ФЗ «О защите детей от информации, причиняющей вред их здоровью и развитию»<sup>2</sup> (далее – Закон). Закон был разработан в НИИ проблем укрепления законности и правопорядка при Генеральной прокуратуре РФ.

Целью закона, с точки зрения юридической, является реализация норм статьи 14 ФЗ "Об основных гарантиях прав ребенка в Российской Федерации"<sup>3</sup>, предусматривающей принятие органами власти РФ мер "по защите ребенка от информации, пропаганды и агитации, наносящих вред его здоровью, нравственному и духовному развитию, в том числе от национальной, классовой, социальной нетерпимости, от рекламы алкогольной продукции и табачных изделий, от пропаганды социального, расового, национального и религиозного неравенства, а также от распространения печатной продукции, аудио- и видеопроductии, пропагандирующей насилие и жестокость, порнографию, наркоманию, токсикоманию, антиобщественное поведение", а также установление на законодательном уровне нормативов распространения печатной продукции, аудио- и видеопроductии, иной продукции, не рекомендуемой ребенку для пользования.

Закон направлен на защиту детей от разрушительного, травмирующего их психику информационного воздействия, переизбытка жестокости и насилия в общедоступных источниках массовой информации, от информации, способной развить в ребёнке порочные наклонности, сформировать у ребёнка искажённую картину мира и неправильные жизненные установки.

---

1 ст. 17. Конвенция о правах ребенка. Принята резолюцией 44/25 Генеральной Ассамблеи от 20 ноября 1989 года // СПС «Консультант Плюс»

2 ФЗ «О защите детей от информации, причиняющей вред их здоровью и развитию» № 436 // СПС «Консультант Плюс»

3 ФЗ « Об основных гарантиях прав ребенка в Российской Федерации»// СПС «Консультант Плюс»

Указанный Закон определяет информационную безопасность детей как состояние защищенности, при котором отсутствует риск, связанный с причинением информацией (в том числе распространяемой в сети Интернет) вреда их здоровью, физическому, психическому, духовному и нравственному развитию.

В статье 5 Закона определена информация, запрещенная для распространения среди детей, в том числе:

1. побуждающая детей к совершению действий, представляющих угрозу их жизни и (или) здоровью, в том числе к причинению вреда своему здоровью, самоубийству;
2. способная вызвать у детей желание употребить наркотические средства, психотропные и (или) одурманивающие вещества, табачные изделия, алкогольную и спиртосодержащую продукцию, пиво и напитки, изготавливаемые на его основе, принять участие в азартных играх, заниматься проституцией, бродяжничеством или попрошайничеством;
3. обосновывающая или оправдывающая допустимость насилия и (или) жестокости либо побуждающая осуществлять насильственные действия по отношению к людям или животным, за исключением случаев, предусмотренных настоящим Федеральным законом;
4. отрицающая семейные ценности и формирующая неуважение к родителям и (или) другим членам семьи;
5. оправдывающая противоправное поведение;
6. содержащая нецензурную брань;
7. содержащая информацию порнографического характера.

Закон классифицировал информацию с учетом возрастных групп детей:

- 1) информационная продукция для детей, не достигших возраста шести лет;
- 2) информационная продукция для детей, достигших возраста шести лет;
- 3) информационная продукция для детей, достигших возраста двенадцати лет;
- 4) информационная продукция для детей, достигших возраста шестнадцати лет;
- 5) информационная продукция, запрещенная для детей (информационная продукция, содержащая информацию, предусмотренную частью 2 статьи 5 ФЗ «О защите детей от информации, причиняющей вред их здоровью и развитию»).

Классификация информационной продукции осуществляется ее производителями и (или) распространителями самостоятельно (в том



числе с участием эксперта, экспертов и (или) экспертных организаций до начала ее оборота на территории Российской Федерации.

Согласно Закону, оценивать способна ли та или иная информационная продукция причинить вред здоровью и развитию детей, будут эксперты, имеющие высшее профессиональное образование и обладающие специальными знаниями в области педагогики, возрастной психологии, возрастной физиологии, детской психиатрии.

Сведения, полученные в результате классификации информационной продукции, указываются ее производителем или распространителем в сопроводительных документах на информационную продукцию и являются основанием для размещения на ней с соблюдением требований соответствующих технических регламентов знака информационной продукции и для ее оборота на территории Российской Федерации.

При проведении классификации оценке подлежат, в том числе, тематика, жанр, содержание, художественное оформление, особенности восприятия информации детьми определенной возрастной категории, вероятность причинения содержащейся информацией вреда здоровью и развитию детей. Соответствующие сведения должны содержаться в сопроводительных документах к информационной продукции.

Положениями Закона введены дополнительные требования к обороту информационной продукции, запрещенной для детей:

первая и последняя полосы газеты, обложка экземпляра печатной продукции, иной полиграфической продукции, запрещенной для детей, при распространении для неопределенного круга лиц в местах, доступных для детей, не должны содержать информацию, причиняющую вред здоровью и (или) развитию детей;

информационная продукция, запрещенная для детей, в виде печатной продукции допускается к распространению в местах, доступных для детей, только в запечатанных упаковках;

информационная продукция, запрещенная для детей, не допускается к распространению в предназначенных для детей образовательных организациях, детских медицинских, санаторно-курортных, физкультурно-спортивных организациях, организациях культуры, организациях отдыха и оздоровления детей или на расстоянии менее чем сто метров от границ территорий указанных организаций.

В соответствии с Законом определяется, что нарушение законодательства Российской Федерации о защите детей от информации, причиняющей вред их здоровью и (или) развитию, влечет за собой ответственность в соответствии с законодательством Российской Федерации.

Так в КоаП РФ закреплены составы новых административных правонарушений. Например, установлена ответственность за невыполнение установленных требований распространения среди детей продукции СМИ, содержащей сведения, причиняющей вред их здоровью и развитию. За размещение в интернете информации для детей, причиняющей вред их здоровью и развитию, будут введены штрафы в размере 1 тысячи - 3 тысяч рублей для граждан, 2 тысяч - 3 тысяч рублей для должностных лиц, от 20 тысяч до 30 тысяч рублей для юридических лиц.

Федеральным законом в Закон Российской Федерации «О средствах массовой информации», федеральные законы «Об основных гарантиях прав ребенка в Российской Федерации», «О рекламе», «Об информации, информационных технологиях и о защите информации» и Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях вносятся изменения, необходимость которых обуславливается принятием Федерального закона «О защите детей от информации, причиняющей вред их здоровью и развитию».

С точки зрения разработчиков, Закон не преследует целей оградить детей от проблем и сложностей современной жизни и «создать иллюзию, что в мире не существует зла, насилия и смерти». Однако доводить до детей такого рода информацию необходимо тогда, когда они способны ее понять и принять, и в такой соответствующей их возрасту деликатной форме, чтобы эта информация не причинила вред их психическому здоровью.

К сожалению, несмотря на то, что данный Закон был принят в 2010 году, вступит в силу он только с 1 сентября 2012 года. Безусловно, необходимо время, чтобы увидеть реализацию этого закона в жизни. Но сам факт, принятия его в Российской Федерации большой шаг вперед. Хочется надеяться, что принятие закона послужит защите детей от негативной информации в информационном поле, что, несомненно, окажет помощь родителям в воспитании детей и оздоровит общество.

Более гармоничное развитие детей и высокий уровень их психического здоровья будут обеспечены тогда, когда человек с детства живет и развивается в условиях благоприятной и обогащенной информационной среды.

Президент Российской Федерации Дмитрий Анатольевич Медведев, выступая с Посланием к Федеральному Собранию Российской Федерации 30 ноября 2010 года, говорил о том, что современные дети отлично ориентируются в мире коммуникаций и Федеральный закон «О защите детей от информации, причиняющей вред их здоровью и развитию» призван сделать этот мир более дружелюбным и гуманным по отношению к детям.

**Проф. Татиана Дорошенко, ванредни професор**  
Правни факултет „Јарослав Мудри”,  
Државни Универзитет у Новгороду,  
Велики Новгород, Руска Федерација

### **ЗАШТИТА ДЕЦЕ ОД ИНФОРМАЦИЈА ШТЕТНИХ ПО ЊИХОВО ЗДРАВЉЕ И РАЗВОЈ У РУСКОЈ ФЕДЕРАЦИЈИ**

У свом обраћању Савезној скупштини Руске Федерације 30. новембра 2010. године, Председник је истакао да се савремене генерације изузетно добро сналазе у свету савремених комуникација. Председник је затим потписао савезни Закон о заштити деце од информација штетних по њихово здравље и развој.

С обзиром на степен развоја масовних комуникација и информационих технологија у савременом свету, родитељи и наставници често нису у стању да заштите децу од информација које су негативне или штетне по њихово здравље и ментални развој. Превише бруталности и насиља у јавним медијима дају деци искривљену слику света и доприносе развијању погрешних представа а понекад и опасних облика понашања. Циљ овог савезног закона је заштита деце од утицаја деструктивних и трауматичних информација, као и информација које потхрањују негативне склоности код деце.

Овај закон забрањује објављивање информација које могу изазвати страх, терор и панику код деце, као и информација које оправдавају насиље и противзаконито понашање. Он такође забрањује неконтролисану дисеминацију информација које могу навести децу на злоупотребу дроге и алкохола или их подстицати да нашkode себи и свом здрављу. Овај федерални закон је један од аката који су усмерени ка стварању услова за свеокупни морални и душевни развој деце. Закон заступа идеју формирања сваког детета као складне и психички стабилне личности, као и пажљиво и компетентно образовање деце засновано на идејама доброте и праведности.

Циљ овог закона није да заштити децу од проблема и теškoћа модерног живота, нити да им створи илузију да на свету не постоји зло, насиље или смрт. Међутим, неопходно је да деца добију информације у тренутку када су у могућности да схвате и прихвате те информације, а то се мора учинити на тактичан начин примерен њиховим годинама, тако да те информације не нашkode њиховом менталном развоју. На

*пример, чак и са децом нижег узраста се може разговарати о насиљу али се истовремено мора изразити саосећање према жртви и деци се мора пренети порука да добро увек подеђује зло.*

*У складу са овим савезним законом, стручњаци који поседују висок ниво професионалних знања и компетенција у области образовања, развојне психологије, развојне физиологије и дечје психијатрије треба да процене да ли дата информација може да наскоди здрављу детета и његовом развоју. Дакле, овај федерални закон представља додатну гаранцију за заштиту деце у Русији.*

**Кључне речи:** *штетне информације, заштита деце, Федерални закон.*

*Elena Makarova, associate professor  
Yaroslav-the-Wise Novgorod State University*

**THE ROLE OF THE OMBUDSMAN IN CITIZENS' LEGAL EDUCATION  
THROUGH MASS MEDIA: IMPLEMENTATION IN PRACTICE**

***Abstract:** The paper deals with the problem of interaction between the Ombudsman and the mass media in the context of legal education. Under the Federal Constitutional Act "On the Commissioner for Human Rights in the Russian Federation", the ombudsman promotes the legal education on human rights, forms and methods of their protection in the ways specified in this Act, including the mass-media resources. The function of the regional ombudsmen is regulated by legal norms of similar character contained in the legislative acts of the subjects (regions) of the Russian Federation.*

*The media which interact with the Commissioner for Human Rights can be divided into three groups: the media funded from the federal budget or the entities' budgets; the media funded by citizens and independent legal persons; and the media funded by the ombudsmen. Only the media from the first group are obliged to publish the official information of the ombudsmen's activity. The newspapers and TV-channels from the second group interact with the Commissioner only if the information is significant and interesting for the audience. Many ombudsmen have their own PR assistants who communicate with the media and provide for the journalists access to information on the ombudsman's activities on human rights protection.*

*The role of federal and regional ombudsmen in citizens' legal education through mass media is exercised by the following activities: the publication of official reports and other documents, the publication of unofficial articles in the newspapers and magazines on a specific problem involving the human rights protection; the creation of ombudsmen's Internet sites or placing relevant materials on the e-resources of the regional governments and parliaments; the participation in TV programs and press conferences for the purpose of providing explanation on the human rights' legislation; the ombudsmen's practical activities aimed at raising the citizens' awareness of the importance of human rights and overcoming the legal nihilism.*

*Unfortunately, the legislation does not specifically indicate what categories of citizens should be educated by the ombudsmen. For this*

*reason, the federal and regional Commissioners for the human rights should choose themselves the most appropriate forms of legal education activities depending on their own knowledge, experience in human rights work and other factors. The lack of an organized system and sometimes the declarative nature of the interaction between the ombudsmen and the media lead to the imitation of a real legal educational activity.*

**Key words:** *Commissioner for Human Rights, Ombudsman, legal education, mass media*

The modern Russia as a member of many international organizations has an obligation to promote the universal respect for human rights and fundamental freedoms. One of the trends of this assistance is to disseminate any information and education in the field of human rights and freedoms of the citizens. Legal education and awareness in this sphere is an essential condition for an effective system of the crime prevention and the foundation of a civil society. Lack of the current development of the civil society, the high level of the crime in our country is mostly connected with the legal nihilism and low legal educational level of the citizens.

For the solution of these problems the President of the Russian Federation approved the "Principles of the government policy of the Russian Federation in the sphere of legal literacy and legal awareness of citizens" (April 28, 2011)<sup>1</sup>. In this document it's noted that the development of the rule of law, the formation of civil society and the strengthening of national consensus in Russia require a high level of legal culture, and these basic values and principles of society, the rule of law, priority rights, it inalienable rights and freedoms, ensuring the reliable protection of the public interest couldn't be fully realized without it.

Paragraphs 6-7 of these "Principles..." fixed that the government policy is carried out in the close collaboration with the civil society. The state should support any activities of nongovernmental organizations (as a form of social partnership) that promote the objectives of public policy and creates the good conditions for the development of legal literacy and legal education of Russian citizens, their awareness of the nature, methods and limits of the exercise and protection of their rights and interests by law in the administrative and judicial procedures as well as citizens' access to the qualified legal assistance. This paramount task isn't only for jurists, the legislator, educational establishments and organizations, and could become viable and feasible in practice by means of

---

<sup>1</sup> *Российская газета* [Rossiyskaya Gazeta], № 151. 14.07.2011.

coordinating joint actions and efforts of a society and the state. That's why the increasing of the legal education of the citizens is an important function of ombudsmen also.

According to the Federal Constitutional Law, named "On the Commissioner for human rights in the Russian Federation"<sup>2</sup>, the ombudsman promotes the legal education concerning the human rights, forms and methods of their protection by the means specified in the law, including mass-media resources. This function of the regional ombudsmen is implemented under the similar norms in the acts of the subjects of the Russian Federation<sup>3</sup>.

The main forms of the legal educational activity of the federal and regional ombudsmen through the mass-media are:

- publication of the official reports and other documents, unofficial articles specified on the problem of the human right protection in the newspapers and magazines;
- creation of their own information internet-sites or the placing the materials on the e-resources of the regional governments and parliaments;
- participation in TV-programs and press-conferences devoted to an explanation of the human right legislation, a functional activity of the ombudsman for the improving of the citizen's legal consciousness and the overcoming of the legal nihilism.

It should be noted that in this sphere the federal and regional ombudsmen pay a special attention to the cooperation with the mass- media. The federal Commissioner for the human rights Lukin V.P. has extended the cooperation with media at the national and local levels, using it to monitor the human rights violations and inviting the journalists to publish materials on citizens' rights and freedoms at his Web site.<sup>4</sup> The some regional ombudsmen also think that the reason for their effective activity is the wide interaction with the media. From the point of view of the ombudsman in Sverdlovsk region the press is her main partner in the protection of human rights, and perhaps due to it, the public field of protectoral actions is more effectively than the frameworks of the law which is still not perfect.<sup>5</sup> Many people suppose that if the ombudsman says on TV, so

---

<sup>2</sup> Chapter 3, article 1 of the Federal Constitutional Law N1-FCZ "On the Commissioner for Human Rights in the Russian Federation" (February 26, 1997). [http://consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_108682/](http://consultant.ru/document/cons_doc_LAW_108682/)

<sup>3</sup> In Novgorod region there is Novgorod Regional Law N552-RL "On the Commissioner for Human Rights in the Novgorod Region" (November 3, 2005). <http://region.adm.nov.ru/region/right/man1.php>

<sup>4</sup> Finkel E. Defending Rights, Promoting Democracy: The Institution of Ombudsman in Poland, Russia and Bulgaria. <http://www.ef.huji.ac.il/publications/finkel.pdf>

<sup>5</sup> Мерзлякова Т.Г.[Merzlyakova T.G.] Омбудсманы должны быть с журналистами [Ombudsman should be with the journalists]// Европейский омбудсман [European

the administration is aware of the problem and will solve it, and it could increase the confidence of the people to the power.

Basically, the state and society considers the media resources as the most important instrument of the legal education of the citizens by the following reasons:

Firstly, mass-media give the actual legal information, which allow people to orient in dynamic changing law and present such legal information in accessible and easy for the assimilation forms.

Secondly, mass-media create the public opinion on the legal issues; stimulate the formation of socially active position.

Thirdly, citizens take legal literacy not once, and this knowledge needs the replenishment constantly due to the adoption of new law, judicial practice and etc. (so-called "an inflation" of law). Media are able to keep up with these changes, and promptly inform the people about them.

Media, which interact with the Ombudsmen, can be divided into three groups: funded by the federal budget or entity's budgets; financed by the citizens and independent legal personalities; funded by the ombudsmen.<sup>6</sup> Only the media of the first group are obliged to public the official information of the ombudsmen's activity. The newspapers and TV-channels of the second group interact with the Commissioner only if the last one is able to be informative and interesting for the audience.

The relationship between the Ombudsmen and the media are regulated by the Federal Law "On mass media"<sup>7</sup>, and the Federal Constitutional Law "On the Commissioner of the Human Rights" and specific regional legislation. The legislators have provided certain obligations for the media, which was funded by the federal budget or the budgets of the regions. The periodical mass-media, one of the founders of which are state or municipal authorities, local governments, state enterprises, institutions or organizations which either fully or partially funded through the federal budget or the budget of the regions is not entitled to refuse publishing official documents of the ombudsmen.

But here there is one more important for the media problem: the volume and the periodicity of publication of these ombudsmen's documents. Obviously,

---

ombudsman]// [http://euro-ombudsman.org/ombudsmen\\_activities/russia/ombudsman-dolzhn-bty-s-zhurnalistami](http://euro-ombudsman.org/ombudsmen_activities/russia/ombudsman-dolzhn-bty-s-zhurnalistami)

<sup>6</sup> Давтян С.Л.[Davtyan S.L.] Функция Уполномоченного по правам человека по правовому просвещению граждан через СМИ: проблема реализации [The function of the Commissioner for the human rights of the legal enlightenment through mass media: the problem of realization] //Медиаскоп [Mediaskon]. №2. 2011. С.33.

<sup>7</sup> Federal Law N2124-1-FZ "On Mass Media" (December 27, 1991). [www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_115132/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_115132/).



if it's to be published under the Law, but it will not fit the editorial policy, the media will look for any way to refuse to publish, cause in the Federal Law there is not any indication of the timing of placement such publication. In the first working year of the Russian ombudsmen not all media have expressed the willingness to cooperate with them. Someone unknowingly required paying the publication, someone came up with excuses.<sup>8</sup>

In such cases, the positive decision for the interaction between the ombudsmen and the media could be find only on the way of an equal, mutually beneficial terms. And Commissioners have to understand that the information provided by him or by his press service may be desirable if it is factual, informative, and certainly on the spirit of media.

Another important factor of the effective interaction between ombudsmen and media is concerning the format of information. According to the specialists in the field of advertising and media relations, journalists take a material that is easier to remake, since they work under time pressure.<sup>9</sup> So, the ombudsmen should take it into account preparing press releases and other materials if they want to see it published in time.

Many ombudsmen have their own PR-assistants especially for the communication with the media and the provision of the journalists' access to information about the ombudsmen's human rights protection.

It is known that the purpose of any media activity (commercial or non-commercial), is to provide a financial interests to its founder also. From this point of view the experience of the Novgorodian Ombudsman, who signed a contract with Novgorod regional TV for the provision of the distribution of legal educational information on the human rights is very valuable. And in 2011, according to this commercial agreement there were 7 live-programs which are called "Dialogue" on the topical issues, including military service, the availability of legal aid to the citizens, protection of human rights of prisoners and other<sup>10</sup>.

Unfortunately the legislation doesn't specifically indicate what categories of the citizens should be educated by the ombudsmen. That's why the federal and regional Commissioners for the human rights should choose themselves the forms of a legal educational activity based on their knowledge, human rights, work experience and other factors.

---

<sup>8</sup> *Лукин В.П.* [Lukin V.P.] The report of the Commissioner for the Human Rights (2011). <http://www.rg.ru/2012/03/06/doklad-dok.html>

<sup>9</sup> *Назайкин А.Н.* [Nazaykin A.N.] Медиарелейшнз на 100%: Искусство взаимодействия с прессой. [Mediarelations on 100%: the art of interaction with press]. М., 2010. С. 151.

<sup>10</sup> The official reports (2006-2011) see: <http://region.adm.nov.ru/region/right/docladny.php>

The analyses of the publication, TV and radio-programs showed that many ombudsmen percept the legal educational activity abstractly. They think that the single press-conference or publishing an article could increase the level of legal literacy very rapidly and productively. Obviously, it's just the "imitation of legal education".<sup>11</sup>

Some ombudsmen tried to change this situation by publishing their own newspapers and magazines, which are not registrated officially as mass-media resources. The circulation and periodicity of these media are so insignificant, that's very difficult to solve the problem of the legal education. For example, the ombudsmen in Saratov region publishes the informational digest (volume 28 pages and only 300 copies) called "Authorized to protect..."<sup>12</sup> twice per year with the explanation of the most interesting cases and couldn't be named as a source of legal education.

The problem of real implementation of the legal educational function of the ombudsmen can be decided a little by the using of internet recourses. Federal and some regional ombudsmen have got their own sites with the special column.<sup>13</sup> However, from almost 60 ombudsmen, only one third of them gets such sites. Also another one third part of ombudsmen publish their materials on the internet sites of regional parliaments and governments<sup>14</sup>, which is allowed by the Federal law "On the providing the access to the information about the activity of the state power organs and municipalities"<sup>15</sup>. Probably, this situation can be explained not by the deficiency of financial abilities of ombudsmen, but their unwillingness to become informative opened. Thus, only 11 regional ombudsmen participated in the special program of assistance to create the site free of charge.

Therefore, the lack of the organized system, and sometimes the declarative nature of the ombudsmen - media interaction, lead to the imitation of a legal educational activity. The implementation of a real legal education through the media by the Commissioner for human rights is only possible in a systematic way. Now, there are only a few regional ombudsmen, who can

---

<sup>11</sup> Давтян С.Л.[Davtyan S.L.]. P.35.

<sup>12</sup> See <http://www.saratov.gov.ru/government/organs/ombudsman/publication/detail.php?ID=52293>

<sup>13</sup> Site of the federal ombudsman: <http://ombudsmanrf.org/>

<sup>14</sup> For example, information about the ombudsman in Novgorod region Galina Matveeva can be founded in the site of regional administration <http://www.region.adm.nov.ru/region/right/> Children's ombudsman in Novgorod region Elena Filinkova has her own site <http://novgorod.rfdeti.ru/>

<sup>15</sup> Federal Law N8-FZ "On the providing the access to the information about the activity of the state power organs and municipalities"(February 9, 2009). <http://www.rg.ru/2009/02/13/dostup-dok.html/>

confirm that they were able to establish a legal education through the media on a regular basis. The solution to this problem depends, not only on the implementation of a set of legal, financial and creative measures, but also on the willingness of the Commissioners to establish a constructive relationship with the media.

**Проф. Елена Макарова, ванредни професор**

Правни факултет „Јарослав Мудри”, Државни Универзитет у Новгороду,  
Велики Новгород, Руска Федерација

### **ФУНКЦИЈА ОМБУДСМАНА У ПРАВНОЈ ЕДУКАЦИЈИ ГРАЂАНА ПУТЕМ МЕДИЈА: ПРИМЕНА У ПРАКСИ**

*Овај рад се бави проблемом међусобног односа између омбудсмана и средстава јавног информисања у контексту правне едукације грађана путем медија. Према одредбама савезног уставног Закона о Комесару за људска права у Руској Федерацији, улога омбудсмана је да промовише и унапређује правно образовање грађана о људским правима, облицима и методама заштите људских права на начин прописан овим Законом, што укључује и средства јавног информисања. Функција регионалног омбудсмана регулисана је правним нормама сличне садржине у законодавним актима сваке области (субјекта) Руске Федерације.*

*Медији који остварују сарадњу са Комесаром за људска права могу се поделити у три групе: медији који се финансирају из савезног буџета или буџета федералних јединица; медији које финансирају (приватна) физичка или независна правна лица; и медији које финансирају омбудсмани. Само су медији из прве групе у обавези да објављују званичне информације о активностима омбудсмана. Штампани медији и телевизијске станице из друге групе медија сарађују са Комесаром за људска права искључиво уколико он може да пружи информације које могу бити значајне и интересантне за широку публику. Многи омбудсмани имају своје помоћнике за односе са јавношћу који комуницирају са медијима и пружају новинарима одговарајуће информације о активностима омбудсмана у области заштите људских права.*

*Улога савезног и регионалних омбудсмана у остваривању функције правног образовања грађана путем медија обвја се кроз следеће активности: објављивање службених извештаја и других докумената, објављивање незваничних чланака у новинама и часописима о специфичним проблемима у области заштите људских права; креирање интернет*

сајтова у циљу обавештавања грађана или постављање материјала на интернет сајтове регионалних влада или скупштина; учешће у радио-телевизијским програмима и на конференцијама за штампу у циљу пружања информација или објашњења о прописима из области људских права, и непосредне активности у циљу подизања свести грађана о важности познавања људских права као и превазилажења правног нихилизма.

Нажалост, овај закон не прецизира које категорије грађана треба едуковати па је тако савезном и регионалним омбудсменима остављена могућност самосталног избора најприкладнијих активности у циљу правне едукације грађана у зависности од њихових знања, искустава у раду на људским правима и других фактора. Због одсуства организованог система едукације а понекад и због декларативне природе односа између омбудсмана и медија, стиче се утисак да се њихова међусобна сарадња своди на пуку имитацију правих активности образовања грађана о њиховим људским правима.

**Кључне речи:** Комесар за људска права, омбудсман, правно образовање, средства јавног информисања.

UDK: 070.422:174  
UDK: 342.727:659.3

*Др Драган Батавељић, ванредни професор  
Правни факултет Универзитета у Крагујевцу  
Бранка Батавељић, дипломирани правник  
Основни суд у Крагујевцу*

## **ЕТИЧКА ПРАВИЛА НОВИНАРСКЕ СТРУКЕ И ОДГОВОРНОСТ МЕДИЈА ЗА ДЕЛАТНОСТ НОВИНАРА**

***Апстракт:** Аутор у раду указује да се медијско право данас бави веома бројним питањима. Наравно, усавршавањем средстава комуницирања, технолошким развојем и проналаском нових врста медија, број ових питања ће се стално повећавати. Најважнија питања, која чине суштину медијског права су: проучавање права и обавеза новинара (посебно права на приступ информацијама); креирање независне медијске политике; значај Европског суда за људска права; основна права и одговорности новинара и слично.*

*Слобода јавног информисања обухвата, у првом реду, право на истинито, благовремено и објективно информисање. Наиме, слобода изражавања представља основу и претпоставку остваривања свих других права, а принцип истинитости представља претпоставку остваривања права на јавно информисање. Кршење овог принципа је најчешћи разлог судских процеса против медија, њихових уредника и новинара. Нажалост, данас срећемо извештавања која имају карактер намерног пласирања лажних, непроверених и неистинитих информација.*

***Кључне речи:** етичка правила, одговорност, медији, новинари, Европски суд за људска права, Србија, јавно информисање, слобода изражавања, медијско право.*

### **УВОД**

Побуђивање научног интересовања за однос медија и људских права је релативно нова појава. Наиме, медијско право (право медија) је млада правна грана и оно се систематски посматра и научно изучава тек последњих неколико деценија. Отуда се може рећи да у овом домену постоји одређени парадокс, јер је један доста дуговечан феномен, као што

је изражавање и добијање информација путем медија, постао предмет научног истраживања тек у својој најновијој, а уједно и најбурнијој фази развоја. Свакодневно комуницирање између људи, тежња за што потпунијом слободом изражавања, неопходност добијања информација у сваком моменту путем старих, као и потпуно нових врста медија, изазива озбиљне и далекосежне последице. Стога је научна свест, потпуно легитимно и оправдано, одредила феномен људског комуницирања, изражавања мисли и добијања неопходних информација за свој домен истраживања, тако да изучавање основних појмова и међусобног односа медијског права и медијске политике, данас постаје, све чешће, предмет научног истраживања. Због тога, медијско право доживљава свој нагли развој, како у свету, тако и код нас. Оно све више заузима своје место и у наставним плановима и програмима појединих факултета, а проблеми којима се ова грана права бави постају, врло често, предмет великог броја домаћих и међународних научних скупова.

### **Слобода изражавања, као основно људско право**

Корпус традиционалних политичких и грађанских слобода и права је веома богат, али слобода изражавања, несумњиво, представља једну од најзначајнијих слобода, која је, данас, потврђена и најважнијим документима Уједињених нација (као универзалне, светске организације) и Савета Европе (као једне од најзначајнијих европских регионалних организација). За свако демократско друштво је веома битно да има што више активних и обавештених грађана, који слободно могу да изражавају своју вољу и мишљење. Ова њихова слобода изражавања, као индивидуално људско право, је задњих деценија проширена и правом да буду информисани, као колективним правом грађана, које је гарантовано међународним документима о људским правима и уставима демократских земаља.

Када је реч о слободи изражавања, треба рећи да она има веома бурну историју и да је, несумњиво, јединствена међу другим слободама. Наиме, право да се траже, примају и користе информације, представља камен темељац свих осталих слобода, јер према ставу Врховног суда САД-а "у земљи у којој постоји слобода изражавања и у којој су медији слободни, већа је вероватноћа да ће се друга права и слободе поштовати". Слобода изражавања спада у политичка права и слободе, која омогућавају грађанима учешће у политичком и јавном животу и утицање на образовање државне воље (због тога се ова категорија основних права човека још назива *правима учествовања* или *правима политичке*

*партиципације*). Отуда и Европска конвенција за заштиту људских права и основних слобода, као једно од најважнијих људских права, наводи право на слободу изражавања, које припада сваком човеку (члан 10. став 1.). Ово право укључује слободу поседовања сопственог мишљења, примања и саопштавања информација и идеја без мешања јавне власти и без обзира на границе. Наравно, коришћење ових права повлачи за собом и одређене дужности и одговорности, па се оно може подвргнути одређеним ограничењима у које спадају:

- 1) интерес националне безбедности, територијалног интегритета или јавне безбедности;
- 2) спречавање нереда или криминала;
- 3) заштита здравља или морала;
- 4) спречавање откривања обавештења добијених у поверењу;
- 5) заштита угледа или права других;
- 6) очување ауторитета и непристрасности судства.

У сваком уставу обавезно је гарантована слобода грађана да изразе и објаве своје политичко и друга мишљења путем штампе или других средстава јавног информисања и обавештавања, као и право издавања листова и других публикација. Слобода штампе, као један од могућих начина изражавања јавног мишљења, представља једно од најдрагоценијих људских права, без којег је незамислив демократски политички поредак. Слобода медија, посматрана у негативном смислу, значи да је према штампи<sup>1</sup> и свим другим видовима јавног изражавања мишљења забрањена цензура, као и друге превентивне мере управне власти. Казнене мере судске власти су дозвољене само у случајевима када је ова слобода, очигледно, злоупотребљена. Шта то, конкретно, значи? То значи да слобода објављивања, излажења, продаје и растурања списа, новина, публикација и слично, не зависи од претходног одобрења управне власти, али за оно што се јавно објави постоји одговорност пред судским властима. Отуда је, данас, слобода штампе (негде, још увек, само декларативно) призната у свим савременим уставима и међународним

<sup>1</sup> Једна од најзначајнијих тековина либералне правно-политичке мисли јесте, управо, слобода штампе. Зaslуге за то припадају, пре свега, енглеским представницима рационалног природног права, као што су, Џон Лок, Џон Стјуарт Мил и, нарочито, Џон Милтон. Овај последњи је, с правом носио назив "оца слободе штампе", која са Француском декларацијом о правима човека и грађанина из 1789. године и Првим амандманом на Устав САД-а из 1791. године, добија ранг уставом загарантованог права човека (оба ова документа утврђују слободу штампе, као једно од најдрагоценијих права човека, а наведени Амандман, између осталог, забрањује и доношење закона који ограничава слободу говора и штампе).

документима о правима човека<sup>2</sup>. Наравно, као и свако друго основно право гарантовано уставом, и слобода медија има своје иманентне границе, које се постављају већ у самом уставном тексту или у општем законодавству.

Поред тога, чланом 19. Универзалне декларације о правима човека Уједињених нација (1948.), слобода мишљења и изражавања је 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 је и у члану 19. Међународног пакта о грађанским и политичким правима Уједињених нација, који утврђује да "нико не може бити узнемираван због својих мишљења" и да "свако лице има право на слободу изражавања." У другој половини XX века, из слободе изражавања постепено долази до издвајања две нове слободе: слободе јавног информисања и слободе приступа информацијама. У савременим условима, 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.

### **Слобода информисања и право медија**

Када говоримо о слободи информисања, онда треба рећи да ова слобода подразумева "отвореност и доступност, под равноправним условима, средстава јавног информисања свим учесницима у политичком животу земље и обичним грађанима". Да би делатност медија у једном друштву могла несметано да функционише, сагласно најзначајнијим међународним конвенцијама и повељама, неопходно је да ова делатност почива на три носећа стуба, у које спадају:

- 1) професионални стандарди новинарске струке (сагласно стандардима у Европи и свету);
- 2) правни оквир, чија правила регулишу делатност новинара (проистиче из потребе да се правним правилима уреди медијска сфера друштва и посебно да се правним средствима та правила реализују);
- 3) етичка правила новинарске струке (заснована на усвојеним моралним и етичким принципима).

---

<sup>2</sup> Батавељић, Д., *Слободе, права и дужности човека и грађанина у новом Уставу Републике Србије*, у: Уставне промене и развој, Савез научних стваралаца, Удружење универзитетских професора и научника Србије, Београд, 2005, стр. 15.



Наведено право информисања, тј. слобода приступа информацијама, у већини земаља је постала, временом, уставом зајамчено право и слобода човека и грађана. Она се одређује као право свакога да од носилаца власти, тј. субјеката којима је поверено вршење јавних овлашћења, тражи и добије релевантне податке који су од јавног интереса. Овде, свакако, треба истаћи богату судску праксу Европског суда за људска права, која је установљена током друге половине XX века и, данас, пракса овог Суда<sup>3</sup> представља изузетно корисну грађу за унапређење националних законодавстава. Међутим, овде треба посебно нагласити нужност и потребу законског регулисања рада медија.

### **Однос етичких правила новинарске струке и медијског права**

За правну регулацију медија је веома значајно спровођење процеса саморегулације, који подразумева добровољно подвргавање новинара етичким правилима новинарске струке. Саморегулација захтева постављање стандарда и сагласности са стандардима појединаца и институција на које ће се они односити. Такође, она обухвата и развијање поступака и механизма, којима ће се та правила спроводити, што значи да етичке норме, као облик друштвених норми, не спадају у групу правних норми. Етичке норме нису правне норме, због тога што правна норма представља обавезно правило понашања људи у друштву и она је гарантована државним ауторитетом. То, међутим, није случај са етичком нормом, која је гарантована, пре свега, снагом друштва одређене друштвене групе или снагом одређене друштвене професије. Међутим, веома је значајно нагласити да је прва и основна дужност новинара да пружа **тачне, независне и правовремене информације** на основу којих се могу доносити одређене одлуке, формирати одговарајући закључци и правити избори приликом заузимања одређеног става. Отуда медији морају очувати поверење јавности, што наравно, захтева највише етичке стандарде, па је, отуда, стварање саморегулационих тела у области новинарства веома значајно. Зато, законодавству треба дати шансу уколико саморегулациони процес, у облику кодекса понашања који описује како права и слободе новинара морају да буду у складу са правима, слободама и интересима других, као и са сопственом одговорношћу. Отуда је поштовање етичких стандарда новинарске струке веома значајно, јер је у земљама у којима се

---

<sup>3</sup> Ова праксе се посебно односи на члан 10. Европске конвенције, којим је гарантована слобода изражавања.

ови стандарди поштују, број судских поступака који се воде против новинара, уредника и медија, далеко мањи.

Међутим, да би се избегла правна одговорност новинара и непотребни судски поступци, потребно је да новинари строго поштују стандарде професионалног поступања. Наиме, у скоро свакој земљи су усвојени етички кодекси новинарске струке, а на међународном плану је, несумњиво, најзначајнија Декларација о принципима поступања новинара Међународне федерације новинара из 1954. године<sup>4</sup>. Оно што је за ову Декларацију битно, јесте да она утврђује стандард професионалног поступања новинара и прописује да је њихова најважнија дужност да прикупљају, шире и коментаришу вести и информације и описују догађаје. Но, не треба заборавити да је, притом, њихова прва и најважнија обавеза да ове вести и информације буду истините и да извештавају само у складу са чињеницама чији је извор њима познат, а у прибављању информација и докумената морају се користити само часним средствима. Због тога, сваки новинар сноси изузетно велику одговорност<sup>5</sup>, уколико објави нетачну информацију, која може да повреди некога или да му нанесе штету. Зато је он обавезан да учини све што је у његовој моћи, како би исправио објављену информацију и отклонио прекршаје правила своје струке, у које спадају, пре свега, вређање другог лица, каљање нечијег угледа, клевета, неоснована оптужба и слично. Такође, у ове прекршаје спадају и други нечасни поступци новинара, али због ограниченог обима овог рада, нећемо се упуштати у анализу истих. Отуда, новинари који желе да буду достојни своје професије и да часно обављају своју струку, увек ће се верно придржавати наведених принципа, сматрајући то својом највећом обавезом.

Када говоримо о етичким стандардима, треба истаћи чињеницу да истина представља у новинарској професији најважнији такав стандард, односно да се принцип истинитости узима као основно етичко правило. Управо зато, напред наведена Декларација о принципима поступања новинара из 1954. године, 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".

---

<sup>4</sup> Ова Декларација је усвојена на II заседању Светског конгреса међународне федерације новинара, а поводом ње су донети амандмани, усвојени на XVIII заседању Међународне федерације новинара, у јуну 1986. године.

<sup>5</sup> Батављевић, Д., *Демократска одговорност и владавина права*, у: НЕШКОВИЋ, Слободан (уредник): *Безбедност у постмодерном амбијенту*, Зборник радова, Центар за стратешка истраживања националне безбедности - ЦЕСНА Б и Hanns - Seidel Stiftung, Београд, 2008.

Поштујући овај принцип, највећи број националних законодавстава, својим етичким кодексима предвиђају поштовање истине и објективно информисање, као најузвишеније принципе штампе и да је, отуда, најважнија одговорност новинара и уредника, настојање да њихов рад буде усмерен ка истинитом извештавању и поштовању права јавности да зна истину, путем објављивања тачне и правовремене информације.

### **Увреда и клевета, као последица изношења неистинитих и лажних чињеница**

У националним правним системима клевета и увреда представљају кривична дела, која се као таква третирају већ неколико векова. Наиме, клевета представља изношење лажних и неистинитих чињеница које се односе на одређено лице и које могу угрозити његову част и углед, док увреда представља вређање и изношење негативних вредносних судова према одређеном лицу. Такво схватање ових кривичних дела је постојало и у правном систему Србије, која је први пут инкриминисала ова кривична дела још у XIX веку, тј. 1860. године, у Кривичном законнику Књажевине Србије. Оба ова кривична дела су била садржана и у каснијим кривичним законима, као и у новом Кривичном законнику Републике Србије, донетом септембра 2005. године (ступио на снагу 01. јануара 2006. године). Тако, ова дела спадају у кривична дела против части и угледа, а одредбе које прописују санкције за њихове учиниоце, садржане су у члану 170. и 171. овог Законика. За учиниоце ових дела је предвиђена само новчана казна.

Када је реч о увреди и клевети, онда треба рећи да ова дела, као класична кривична дела, воде порекло из Кривичног закона Аустрије, који је донет 1852. године. Овде је реч, пре свега, о поштовању права и угледа других и обавеза овог поштовања се изводи из основног људског права на слободу изражавања. Међутим, треба нагласити да слобода изражавања, иако једно од основних људских права, није истовремено и апсолутно право, јер подлеже одређеним условима, ограничењима и казнама. Овде посебно треба указати на чињеницу да су ова дела у доста тесној вези са основним етичким стандардима новинарске струке, у које спадају, пре свега, начело истинитости и претпоставка невиности. Управо су, због тога, у многим правним системима, увреда и клевета, основ не само грађанске и прекршајне одговорности, него и кривичне, иако су, последњих неколико деценија, развој демократских друштава и ширење корпуса људских права, довели у питања кривичну одговорност лица (новинара), који својим радњама увреди другог или изношењем неистинитих података нашкоди нечијој части или угледу (кривична осуда и кривична санкција је

оличена, пре свега, у казни затвора). Постоје бројни захтеви, који су негде у потпуности или делимично прихваћени, да се изврши декриминализација увреде и клевете и да, на основу тога, новинари не буду санкционисани казном затвора за оно што пишу о другима, јер криминализација повреде угледа, части и права других, по мишљењу заступника ових схватања, озбиљно угрожава слободу изражавања. Отуда би је требало, како они сматрају, укинути.

Овакви и слични захтеви за декриминализацијом увреде и клевете, тј. за избацивањем ових дела из кривичног права, нарочито су постали актуелни у последњој деценији, тј. од почетка трећег миленијума. Ту се, пре свега, мисли на Савет Европе и ОЕБС, као међународне организације, које захтевају од држава чланица да ова дела буду предмет грађанског права, односно парничног поступка и накнаде штете<sup>6</sup>. Међутим, ова дела су веома често тема расправа и спорова у земљама Западног Балкана, али за то постоје два основна разлога. Као прво, у овим земљама се може уочити веома велики број судских процеса против уредника и новинара<sup>7</sup>. Као друго, све су чешћи захтеви за декриминализацијом увреде и клевете<sup>8</sup>. Овим захтевима доста доприноси и пракса Европског суда за људска права, као и сами процеси јачања демократије и ширење корпуса људских права уопште, па је у развијеним земљама и демократским режимима, све мање тужби, кривичних поступака и кривичних пресуда због дела увреде и клевете. Међутим, то се не може рећи и за земље у транзицији (нарочито не за оне у којима су на снази недемократски режими), у којима се увреда и клевета, још увек, третирају као кривична дела<sup>9</sup>.

Када је реч о Европском суду за људска права, треба подсетити да су се у досадашњој пракси овог Суда искристалисала бројна начела у вези са слободом изражавања, која су веома значајна, када је у питању анализа појмова увреде и клевете. У најважнија таква начела спадају следећа заузета становишта:

---

<sup>6</sup> Према најновијим истраживањима ОЕБС-а и Савета Европе, у великом броју националних правних система, још увек постоје кривична дела увреде и клевете.

<sup>7</sup> У неким земљама, број ових процеса се мери на стотине.

<sup>8</sup> До потпуне декриминализације клевете дошло је у Босни и Херцеговини, 2002. године, доношењем Закона о заштити од клевете, према коме се суђења за клевету одвијају искључиво у парничном (грађанском) поступку, затим у Украјини (2001.) и Грузији (2004). До делимичне декриминализације клевете је дошло у Црној Гори, Србији и Македонији, као и још у неким земљама.

<sup>9</sup> У овим државама се увреда и клевета сматрају кривичним делима, да би се, на тај начин, заштитили политичари и носиоци највиших функција, што доводи до значајног сужавања слободе изражавања и јавног информисања. У те земље спадају Албанији, Азербејџан и друге.

- 1) расправа о питањима од озбиљног јавног интереса, ужива највиши степен заштите Европског суда за људска права;
- 2) медији и новинари уживају посебну заштиту права на слободу изражавања, јер они имају, по схватању Суда, веома важну друштвену улогу очувања демократског друштва (отуда, свако кажњавање медија и новинара због објављивања информације или изношења мишљења о лицима и питањима од легитимног јавног интереса, мора да буде оправдано само "нарочито важним разлозима");
- 3) допуштена критика је добила знатно шире границе, када су у питању политичари, тј. носиоци јавних функција, јер су они јавне личности и на ту улогу су добровољно и свесно пристали (зато се излажу надзору од стране новинара и целокупне јавности, па сходно томе, морају да покажу и већи степен толеранције);
- 4) власт и њени носиоци морају да отрпе већи степен критичности, јер они имају доминантан и привилегован положај, који налаже да буду суздржани и опрезни при предузимању казних мера (посебно ако постоје други начини одговарања на неоправдане нападе и критике њихових противника или медија и ако ови други начини изазивају мање штетне последице по слободу изражавања);
- 5) разликовање између чињеница и вредносних судова, мора да ужива посебну пажњу, јер се истинитост чињеница може доказати, док се за истинитост вредносног суда (мишљења) то не може рећи<sup>10</sup>.

Такође, на овом месту треба указати и на чињеницу да је данас изузетно богата судска пракса Европског суда за људска права и да постоји веома велики број пресуда које се односе, управо на повреду части и угледа, тј. на кривична дела увреде и клевете. Отуда су многе пресуде овог Суда, као и одлуке других међународних тела, установиле нове правне стандарде, који су утицали на заузимање нових ставова о оправданости и неоправданости казни које су изречена за повреду части и угледа. Наиме, Европски суд за људска права је приликом решавања

---

<sup>10</sup> Савет Европе је од свог оснивања 1949. године, па све до данас, донео велики број резолуција и препорука, које се односе на слободу изражавања. У овим актима су садржани основни принципи и стандарди, које државе чланице треба да унесу и имплементирају кроз доношење сопствених закона, подзаконских аката и других прописа (тима обезбеђују слободу изражавања и из ње изведених права и слобода). На овом месту, пажњу заслужује Препорука Парламентарне скупштине Савета Европе о слободи изражавања у медијима у Европи, која у једном свом делу директно предлаже декриминализацију увреде и клевете (у њој се, између осталог, апелује на државе чланице да ослободе новинаре који се налазе у затвору због свог легитимног професионалног рада, као и да укину прописе према којима новинари услед слободе изражавања могу да буду предмет кривичног поступка).

конкретних случајева, веома често критиковао праксу обухватања увреде и клевете кривичним законима, сматрајући да ова дела треба да буду блаже санкционисана и да се, и са таквим казнама, може постићи сврха. То је с тога што, по мишљењу овог Суда, и блаже санкције могу да имају велики утицај на рад новинара и поштовање правила новинарске струке, док строжије санкције (посебно казна затвора), могу утицати на остваривање њиховог права на слободу изражавања. Међутим, Европски суд посебно наглашава да државе својим националним законодавствима не могу (и не смеју) да ограничавају слободу изражавања и информисања, пре свега, у политичким дебатама и у питањима од јавног интереса. Наравно, из овога не треба извести погрешан закључак да је свака пресуда донета од националног суда против новинара, истовремено и кршење слободе изражавања. Наиме, одлукама Европског суда за људска права је у многим случајевима утврђено да национални судови појединих држава чланица нису погрешили приликом изрицања одређених мера против новинара<sup>11</sup>, тј. да су правилно поступили и испоштовали принцип пропорционалности, поштујући стандарде и правила новинарске етике.

#### **Спречавање увреде и клевете поштовањем кодекса професионалне етике**

Медијски савети и поштовање етичких стандарда садржаних у кодексима професионалне етике, данас, у свету имају све већи значај у развоју медија и медијског изјашњавања, као и у очувању слободе изражавања. Отуда је саморегулација и прописивање норми понашања и правила новинарске струке од стране самих медија изузетно значајна, па зато постоји велика спремност бројних европских земаља за смањивање државне интервенције и регулације у овој области, што ће сигурно допринети повећању поверења јавности у медије.

Када је реч о поштовању угледа и права других, тј. у ужем смислу, о увреди и клевети, онда треба рећи да ту разликујемо три универзална етичка принципа, од чијег поштовања зависи степен остваривања слободе изражавања, као и поштовање правила новинарске струке и избегавање

---

<sup>11</sup> У ове мере које Европски суд за људска права одобрава према новинарима који својим радњама учине дела увреде и клевете, не спада затворска казна, јер лишавање слободе, по мишљењу овог Суда, представља сувише строгу казну и ограничавање слободе изражавања, која је један од основних стубова неометаног обављања новинарске струке. То значи да, према схватању Европског суда, није повређен ни познати члан 10. Европске конвенције о људским правима, приликом доношења пресуде националног суда поједине државе чланице.

непотребних, скупих и веома болних судских поступака. Наиме, ту спадају: 1) начело истинитости; 2) заштита извора информација и 3) претпоставка невиности. Управо се поштовањем ова три кључна етичка принципа новинарске професије, знатно доприноси смањивању грешака новинара у њиховом раду, а самим тим и знатно мањем процесуирању повреда угледа и права других<sup>12</sup>. Због тога, поштовање истине и право јавности да зна истину, као прву и најважнију обавезу новинара, предвиђа и Декларација о принципима поступања новинара Међународне федерације новинара. Ова Декларација, на тај начин, обавезује новинара (који у свом раду ужива потпуну слободу), да поштено прикупи и објави сваку вест и да увек дâ коректан и непристрасан коментар, што подразумева да новинарско извештавање мора да буде потпуно тачно, тј. засновано на истинитим подацима, да у потпуности разуме проблем о коме пише и да тако разумљив текст буде презентирањем читаоцу. Ни у ком случају, новинар не сме да злонамерно "изврће" чињенице, да вређа и каља углед другог лица (без обзира ко је у питању), не сме да клевете другога, нити да износи неосноване оптужбе (јер за то није, ни стручан, ни овлашћен).

Сваком, иоле озбиљном, аутору је доста тешко да се између три наведена правила новинарске струке, која се сматрају кључним, определи које је од њих најважније. Свакако, у том рангирању посебну пажњу заслужује претпоставка (презумпција) невиности, тј. правно правило да се свако сматра невиним, док се његова кривица не утврди правоснажном одлуком суда. Овај принцип је у веома уској вези са слободом изражавања, као и са правом приватности<sup>13</sup> (загарантованим и заштићеним Европском конвенцијом о људским правима), које, међутим, подлеже евентуалним ограничењима, између осталог и ради заштите "права и слобода других".

Претпоставка (презумпција) невиности представља, не само законско, него и етичко правило, тј. етички стандард. То је случај, како у нашој, тако и у упоредној медијској пракси, па су, отуда, етички кодекси новинарске професије многих земаља усвојили, тј. признали ово правило. Тако је, на пример, Етичким кодексом штампе у Немачкој, утврђено да новинари морају да извештавају о судским поступцима који су још у току, без икаквих предрасуда, да се избегне у насловима и коментарима, свака новинарска једностраност, прерано доношење закључака, олако оцењивање исказа учесника у судском поступку, а посебно, било какво

---

<sup>12</sup> Ови поступци за увреду и клевету могу бити троструки: 1) кривични, 2) грађански и 3) прекршајни.

<sup>13</sup> Ово право, уствари, обухвата право на приватан и породични живот.

прејудуцирање и доношење некакве своје пресуде унапред, пре него што судска одлука постане правноснажна и пре него што се исцрпе сви правни лекови. Медији, новине и новинари који пишу извештаје, не смеју да доносе преурађене судове о кривици лица против којих се води кривични поступак, што значи да не могу и не смеју било кога да, пре времена, "осуђују" или "ослобађају" од оптужбе<sup>14</sup>. Слична правила предвиђа и Етички кодекс штампе у Данској, као и наш Етички кодекс, у Србији, који утврђује да је "новинар дужан да поштује правило претпоставке невиности и да не сме никога да прогласи кривим до изрицања судске пресуде". Зато, он мора да буде свестан своје одговорности и да се увек позива на званични извор информација и да води рачуна шта пише (јер, понекад, и само једна тешка и неистинита реч може да буде кобна по лице на које се односи).

Међутим, често се дешава да медији, нажалост, прекрше своју професионалну дужност и изађу из оквира својих надлежности, ради одређених, само њима знаних, разлога (најчешће због повећања тиража и продаје новина). Наиме, с обзиром да медији имају право да јавност обавештавају и о кривичним поступцима, који се воде против одређених лица<sup>15</sup>, веома је битно да они том приликом стриктно поштују претпоставку невиности. Такође, они су дужни да у свом извештавању поштују и право приватности, тј. приватни и породични живот сваког човека, као и право на правично суђење. На поштовање претпоставке невиности недвосмислено упућује и Препорука Комитета министара Савета Европе о пружању информација које се односе на кривичне поступке путем медија из 2003. године. Ова Препорука посебну пажњу поклања и заштити приватности у кривичним поступцима који су у току<sup>16</sup> (начело бр. 8).

### **Појам права на приватност, тј. права на приватан и породичан живот**

Када говоримо о медијима, слободи изражавања и слободи јавног информисања, онда треба, пре свега, да укажемо на чињеницу да је приватност, од свих људских права, најтеже дефинисати и да је право на приватан и породичан живот сваког човека, најосетљивије подручје, које треба да остане, што је могуће више, заштићено и гарантовано највишим

---

<sup>14</sup> Пример за то је Етички кодекс новинара Босне и Херцеговине.

<sup>15</sup> То су информације од јавног интереса, па обавештавање јавности представља професионалну обавезу новинара.

<sup>16</sup> Начело бр. 8.



општим правним актима. Међутим, и поред таквог значаја и осетљивости овог права (права на приватност), јавно информисање, неминовно, улази и у ово подручје, које представља један вид ширења људског достојанства, тј. моралног и духовног интегритета личности<sup>17</sup>. Наиме, чињеница је да је данашњи ниво технолошког развоја омогућио веома брз развој информационих и комуникационих система, што је, несумњиво, веома корисно за сваку савремену државу и истовремено веома важан предуслов за развој слободе и демократије. Но, треба указати да веома често долази до бројних злоупотреба и манипулација у медијима (нарочито новинама), што у највећем броју случајева има за последицу тешке повреде људског достојанства, права на приватан и породичан живот и интегритет личности. Наравно, то се не односи на случајеве када је неопходно мешање јавне власти у вршење права на приватност у складу са законом, а у интересу националне безбедности, јавне безбедности или економске добробити земље, заштите здравља, морала, ради заштите права и слобода других и слично<sup>18</sup>.

Међутим, треба нагласити да је право на приватни и породичан живот јавних личности, пре свега политичара и носилаца јавних функција, у одређеној мери сужено и та чињеница је, до сада, више пута утврђена пресудама Европског суда за људска права. Наиме, све јавне личности, а посебно политичари, потпуно су свесни свог положаја и улоге у друштву, као и чињенице да су свакодневно, у сваком моменту, изложени суду јавности и да откривање одређених података везаних за њихов приватан живот, може да утиче на само вршење њихове функције, а посебно на њихову част и углед, достојанство и интегритет. Но, они су на то пристали приликом доношења одлуке да се баве јавним послом и то је неминовно у њиховом животу. Наравно, то њихово свесно сужавање права на приватност, не значи да медији могу неконтролисано, безобзирно и неистинито да износе податке из њиховог приватног и породичног живота, јер су медији, данас, веома моћно средство, путем којих се за само неколико секунди, на читавој планети могу пренети такве информације. Често су наслови, у таквим случајевима, када новинари имају злу намеру, "помпезни", "бомбасти", на ударним странама медија и, у том тренутку их сазнаје огроман број прималаца информација. Док лице на кога се односе

---

<sup>17</sup> Право на приватност је зајемчено и заштићено Универзалном декларацијом о људским правима (члан 12.), Пактом о грађанским и политичким правима (члан 17.) и Европском конвенцијом о заштити људских права и основних слобода (члан 8.).

<sup>18</sup> Ове разлоге одступања од неповредивости права на приватност предвиђа Европска конвенција за заштиту људских права и основних слобода, што значи да право на поштовање приватног и породичног живота није апсолутно право.

те неистините и злонамерне информације, докаже да су оне лажне, штета по углед или друга његова права је, већ, настала. Сваки демант тих неистинитих и злонамерних информација, неће имати ни приближно тако јак одјек и број прималаца, као што је то било приликом првог објављивања<sup>19</sup>.

И Закон о јавном информисању Републике Србије, управо поштујући одредбе Европске конвенције и полазећи од праксе и искристалисаних ставова Европског суда за људска права, у свом тексту (члан 9.), утврђује ограничење права на приватности носиоцима државних и политичких функција, али само сразмерно оправданом интересу јавности. Наравно, и овде је веома битно обезбедити одговарајућу законску заштиту личних права, јер се информацијама објављеним у неком јавном гласилу, може повредити нечије право и то са великим и доста штетним последицама (на пример, ако је објављена информација из приватног живота неког лица без његовог пристанка, ако је објављена неистинита информација или уколико је неко, без икаквих доказа, у медијима оптужен и окривљен за извршење каквог кривичног дела).

Одређујући појам права на приватност, не можемо, а да не укажемо, бар у најкраћим цртама и на ширину овог права. Наиме, опште је познато да је информација, као и новац, власт и слично, веома моћно средство у рукама оних који је поседују (можда моћније и важније од свих других). Зато се и каже да је "права информација, у правом тренутку и на правом месту, заиста, право богатство" и тако је било током читаве људске историје, а данас је, можда, најдрастичније, доведена до неслућених размера и могућност злоупотребе информација које се поседују. То је због тога што у савременом друштву информационе технологије и комуникациони системи омогућавају веома лако добијање и укрштање података из различитих евиденција. Таква ситуација прети да у веома блиској будућности грађани буду потпуно контролисани, можда и да се њима на тај начин влада, "захваљујући" изузетно брзом развоју науке и технике, увођењу савремених информационих система и стварању великих база података. Све је то, још у прошлом веку, нарочито седамдесетих година XX века, створило велику забринутост у свету и довело до постављања питања обезбеђења сигурности и тајности података која се односе на грађане (пре свега, на оне податке који се тичу њихових личних права и слобода). Због тога су, пре више од три деценије, најразвијеније земље света, увеле у своје уставе, законе и кодексе

---

<sup>19</sup> За демант се обично каже, да је то као када са десетог спрата зграде проспете цак перја, па идете да скупљате оно што падне на земљу.

понашања, обавезу примене бројних етичких начела, као и правну заштиту путем увођења института чувања професионалне службене тајне.

Када говоримо о тим земљама, које су прве уочиле опасност од угрожавања сигурности и тајности личних података, ту мислимо, пре свега, на САД, које су то учиниле 1970. године, а затим и на Шведску, која је увела посебну правну заштиту података у компјутеризованим информационим системима 1973. године<sup>20</sup>. По угледу на САД и Шведску, врло брзо су и друге земље донеле сличне законе, који су омогућавали правну заштиту података, као што су СР Немачка (1977.), Аустрија, Француска и Данска (1978.), Велика Британија (1984.) и друге<sup>21</sup>. Све је то довело до постављања нових питања, која су се односила на угрожавање права на приватан и породичан живот, као и на злоупотребу података о личности. Тога је било и раније, и данас, а повезано је са питањем електронског праћења, надзора над понашањем појединаца и слично, што је омогућено изузетним развојем технологије и производњом минијатурних одашиљача за аудио и видео праћење, малих ТВ камера за видео надзор, затим праћење путем ГПС<sup>22</sup> и ГМС<sup>23</sup>, а у најновије време и ГПРС<sup>24</sup> уређаја, мрежа и сателитског навођења. Као што смо напред навели, САД су прве увеле правну заштиту података, тако да су чланови Конгреса САД-а, врло брзо после тога (током 1985. године), указали на наведену опасност, напомињући у извештају Конгреса, да електронски уређаји широм света, могу да се користе и за праћење и надзор појединаца, њихових кретања и поступака, као и комуникација са другим особама. Посебно је указано на опасност праћења и контролисања емоција појединца, укључујући и његове психичке и психолошке реакција на одређене околности<sup>25</sup>.

---

<sup>20</sup> Шведска је ову заштиту учинила доношењем Закона о заштити података о личности.

<sup>21</sup> Доношење таквих закона о заштити података о личности, почев од 70-тих година XX века, па све до данас, постало је општа појава и добило, готово, универзалан карактер. То је због тога што, данас, готово да не постоји земља, која одговарајућим законом није утврдила одређене стандарде заштите личних података у компјутеризованим информационим системима.

<sup>22</sup> Global Positioning System.

<sup>23</sup> Global System for Mobile communications.

<sup>24</sup> General Packet Radio Service.

<sup>25</sup> Ту се мислило, пре свега, на испитивање појединца путем полиграфа, а у најновије време, чак и на анализу гласа, даха и можданих таласа, а све у циљу проналажења могућности да се утврде његова емоционална стања.

## МЕДИЈСКО ПРАВО У СРБИЈИ

### Развој медијског права у Републици Србији

Савезна Република Југославија, као трећа југословенска држава, настала доношењем Устава из 1992. године, као "формални" правни наследник бивше СФРЈ, преузела је гаранцију права и обавеза утврђених Универзалном декларације о правима човека (1948.) и Међународним пактом о грађанским и политичким правима (1966.). Наведени Устав из 1992. године, као и Устав Србије из 1990. године, обухватили су својим текстом одредбе које су гарантовале слободу штампе, јавног информисања и забрану цензуре. Међутим, ове уставне гаранције су кршене за време Милошевићеве владавине, а медији, пре свега државни (као што је био РТС), били су кључна полуга у одржавању власти тадашњег режима. Закони и подзаконски акти, који су били доношени у то време (како на савезном, тако и на републичком нивоу), довели су до гушења независних штампаних и електронских медија, па је слобода изражавања у последњој деценији XX века била доста сужена. Посебан притисак на медије је био извршен доношењем Закона о јавном информисању Републике Србије из 1998. године, који је био противуставни документ и основ за обрачун режима са медијима. Поред тога, прописи који су се односили на рад електронских медија, веома често су мењани, стављани ван снаге и прилагођавани потребама чланова и симпатизера, тада владајуће, политичке коалиције. Све је то створило медијски хаос у Србији. Одлуком Савезног Уставног суда из децембра 2000. године, утврђено је да велики број одредаба радикалног Закона о јавном информисању из 1998. године, нису биле сагласне са Уставом СРЈ и међународним правом и оне су престале да важе 05. јануара 2001. године. Убрзо је и Народна скупштина Републике Србије донела Закон о престанку важења Закона о јавном информисању који је ступио на снагу 16. фебруара 2001. године.

После демократских промена у Србији, учињених октобра 2000. године, први покушај исправљања негативне медијске слике и приближавања европским стандардима, учињен је доношењем Закона о радиодифузији из 2002. године, са намером да се у овој области уведе какав-такав ред и успостави владавина закона<sup>26</sup>. Међутим, из досадашњег искуства, тешко се може закључити да је направљен неки значајнији корак у постизању и обезбеђивању медијске независности, већ се пре може рећи

---

<sup>26</sup> Батавељић, Д., *Србија у Европској унији*, у: НЕШКОВИЋ, Слободан (уредник), Зборник радова са Конференције "Србија на путу европских интеграција", књига 7, Центар за стратешка истраживања националне безбедности - Цесна Б, Београд, 2010, страна 29.

да се, и после 2000. године, власт борила више за "очување затеченог хаоса", него за побољшање медијске слике Србије у свету. Наиме, очигледно да у нашој земљи не постоји спремност власти да примени професионалне и демократске стандарде у области медија, какви се примењују у целој Европи и свету, као ни да развласти владајуће кругове у области медија, тј. радиодифузије<sup>27</sup>.

Доношење наведених закона (Закон о јавном информисању, Закон о слободном приступу информацијама од јавног значаја и други), имали су великог значаја за слободу јавног информисања, пре свега што су укинуте недемократске и ауторитарне одредбе претходног Закона о јавном информисању и што је отклоњена велика правна несигурност, коју је омогућавао претходни закон. Међутим, не треба бити превише задовољан садашњим стањем, јер је досадашњи период важења и примене ових закона, показао озбиљне недостатке у погледу разумевања и познавања слободе медија и њених правних оквира. Наиме, медији се могу сматрати саставним (конститутивним) елементом демократије, једино под условом да је у једном друштву, заиста остварена слобода медија и да је она присутна у свакодневном животу. То исто важи и за нашу државу, Републику Србију, која је, путем Устава, као највишег општег правног акта, гарантовала слободу медија, у правом смислу речи. Поштујући хијерархију правних аката, ове гаранције уставног ранга морају да буду даље конкретизоване нижим актима, тј. законима, па је тако и Законом о јавном информисању, Законом о радиодифузији и Законом о слободном приступу информацијама од јавног значаја, правно уређена и прецизирана ова слобода.

После пада Милошевићевог режима и спровођења тзв. петоктобарске револуције 2000. године, у Србији су у области медија, започете значајне промене, које су новинарима поставиле потпуно нове изазове. Пре свега, срушене су строге форме државне цензуре и монопола у медијима, али је, с друге стране, различитим облицима притисака и утицаја политичких и економских центара моћи, спречавано стварање независних медија у правом смислу речи. Све је то, временом, довело до стварања тзв. "феномена две врсте насиља" - насиља новинара и насиља над новинарима<sup>28</sup>. Насиље новинара постоји онда кад новинари

<sup>27</sup> Одређен напредак у Србији је направљен доношењем Закона о јавном информисању (2003.), Закона о слободном приступу информацијама од јавног значаја (2004.), као и именовањем Повереника за информације од јавног значаја, од стране Народне скупштине Републике Србије (2004.).

<sup>28</sup> Миленковић, Д., *Медијско право и политике*, Факултет политичких наука, Београд, 2009, стр. 32.

недовољно компетентно и неистинито извештавају о појавама, догађајима и личностима, као и када стално понављају неистините информације читаоцу, гледаоцу или слушаоцу, док 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 или физичким нападима, када се ометају у извештавању или им се одбија приступ информацијама или месту догађаја<sup>29</sup>.

С обзиром да је ово доста непозната материја и да је било неопходно упознавање европских стандарда у области медијског права које у Србији, полако али сигурно, добија све већи значај и обезбеђује своје посебно место у корпусу слобода и права. Управо због тога, у Србији је организован велики број семинара за запослене у медијима, правосуђу и локалној самоуправи на тему: "Ново медијско право у Србији", чији је циљ био да путем стручних расправа и дискусија упознају стручну и ширу јавност са текућим променама везаним за медијско право у нашој земљи, проблемима и могућностима остваривања овог права, пружање могућности правницима у Србији да дају допринос, својим знањем и искуством, успостављању правне државе и владавине права. Очигледно је да постоји неопходност едукације у вези медијског права, коју врше судије и тужиоци, новинари и медијски експерти, пре свега, полазницима Правосудне академије, предочавањем проблема судске праксе у Србији и њиховим упознавањем са најновијим ставовима Европског суда за људска права у случајевима суђења новинарима и медијима, јер постоји велики несклад између судске праксе у Србији и европских стандарда. Зато је организована и јавна презентација анализе свих поступака Европског суда у Стразбуру, који су у области медијског права вођени против државе Србије. Пресуде против новинара и медија у Србији су, такође, биле тема бројних округлих столова, трибина, семинара и других скупова, на којима су учествовале судије, тужиоци и новинари.

Несумњиво је да доношење наведених закона, представља значајан корак напред у обезбеђивању слободе медија и формирања медијског права, као посебне правне гране. Све је то допринело прекидању дотадашње линије урушавања медијског законодавства у Србији, али су, нажалост, примена наведених закона и њихово спровођење у пракси, ишли сасвим другим током. Наиме, у нашој земљи није постојала политичка воља за обезбеђивањем права медија, њихове потпуне слободе и независности, него је, напротив, фактички настављен континуитет политике у области медија из периода пре 2000. године. То је довело до

---

<sup>29</sup> Исто.

тога да се у масовним медијима и савременим политичким системима, идеолошке чињенице често појављују као значајније од институционалних, а као резултат тога, имали смо обликовање свести грађана путем манипулативног деловања масовних медија. Тако су медији постали и остали једна од најутицајнијих и најмоћнијих политичких снага у Србији, иако је свима познато да се од медија очекује отвореност, аутономија, независност и слобода, као битна, кључна карика успостављања демократског поретка. Наравно, од медија се тражи и, с правом, очекује само истинито извештавање о свакодневним збивањима у нашем друштву (као и у целом свету), а никако идолопоклонство, сарадња са влашћу и служење носиоцима власти, утицање на грађане ради формирања њихових политичких ставова, прихватања одређених политичких вредности и моралних начела.

### **Медијска слика у Републици Србији**

Морамо констатовати да ситуација у Србији, нажалост, још увек није задовољавајућа, јер наша држава није демократска земља у правом смислу речи, већ је, још увек, земља у "транзицији". Такође, у нашем друштву постоји и значајна подељеност око тога, шта је општи, тј. национални интерес, што говори о неспособности самих политичких елита да га јасно формулишу, дефинишу, утврде и спроведу, а томе веома много доприносе неформални и тајни центри моћи који, још увек, имају огроман утицај на сва дешавања у друштву. Оно што је произашло из таквог стања (хаотичног и конфузног), јесте схватање и тумачење да слобода изражавања и слобода јавног информисања подразумева право новинара да пишу шта хоће, како хоће и колико хоће. Уколико дође до евентуалних тужби против новинара и медија, по оваквом схватању и тумачењу, то представља облик цензуре и сужавање слобода медија. Наравно, треба одмах нагласити да такав став, уопште, није у складу са Европском конвенцијом, која представља саставни део унутрашњег правног поретка Србије. Овакав став и тумачење нису ни у складу са домаћим и међународним стандардима новинарске етике, као ни са основним стандардима, који су садржани у Закону о јавном информисању.

Поред тога, веома често се дешава (из разлога знаним само новинарима) да се у медијима (посебно штампаним), креира слика о моралним квалитетима неке личности и, на тај начин, извргне руглу та особа. То је због тога што новинар, тј. аутор информације није са пажњом, примереном околностима, проверио и утврдио истинитост објављене информације, што значи да није испоштовао обавезу новинарске пажње из

члана 3. став 1. Закона о јавном информисању. Зато таква особа има право на накнаду нематеријалне штете у смислу члана 79. Закона о јавном информисању, јер се на њу односи неистинита информација. Наиме, право на част и углед је право на поштовање људске части и заслужено стеченог угледа лица. Право на углед штити од стварања погрешне представе о лицу које нарушава његово добро име, а да би постојала повреда права на част и углед, објављене информације треба да буду таквог интензитета да могу да изазову повреду, тј. вређање и причињавање штете одређеном лицу. Такође, да би ова повреда постојала, неопходно је да се у информацији може препознати њен субјект и да постоји лична погођеност тог субјекта информације. Међутим, најзначајније (кључно) својство информације неопходно да би постојала повреда права на част и углед јесте њена неистинитост, јер само неистинита информација може да представља клевету (са неистинитом информацијом се изједначава и непотпуна информација).

Правне последице објављивања информација, па и накнада штете, могу се изрећи само ако је информација која представља чињенични исказ неистинита, односно ако није доказано истинита. Ако је информација таква да доводи у питање нечију част и углед, тада нема обавезе субјекта информације да доказује неистинитост те информације о себи, него је на ономе ко информацију објави, терет доказивања да је она истинита. Наиме, садржина дужности новинарске пажње се састоји у томе да новинар, сваку информацију намењену објављивању, мора пре објављивања, да испита у погледу њене истинитости и то са пажњом примереном околностима. Прописивање ове дужности служи, с једне стране, заштити јавности од неистинитих информација, а с друге стране, заштити личности на коју се информација односи и чија би права и интереси могли бити повређени објављивањем неистините информације.

Последице прописивања дужности новинарске пажње се састоје у забрани новинару да објављује информације чије је неистинитости свестан, као и да информације не објављује лакомислено, без претходне провере са дужном пажњом. Одговорни уредник сме да објави информацију само ако има доказе у погледу њене истинитости или потпуности, као и ако има ослонац за закључак о истинитости те информације. Ту, посебно, потврђује своју вредност за стицање уверења о истинитости информације, разговор са субјектом информације, тј. са лицем на које се она односи - начело *audiatur et altera pars* (да се чује и друга страна). Овде посебно треба нагласити да медији и новинари који раде у њима, морају да буду опрезни приликом објављивања одређених информација које се односе на малолетнике. Наиме, приликом откривања и жигосања



негативних појава у друштву, новинар треба да води рачуна о забрани објављивања информација у јавном интересу која (забрана) обухвата, између осталог, и заштиту малолетника. Због тога, медији не смеју својом делатношћу да нашkode моралном, интелектуалном, емотивном или социјалном развоју малолетника, па у том смислу, ако је информација таквог садржаја да може да повреди право или интерес малолетника, онда она мора да буде тако објављена, да малолетник не може да буде идентификован.

Чињеница је да је новинарство у Србији, још увек, у развоју и "транзицији", јер се веома често дешава да новинари крше претпоставку невиности, снабдевајући своје текстове, као што смо навели, сензационалистичким насловима на ударним странама медија, који служе привлачењу пажње читалаца и повећању тиража, продаје и, самим тим, зараде. Често се позивају на неке анонимне изворе, без провере званичног извора, који располаже правим чињеницама, односно без провере да ли постоје основи сумње и да ли је лице на које се односи информација, учинилац одређеног дела. Не поштујући презумпцију невиности, новинари, на тај начин, именом и презименом етикетају одређено лице, проглашавају га извршиоцем одређеног дела, пружају могућност осуде јавности и, на тај начин, унапред "пресуђују". Може се само замислити колико штете части и угледу може да нанесе једна таква информација. Зато, само правосудни органи и полицијске службе треба да пружају медијима благовремене, проверене информације, које се заснивају на истинитим чињеницама.

### **Право медија и Устав Републике Србије**

Веома значајан део Устава Републике Србије из 2006. године, посвећен је људским и мањинским правима. Тако, овај важећи Устав, својим одредбама гарантује слободу мишљења и изражавања, слободу медија и право на обавештавање. Такође, уставни текст гарантује и слободу изражавања националне припадности, која своје упориште налази у слободи мишљења и изражавања (заузима централно место у наведеним слободама и из ње извире право националних мањина на сопствено изражавање, као и слобода медија и право на обавештавање)<sup>30</sup>. Ова слобода није апсолутна, јер је Уставом Републике Србије предвиђено да

---

<sup>30</sup> У члану 46. став 1. Устав Републике Србије гарантује ово право на следећи начин: "Јемчи се слобода мишљења и изражавања, као и слобода да се говором, писањем, сликом или на други начин траже, примају и шире обавештења и идеје"

она може бити ограничена законом у одређеним случајевима<sup>31</sup>, али је она, истовремено, шира и ужа од одговарајућег члана 10. Европске конвенције о заштити људских права и основних слобода<sup>32</sup>: шира је, јер важећи Устав, поред права примања и ширења информација (која познаје Европска конвенција), предвиђа и право тражења информација, а самим тим, и већу слободу приступа информацијама; ужа је, јер уставни текст предвиђа ограничавање слободе изражавања, "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", док Конвенција предвиђа да ограничење слободе изражавања може наступити и ради спречавања нереда и криминала<sup>33</sup>.

Такође, Устав Републике Србије, својим одредбама зајемчује и право на обавештеност, утврђујући да "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"<sup>34</sup>. Поред тога, наведени Устав гарантује ово право одредбом да "свако има право на приступ подацима који су у поседу државних органа и организација којима су поверена јавна овлашћења, у складу са законом"<sup>35</sup>. Очигледно да право на обавештеност у себи обухвата друга два права, тј. слободе, и то: слободу јавног информисања и слободу приступа информацијама<sup>36</sup>.

У непосредној вези са претходним правима и слободама, јесте и слобода изражавања националне припадности<sup>37</sup>, као и непостојање дужности да се било ко изјашњава о тој припадности<sup>38</sup>. Оно што је за потребе овог рада врло значајно, јесте да се уставним одредбама гарантује и слобода медија, прописујући да је "свако слободан да без одобрења, на

---

<sup>31</sup> "Слобода изражавања може се законом ограничити, ако је то неопходно ради заштите права и угледа других, чувања ауторитета и непристрасности суда и заштите јавног здравља, морала демократског друштва и националне безбедности Републике Србије" (члан 46. став 2.).

<sup>32</sup> Став 1. овог члана Европске конвенције предвиђа да "свако има право на слободу изражавања". Такође, овим ставом је прописано да наведено право укључује "слободу поседовања сопственог мишљења, примања и саопштавања информација и идеја без мешања јавне власти и без обзира на границе".

<sup>33</sup> Члан 10. став 2. Европске конвенције.

<sup>34</sup> Члан 51. став 1. Устава Републике Србије из 2006. године.

<sup>35</sup> Исто, 51. став 2.

<sup>36</sup> Батављевић, Д., *Слободе и права човека грађанина и значај борбе за њихово остваривање и стално унапређивање*, у: МАРКОВИЋ, Горан (уредник), *Зборник радова*, 1. издање, Правни факултет, Источно Сарајево, 2011, страна 43.

<sup>37</sup> Устав Републике Србије, члан 47. став 1.

<sup>38</sup> Исто, члан 47. став 2.

начин предвиђен законом, оснива новине и друга средства јавног обавештавања"<sup>39</sup>, док се "телевизијске и радио-станице оснивају се у складу са законом"<sup>40</sup>. Такође, за слободу медија у Републици Србији је веома значајно да у нашем друштву нема цензуре и да "надлежни суд може да спречи ширење информација и идеја путем средстава јавног обавештавања, само ако је то у демократском друштву неопходно ради спречавања позивања на насилно рушење Уставом утврђеног поретка или нарушавање територијалног интегритета Републике Србије, спречавања пропагирања рата или подстрекавања на непосредно насиље или ради спречавања заговарања расне, националне или верске мржње, којим се подстиче на дискриминацију, непријатељство или насиље"<sup>41</sup>.

Анализирајући однос медија и Устава Републике Србије из 2006. године, морамо нагласити чињеницу да наш важећи Устав, својим одредбама не утврђује право на приватан и породичан живот, тј. право на приватност, као основно људско право. То је, уствари, једно од најопштијих права прве генерације из кога су, касније, изведена и друга права и, отуда је, право на приватност, с обзиром да има вишевековну традицију у законодавствима великог броја земаља, гарантовано свим најзначајнијим документима о људским правима. Међутим, као што смо навели, Устав Републике Србије не дефинише ово право, већ гарантује неповредивост стана, тајност писама и других средстава општења, како и заштиту података о личности. Ова три права произилазе из права на приватност, па отуда, чуди податак да код нас постоји овакво уставно решење, које се разликује од Европске конвенције за заштиту људских права и основних слобода.

### **Право медија и Закон о јавном информисању Републике Србије**

Закон о јавном информисању Републике Србије<sup>42</sup> представља основни закон, којим се гарантује слобода изражавања у нашем друштву, тј. уређује се право на јавно информисање, као право на слободу изражавања мишљења и права и обавезе учесника у процесу јавног информисања. Према овом Закону, право на јавно информисање обухвата, нарочито, "слободу изражавања мисли, слободу прикупљања, истраживања, објављивања и ширења идеја, информација и мишљења,

---

<sup>39</sup> Исто, члан 50. став 1.

<sup>40</sup> Исто, члан 50. став 2.

<sup>41</sup> Исто, члан 50. став 3.

<sup>42</sup> "Службени гласник РС", бр. 43/2003, 61/2005, 71/2009 и 89/2010 - одлука УС и 41/2011 - одлука УС.

слободу штампања и дистрибуције (растурања) новина и других јавних гласила, слободу производње и емитовања радио и телевизијског програма, слободу примања идеја, информација и мишљења, као и слободу оснивања правних лица која се баве јавним информисањем<sup>43</sup>.

На самом почетку Закона о јавном информисању, утврђена су основна начела, од којих се, на самом почетку, налази слобода јавног информисања, која утврђује да је јавно информисање слободно и у интересу јавности, да оно не подлеже цензури и да нико не сме, ни на који начин (посредан или непосредан), да ограничава слободу јавног информисања или слободан проток идеја, информација и мишљења, нити да врши било какав физички или други притисак на јавно гласило и његово особље у циљу ометања обављања њиховог посла. У противном, о повредама слободе јавног информисања одлучује суд, по хитном поступку<sup>44</sup>. Међутим, с обзиром да сваком праву одговара и обавеза, наведени Закон утврђује обавезу новинарске пажње, прописујући да су новинар и одговорни уредник јавног гласила дужни да, пре објављивања информације која садржи податке о одређеном догађају, појави или личности, са пажњом примереном околностима, провере њено порекло, истинитост и потпуност. Такође, новинар и одговорни уредник јавног гласила дужни су да туђе информације, идеје и мишљења пренесу и објаве веродостојно и потпуно, а уколико је информација пренета из другог јавног гласила, уз навођење гласила из којег је информација пренета<sup>45</sup>.

Због значаја поштовања права на јавно информисање, законским одредбама је предвиђено и остваривање права посебних категорија лица, ради остваривања права националних мањина и етничких заједница у информисању на сопственом језику и неговању сопствене културе и идентитета. Зато је Законом о јавном информисању предвиђено да Република, аутономна покрајина, односно локална самоуправа обезбеђују део средстава или других услова за рад јавних гласила, на језицима националних мањина и етничких заједница, као и за несметано коришћење права и заштите интереса инвалида, хендикепираних лица и других лица са посебним потребама у јавном информисању (посебно слободе примања идеја, информација и мишљења)<sup>46</sup>. Наравно, овим Законом су предвиђена и права странаца у области јавног информисања, одредбом да страна физичка и правна лица имају у области јавног информисања иста права и обавезе као и домаћа лица, осим ако је другачије предвиђено законом или

---

<sup>43</sup> Закон о јавном информисању, члан 1. став 2.

<sup>44</sup> Исто, члан 2.

<sup>45</sup> Исто, члан 3.

<sup>46</sup> Исто, члан 5.

потврђеним међународним уговором<sup>47</sup>. Посебно је значајна за слободу медија у Републици Србији, забрана монопола у области јавног информисања, тј. одредба да нико не може имати монопол на оснивање, односно дистрибуцију јавног гласила, нити монопол на објављивање идеја, информација и мишљења у јавном гласилу<sup>48</sup>.

Када је реч о примени и тумачењу одредаба Закона о јавном информисању Републике Србије (овај Закон је донет 2003. године, али је до сада више пута мењан), треба рећи да се ниједна одредба овог Закона не може тумачити и применити на начин који би довео до укидања неког права које овај Закон гарантује или до његовог ограничавања у већој мери од оне која је прописана. Такође, врло је значајно указати на положај носилаца државних и политичких функција, јер је одредбама овог Закона предвиђено да су њихова права на заштиту приватности ограничена када се информација односи на њих, али само уколико је та информација важна за јавност (с обзиром на чињеницу да лице, на које се односи информација, врши одређену функцију). Коначно, да би право на информисање грађана било у потпуности испоштовано и да би медији могли да остваре своју функцију у друштву, државни органи и организације, органи територијалне аутономије и локалне самоуправе, јавне службе и јавна предузећа, као и посланици и одборници, имају обавезу да информације о своме раду учине доступним за јавност и то под једнаким условима за све новинаре и сва јавна гласила<sup>49</sup>.

Говорећи о јавним гласилима, треба рећи да је дистрибуција домаћих и страних гласила слободна и да је Законом предвиђена забрана дискриминације на тржишту јавних гласила. Наравно, треба указати на чињеницу да може доћи и до забране дистрибуције информације, уколико надлежни виши суд, на предлог јавног тужиоца, утврди да је то неопходно у демократском друштву ради спречавања: позива на насилно рушење уставног поретка, нарушавања територијалног интегритета Републике, пропагирања рата, подстрекавања на непосредно насиље или заговарања расне, националне или верске мржње које представља подстицање на дискриминацију, непријатељство или насиље, а од објављивања информације непосредно прети озбиљна, непоправљива последица чије се наступање не може спречити на други начин.

Посебно је значајно нагласити да Закон утврђује претпоставку невиности (о којој смо већ писали у општем делу овог рада), утврђујући да

---

<sup>47</sup> Исто, члан 6.

<sup>48</sup> Исто, члан 7.

<sup>49</sup> О свему овоме, читалац се може ближе упознати увидом у чланове 8-10. Закона о јавном информисању.

се "у јавном гласилу нико не сме означити учиниоцем каквог кажњивог дела, односно огласити кривим или одговорним пре правноснажне одлуке суда или другог надлежног органа" (члан 37.), као и заштиту малолетника (члан 41.). Наиме, у јавним гласилима се, ради заштите права малолетника, мора посебно водити рачуна да садржај јавног гласила и начин дистрибуције не нашкоде моралном, интелектуалном, емотивном или социјалном развоју малолетника, нити се малолетник сме учинити препознатљивим у информацији, која је подесна да повреди његово право или интерес. Закон о јавном информисању, који је донет 2003. године, предвиђао је одговорност новинара, уредника и правног лица које је оснивач јавног гласила, у случају преношења неистинитих информација са јавног скупа, што је супротно ставовима Европске конвенције за заштиту људских права и основних слобода. Зато је изменама наведеног Закона, које су извршене 2009. године, овај прекршај престао да постоји, али је новим изменама и допунама (члан 92б), одговорност за кршење претпоставке невиности значајно пооштрена. Овим изменама је предвиђено да о таквим повредама претпоставке невиности решавају Трговински судови<sup>50</sup> у поступку за привредне преступе, тако да је предвиђена новчана казна од 25% до 100% збира вредности укупно продатог тиража јавног гласила, испорученог дистрибутерима на дан објављивања информације и вредности продатог огласног простора у том броју јавног гласила, а код електронског јавног гласила од 25% до 100% вредности огласног простора у дану у коме је емитован програм у оквиру којег је објављена информација. За овај привредни преступ ће се казнити оснивач јавног гласила, ако се у јавном гласилу неко лице означи учиниоцем каквог кажњивог дела, односно огласи кривим или одговорним пре правноснажне одлуке суда или другог надлежног органа<sup>51</sup>. Такође, ако је привредни преступ учињен путем објављивања информације у електронском јавном гласилу у оквиру најавних вести информативног програма, оснивач јавног гласила ће се казнити новчаном казном у висини која одговара вредности продатог огласног простора у јавном гласилу у периоду од седам дана рачунајући од дана када је информација објављена. За овај привредни преступ новчаном казном од 200.000,00 до 2.000.000,00 динара казниће се и одговорно лице у оснивачу јавног гласила и одговорни уредник јавног гласила.

---

<sup>50</sup> Пре ових измена за решавање наведених повреда био је надлежан судија прекршајног суда, односно веће за прекршаје.

<sup>51</sup> Закон о јавном информисању, члан 37.

## Увреда и клевета у законодавству Републике Србије

На крају овог рада, даћемо најкраћи осврт на правни систем Србије и различите облике одговорности новинара, као преносилаца информација (али често и њихових мишљења, идеја, ставова и слично), за повреду угледа и части других људи. Тако разликујемо три врсте одговорности:

- 1) **кривичну одговорност**, која се огледа у лишавању слободе, односно казни затвора и новчаној казни;
- 2) **грађанску одговорност**, која се састоји у накнади штете и
- 3) **прекршајну одговорност**, која је оличена у прекршајној санкцији.

Када је реч о кривичној одговорности, треба рећи да од стране најзначајнијих европских институција<sup>52</sup>, још од почетка XXI века, постоји веома снажан захтев за декриминализацију увреде и клевете, као кривичних дела, како у националним законодавствима других земаља, тако и у Србији. Ова кампања се, пре свега, односила на захтев за укидање затворске казне према новинарима за учињена дела увреде и клевете, оправдавајући то потребама демократског друштва и навођењем податка да је затворска казна у супротности са чланом 10. Европске конвенције, који се односи на слободу изражавања. Отуда је, 2005. године донет нови Кривични законик, чијим одредбама је усвојен овај захтев за депенализацију, тј. укидање затворске казне, што се може сматрати значајним кораком напред у овој области, ширењу медијског права и хармонизацији са Европском конвенцијом за заштиту људских права и основних слобода<sup>53</sup>. Међутим, то не значи да је извршена пуна декриминализација увреде<sup>54</sup> и клевете<sup>55</sup> као кривичних дела<sup>56</sup>. У другој половини 2009. године, извршена је измена Кривичног законика, која је изазвала доста полемичких расправа, јер је као посебно кривично дело

<sup>52</sup> Савет Европе, ОЕБС и други.

<sup>53</sup> Батавељић, Д., *Хармонизација прописа и укључивање Републике Србије у процесе европских интеграција*, у: НЕШКОВИЋ, Слободан (уредник), *Зборник радова са Конференције "Савремени свет и процеси транзиције"*, књига 8, Центар за стратешка истраживања националне безбедности - Цесна Б, Београд, 2010, страна 68.

<sup>54</sup> Кривични законик Републике Србије, члан 171.

<sup>55</sup> Исто, члан 172.

<sup>56</sup> Поред увреде и клевете, новим Кривичним закоником из 2005. године, предвиђена су и друга кривична дела, која посредно могу да се односе на медије и новинаре и за која је забрањена казна затвора. Ту спадају, на пример: изношење личних и породичних прилика (172.), неовлашћено фотографисање (чл. 144.), неовлашћено објављивање и приказивање туђег списка, портрета или снимка (чл. 150.) и др.

утврђено недозвољено јавно коментарисање судских поступака (члан 336а.). Наиме, одредбом овог члана је предвиђено да ће се онај "ко за време трајања поступка пред судом, а пре доношења правноснажне судске одлуке, у намери да повреди претпоставку невиности или независности суда, даје јавне изјаве у средствима јавног информисања, казнити затвором до шест месеци и новчаном казном". Међутим, док се кривична санкција (пре свега затворска казна) не сматра неопходном мером у демократском друштву<sup>57</sup>, када је реч у слободи изражавања, Савет Европе и Европски суд за људска права су мишљења да накнада штете за повреду части и угледа, може (и јесте) адекватна мера сразмерно учињеном делу (наравно, у зависности од околности сваког конкретног случаја и од испуњености одређених услова)<sup>58</sup>. Зато су неопходни обазривост и придржавање етичких принципа приликом објављивања информација о неком лицу, пре свега, због тога што изношење таквих информација у јавност, може да буду основ и за кривично дело клевете<sup>59</sup>, које може довести до накнаде штете, сагласно Закону о облигационим односима (члан 199.), због повреде части и угледа лица на кога се неистинита информација односи.

Наиме, нематеријална штета може да буде проузрокована изношењем одређених информација и повредом части одређеног лица,

---

<sup>57</sup> Наиме, као што је већ напоменуто, изменама Кривичног законика из друге половине 2009. године, кршење претпоставке невиности и коментарисање судских поступака у Србији, представља и кривично дело, тако да је за учиниоца који "за време трајања поступка пред судом, а пре доношења правноснажне судске одлуке, у намери да повреди претпоставку невиности или независности суда, даје јавне изјаве у средствима јавног информисања", предвиђена казна затвора до шест месеци и новчаном казном. Такође, чланом 3. Законика о кривичном поступку из јануара 2009. године, предвиђено је поштовање претпоставке невиности, тако да ће се "свако сматрати невиним док се његова кривица не утврди правноснажном одлуком надлежног суда" и овог правила о претпоставци невиности, дужни су да се придржавају сви државни органи, средства јавног информисања, удружења грађана, личности из јавног живота и друга лица.

<sup>58</sup> На овом месту треба указати на члан 22. Законика о кривичном поступку, који дефинише одређене појмове. Тако је, према одредбама овог члана, **осумњичени** "лице према коме је надлежни државни орган предузео неку радњу због постојања основа сумње или основане сумње да је учинило кривично дело, а у односу на које још није донето решење о спровођењу истраге, нити је поднета непосредна оптужница". **Окривљени** је "лице у односу на које по оцени тужиоца или суда, постоји основана сумња да је учинило кривично дело и против кога је донето решење о спровођењу истраге или против кога је поднета непосредна оптужница, оптужни предлог или приватна тужба". **Оптужени** је "лице против кога је оптужница ступила на правну снагу". **Осуђени** је "лице за које је правоснажном пресудом или правноснажним решењем о кажњавању утврђено да је криво за одређено кривично дело".

<sup>59</sup> Клевета представља изношење неистинитих чињеница, које се односе на одређено лице, што може угрозити његову част и углед.



према коме је учињено дело увреде или клевете, од стране медија, уредника или новинара. Наше законодавство је, у том погледу, сагласно европском законодавству које, такође, предвиђа накнаду штете за повреду части и угледа лица на које се односи неистинита информација. Наравно, том приликом је веома битно да, као што предвиђа и Европска конвенција за заштиту људских права и основних слобода, суд у парничном поступку води рачуна о висини одштетног захтева, тј. о висини досуђене накнаде штете, сагласно учињеном делу (пропорционалност накнаде). Наведеним Законом о облигационим односима, предвиђен је општи режим накнаде материјалне и нематеријалне штете у Србији. Такође, и Законом о јавном информисању Републике Србије, предвиђено је 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 објављивање има право, може да тражи од јавног гласила накнаду материјалне и нематеријалне штете.

На крају овог рада, можемо закључити да је за поштовање права медија, али и очување части и угледа других, веома битно усагласити одређена ограничења у вези слободе изражавања, која су утврђена одговарајућим законским прописима, судску праксу домаћег и европског законодавства (пре свега, пресуде и искристализоване ставове Европског суда за људска права) и, посебно, поштовање утврђених етичких стандарда новинарске професије. Међутим, чињеница је да живимо у друштву, у коме има доста конфузије и конфликта, тако да се све то одражава и на савремено новинарство у Србији, што је последица привредне, политичке, културне и сваке друге заосталости друштвене заједнице и кашњења за европским стандардима, заснованим на закону, етици, моралу и обичајима. Све се то, нажалост, одражава и на актуелне медије, њихове уреднике и новинаре, јер је Србија, још увек, доста централизована држава, која се налази у "транзицији" и која се споро креће ка стандардима демократског друштва, што се, неминовно, рефлектује и на медије. Отуда, степен поузданости и истинитости информација које преносе новинари или ставови које они заступају, углавном зависе од њихових личних или туђих циљева и схватања, па грађани, често, не добијају објективну слику о друштву у коме живе и дешавањима у њиховој околини. Зато се дешава да у данашњим околностима, пресуду о одређеном делу и његовом учиниоцу доносе дезоријентисани грађани, без обзира на праву истину, а што је последица непоштовања професионалне етике, изношења непроверених и лажних података и стварања погрешне слике у јавности о одређеним дешавањима у нашем друштву.

## Литература

1. Алабурић, В., Слобода изражавања у пракси Европског суда за људска права, Народне новине, Загреб, 2002.
2. Батављевић, Д., *Демократска одговорност и владавина права*, у: НЕШКОВИЋ, Слободан (уредник): Безбедност у постмодерном амбијенту, Зборник радова, Центар за стратешка истраживања националне безбедности - ЦЕСНА Б и Hanns - Seidel Stiftung, Београд, 2008.
3. Батављевић, Д., *Слободе, права и дужности човека и грађанина у новом Уставу Републике Србије*, у: Уставне промене и развој, Савез научних стваралаца, Удружење универзитетских професора и научника Србије, Београд, 2005.
4. Батављевић, Д., *Слободе и права човека грађанина и значај борбе за њихово остваривање и стално унапређивање*, у: МАРКОВИЋ, Горан (уредник), Зборник радова, 1. издање, Правни факултет, Источно Сарајево, 2011.
5. Батављевић, Д., *Србија у Европској унији*, у: НЕШКОВИЋ, Слободан (уредник), Зборник радова са Конференције "Србија на путу европских интеграција", књига 7, Центар за стратешка истраживања националне безбедности - Цесна Б, Београд, 2010.
6. Батављевић, Д., *Хармонизација прописа и укључивање Републике Србије у процесе европских интеграција*, у: НЕШКОВИЋ, Слободан (уредник), Зборник радова са Конференције "Савремени свет и процеси транзиције", књига 8, Центар за стратешка истраживања националне безбедности - Цесна Б, Београд, 2010.
7. Водинелић, В., Ђерић, В., Гајин, С., Стојковић, Д., Живковић, М. *Право медија – с Моделом закона о јавном информисању*, Београдски центар за људска права, Београд 1998.
8. Водинелић, В., *Међународно приватно право личности*, Факултет за пословно право, Београд, 2003.
9. *Закона о јавном информисању*, "Службени гласник РС", бр. 43/2003, 61/2005, 71/2009, 89/2010 и 41/2011) од 22. априла 2003.
10. *Законик о кривичном поступку*, "Службени гласник РС", број 72/2011, 101/2011 од 26. септембра 2011. године.
11. *Закон о радиодифузији*, "Службени гласник РС", број 42/02 од 19. јула 2002. године (измене и допуне објављене у "Службеном гласнику РС", бр. 97/04, 76/05, 62/06 и 85/06).
12. *Закон о слободном приступу информацијама од јавног значаја*, "Службени гласник РС", бр. 120/2004, 54/2007, 104/2009 и 36/2010 од 02. новембра 2004. године.

13. *Закон о облигационим односима*, "Службени лист СФРЈ", бр. 29/78, 39/85, 45/89 - одлука УСЈ и 57/89, "Службени лист СРЈ", бр. 31/93 и "Службени лист СЦГ", бр. 1/2003 - Уставна повеља.
14. *Кодекс новинарске етике - модел*, ЦУПС, Београд, 2005.
15. *Кривични законик*, "Службени гласник РС", број 85/2005, 88/2005 - испр., 107/2005 - испр., 72/2009 и 111/2009 од 29. септембра 2005. године.
16. Миленковић, Д., *Медијско право и политике*, Факултет политичких наука, Београд, 2009.
17. *Модел закона о заштити података личности*, ЦУПС, Београд, 2005.
18. Рабреновић, А., Кремењак, С., Живковић, М., Ритлер, Р. *Право радио-дифузних предузећа*, у: Зборник радова "Криза и реформа правосуђа", ЦУПС, Београд, 2001.
19. Сурчулија, Ј., *Европски правни оквир за електронске комуникације*, Центар за развој Интернета, Београд, 2004.
20. *Телевизија у Европи: регулатива, политика и независност*, Истраживачки извештај, OSI/EU Monitoring and Advocacy Program, Медија Центар, 2005.
21. *Устав Републике Србије* од 08. новембра 2006. године, "Службени гласник РС", број 98/06.

**Prof. Dragan Bataveljić, LL.D.,**  
*Associate Professor,*  
*Faculty of Law, University of Kragujevac*  
**Branka Bataveljić, LL.B.,**  
*Basic Court in Kragujevac*

***Rules of Professional Ethics in Journalism and the Responsibility  
of the Media for Journalists' Professional Activities***

***Summary***

*The author of this article points to a number of different issues underlying the contemporary media law. There is no doubt that the number of such issues will exponentially grow along with the prospective developments in the means of mass communication, the general technological development and the emergence of new types of media. The most important issues which are the essence of media law are: journalists' rights and duties (especially the free access to information), creating an independent media policy, the importance of the European Court of Human Rights, the fundamental rights and responsibilities of journalists, etc.*

*Freedom of public information primarily includes the right to seek and impart truthful, timely and objective information. Namely, freedom of expression is the basic presumption for exercising all other rights while the principle of veracity is the presumption for exercising the right to public information. The violation of this principle is the most common ground for initiating legal action against the media, their editors and journalists. Unfortunately, nowadays we may encounter some media reports which may be qualified as a deliberate placement of false, unverified and misleading information.*

***Key words:*** *rules of professional ethics, responsibility, media, journalists, European Court of Human Rights, Serbia, public information, freedom of expression, media law*

**Проф. др Драган Јовашевић, редовни професор**  
Правни факултет Универзитета у Нишу

### **ОДГОВОРНОСТ ЗА КРИВИЧНА ДЕЛА ИЗВРШЕНА ПУТЕМ МЕДИЈА**

**Апстракт:** Бројна кривична дела се могу извршити путем медија, односно средстава јавног информисања и комуницирања као што су: повреда части и угледа, одавање (државне, војне, службене, пословне или личне) тајне, позивање (пропаганда) на вршење кривичних дела, злочини мржње и др. Стога сва савремена кривична законодавства, па тако и законодавство Републике Србије познаје посебна правила за утврђивање кривичне одговорности учинилаца кривичних дела која су извршена путем средстава јавног информисања и комуницирања (путем медија). За кривична дела која су извршена путем медија у савременом кривичном праву Републике Србије успостављен је двојаки систем кривичне одговорности. То су: 1) одговорност физичког лица и 2) одговорност правног лица. Основни облик одговорности за "медијска" кривична дела је одговорност физичког лица. Ту се разликују два вида одговорности. То су: а) примарна, основна одговорност аутора спорног, инкриминисаног текста којим су заправо и остварена обележја бића кривичног дела предвиђеног у закону и б) посебна, супсидијарна, каскадна одговорност других лица – одговорног уредника, издавача, штампара или произвођача носача слике и звука која се заснива по посебним правилима. Но, уз физичко лице, за "медијска" кривична дела од 2008. године могу да одговарају и правна лица. Управо о специфичним карактеристикама одговорности физичких и правних лица за кривична дела која су учињена путем медија говори овај рад.

**Кључне речи:** кривично дело, закон, медији, одговорност, кривична санкција.

### Уводна разматрања

Кривична одговорност у савременом кривичном праву<sup>1</sup> се заснива на субјективној одговорности у чијој се основи налази кривица учиниоца која се утврђује у кривичном поступку у конкретном случају. Но, у последње време све су израженије тенденције објективизирања ове одговорности кроз увођење или проширивање примене презумпције кривице. У овим случајевима се објективна кривична одговорност заснива на одговорности на основу проузроковане последице (објективна кривична одговорност).

И наше кривично законодавство<sup>2</sup> познаје неколико посебних облика кривице<sup>3</sup>. То су: а) одговорност за кривична дела учињена путем штампе и других средстава јавног информисања и комуницирања, б) одговорност правног лица за кривична дела, в) одговорност за међународна кривична дела (командна, заповедна или старешинска одговорност и заједнички злочиначки подухват) и г) одговорност за квалификоване облике кривичног дела, док се у теорији разматра и питање постојања кривичне одговорности колективних органа управљања<sup>4</sup>.

Постојање колективних органа одлучивања у разним областима друштвеног живота (јавног информисања, привреде, државне управе, територијалне аутономије и локалне самоуправе) и могућност њиховог вршења кривичних дела, посебно у сфери службене дужности или привредног пословања, је наметнуло потребу да се размотри могућност утврђивања кривичне одговорности и оваквих колективних органа (управних или надзорних одбора, комисија, редакција, колегијума и др). Ова се одговорност може посматрати у два облика као: а) одговорност колективног органа као целине и б) одговорност за рад у колективном органу. Први облик одговорности постоји за само доношење незаконите одлуке, али се и овде као и код одговорности правног лица јављају проблеми у вези са применом кривичних санкција. Други облик одговорности представља субјективну одговорност сваког члана колективног органа за своје пропусте или чињења у раду тог органа при његовом незаконитом поступању<sup>5</sup>.

---

<sup>1</sup> J. Kloter, T. Edwards, Criminal law, Cincinnati, 1998. godine, str.82-83.

<sup>2</sup> Д.Јовашевић, Кривично право, Општи део, Београд, 2010. године, стр.168-173.

<sup>3</sup> М.Радовановић, Кривично право, Општи део, Београд, 1975. године, стр.195.

<sup>4</sup> Д.Јовашевић, Лексикон кривичног права, Београд, 2011. године, стр.489.

<sup>5</sup> Б.Петровић, Д.Јовашевић, кривично (казнено) право Босне и Херцеговине, Опћи дио, Сарајево, 2005. године, стр.215.

### Одговорност за кривична дела учињена путем штампе или других средстава јавног информисања

Бројна се кривична дела путем писане или изговорене речи, цртежа, слике и сл. могу учинити преко различитих медија као што су штампа и друга средства јавног информисања и комуницирања (нпр. повреда части и угледа, одавање тајне, агитационо-пропагандна политичка кривична дела, злочини мржње, ширење лажних вести и сл.)<sup>6</sup>. Управо због брзине ширења и распрострањености информација или изјава учињених путем средстава јавног информисања (медија)<sup>7</sup> и могућег обима и интензитета проузроковане последице, као и сложеног процеса коришћења ових средстава од стране великог броја лица са различитим улогама, савремена кривична законодавства<sup>8</sup> предвиђају посебна правила о утврђивању кривице и кажњивости појединих лица. Поред тога медији неретко злоупотребљавају своју позицију и овлашћење и служе се непровереним, понекад и монтираним и измишљеним информацијама и тако повређују слободу и права физичких и правних лица, чак и са тешким последицама. Уставом гарантовано право на објављивање истините информације, као и право накнаде штете повређеном лицу путем норми грађанског права често је недовољно и неприкладно, па се у многим правним системима успоставља и кривичноправна заштита као додатни вид заштите слобода и права човека<sup>9</sup>.

Будући да су, с једне стране, на овај начин извршена кривична дела добила карактер тежег кривичног дела, а с друге стране, у примени правила о кривици учиниоца и о вођењу кривичног поступка према учиниоцу дела – аутору информације јављају се озбиљни проблеми, то даје основа за установљење посебних правила о кривичној одговорности за кривична дела извршена путем медија<sup>10</sup>. Код ове посебне кривичне

<sup>6</sup> За овај облик кривичне одговорности се у делу правне теорије користи појам "одговорност по Закону о штампи и другим видовима информација" (М.Радовановић, Кривично право, Општи део, оп.цит.стр.196).

<sup>7</sup> За разлику од кривичног законодавства Србије, законодавство у Црној Гори ова кривична дела назива "кривична дела учињена путем медија". На тај начин је теорији и судској пракси остављено да конкретизују појам "медија". Под овим се појмом подразумевају средства јавног информисања од којих посебан значај имају: новине (штампане ствари), радио, телевизија, филмске новине и сл. (Љ.Лазаревић, Б.Вучковић, В.Вучковић, Коментар Кривичног законика Црне Горе, Цетиње, 2004. године, стр.102).

<sup>8</sup> Ову врсту кривичне одговорности не познаје ново кривично законодавство следећих држава: Хрватске, Словеније, Босне и Херцеговине, Аустрије, Немачке и др.

<sup>9</sup> М.Бабић, И.Марковић, Кривично право, Општи дио, Бања Лука, 2008. године, стр.323.

<sup>10</sup> У правној теорији нема јединственог схватања о правној природи кривичне одговорности за дела која су извршена путем медија. Према једном схватању овде се ради о посебној

одговорности долази до колизије: 1) оправданих криминално-политичких разлога да се за тзв. "штампарске деликте" обезбеди ефикасна кривичноправна заштита и 2) начела индивидуалне кривичне одговорности учиниоца. Пропуштање надзора од стране одређених лица није довољан основ за њихову субјективну кривичну одговорност. То је аргумент за решавање проблема кривичне одговорности за медијска кривична дела на други начин - кроз прописивање посебног кривичног дела "занемаривање дужне пажње и контроле у процесу штампања, односно настајања других облика средстава јавног информисања"<sup>11</sup>.

Кривични законик Републике Србије (КЗ РС)<sup>12</sup> из 2005. године за "медијска кривична дела" користи назив "кривична дела која су учињена путем штампе или других средстава јавног информисања" у одредбама чл.38-41. На истоветан начин је поступао и Казнени закон Републике Хрватске<sup>13</sup> из 1997. године када је у члану 48. ова кривична дела називао "кривичним делима учињеним средствима јавног информисања (јавног приопћавања)"<sup>14</sup>. Но, интересантно је да је новелом Казненог закона из 2004. године<sup>15</sup> овај члан закона брисан што значи да је данас укинута ова врста одговорности физичког лица за медијска кривична дела у Републици Хрватској.

Нешто другачији назив за ова "медијска кривична дела" познаје Кривични законик Републике Црне Горе<sup>16</sup> из 2003. године који у члану 28. ова кривична дела назива "кривична дела учињена путем медија". На исти начин поступа и Кривични законик Македоније<sup>17</sup> из 1996. године у чл. 26 и 27. користи назив "одговорност за кривична дела извршена преко мас

---

одговорности законом таксативно назначених лица која одговарају уместо аутора информације, према другом схватању овде се ради о облику објективне одговорности ових лица, према трећем схватању одговорност ових лица се претпоставља, према четвртом схватању одговорност ових лица се заснива на нехату (непажњи, пропуштању дужног надзора) у погледу обављања њихових дужности (М.Радовановић, Кривично право, Општи део, оп.цит. стр. 196-197).

<sup>11</sup> З.Стојановић, Кривично право, Општи део, Београд, 2005. године, стр.189.

<sup>12</sup> Д.Јовашевић, Кривични законик Републике Србије са уводним коментаром, Београд, 2007. године, стр.110-111.

<sup>13</sup> Народне новине Републике Хрватске број: 110/97, 27/98, 50/2000, 129/2000, 51/2001, 111/2003, 190/2003, 105/2004, 71/2006 и 110/2007.

<sup>14</sup> Б.Павишић, В.Грозданић, П.Веић, Коментар Казненог закона, Загреб, 2007. године, стр. 206.

<sup>15</sup> Народне новине Републике Хрватске број 105/2004.

<sup>16</sup> Службени лист Републике Црне Горе број: 70/2003, 47/2006, 40/2008 и 25/2010.

<sup>17</sup> Службени весник на Република Македонија број: 37/96, 80/99, 4/2002, 43/2003, 19/2004, 81/2005 и 73/2006.



медија"<sup>18</sup> да би изменама и допунама Законика из марта 2004. године<sup>19</sup> уведена у члану 27а. и посебна "одговорност увозника и дистрибутера средстава за јавно информисање". Коначно, и Казенски законик Словеније из 1994. године<sup>20</sup> је у одредбама чл. 30 - 32. предвиђао назив "одговорност за медијске деликте". Овакво решење више не постоји у новом Казенском законнику Словеније из 2008. године<sup>21</sup>.

### 1. Кривична одговорност физичког лица

Одговорност за "медијска" кривична дела или кривична дела која су учињена путем штампе и других средстава јавног информисања је двојаке природе<sup>22</sup>. То је:

1) општа одговорност заснована на кривици учиниоца – аутора спорне информације или инкриминисаног текста. Наиме, према члану 38. Кривичног законика (КЗ РС) као извршилац кривичног дела које је извршено објављивањем информације у медијима (у новинама, на радију, телевизији или у другом јавном гласилу) сматра се физичко лице у својству аутора спорне, инкриминисане информације којим се, заправо, и остварују обележја кривичног дела предвиђеног у закону и

2) посебна, супсидијарна, каскадна одговорност<sup>23</sup> или одговорност по посебним правилима за одређена лица: одговорног уредника, издавача, штампара и произвођача<sup>24</sup>.

Општа одговорност аутора информације се утврђује по правилу у случају извршења кривичног дела путем средстава јавног информисања. Ово лице одговара за скривљено учињено кривично дело. Изузетно, се као извршилац кривичног дела које је учињено путем штампе (новина), радија, телевизије или другог јавног гласила (дакле путем медија) сматра и одговорни уредник, односно лице које га је замењивало у време објављивања информације. За заснивање посебне одговорности ових лица потребно је да се они не сматрају саучесником у извршењу овог кривичног дела у смислу одредби Кривичног законика<sup>25</sup>.

<sup>18</sup> Г.Марјановик, Македонско кривично право, Општ дел, Скопје, 1998. године, стр.196.

<sup>19</sup> Службен весник на Република Македонија број 19/2004.

<sup>20</sup> Урадни лист Републике Слоеније број: 63/94, 23/99 и 40/2004.

<sup>21</sup> Урадни лист Републике Словеније број 55/2008.

<sup>22</sup> П.Новоселец, Опћи дио казненог права, Загреб, 2004. године, стр.264.

<sup>23</sup> Б.Златарић, М.Дамашка, Рјечник кривичног права и поступка, Загреб, 1966. године, стр. 326.

<sup>24</sup> Г.Марјановик, Македонско кривично право, Општ дел, оп.цит.стр.196.

<sup>25</sup> Љ.Лазаревић, Б.Вучковић, В.Вучковић, Коментар Кривичног законика Црне Горе, оп.цит. стр.102.

Због специфичности кривичних дела која су извршена путем медија у кривичном законодавству се модификују одредбе о кривици учиниоца, односно о саучесништву<sup>26</sup>. Нека кривична законодавства (Србија, Црна Гора, Македонија) предвиђају посебан облик кривичне одговорности лица за овако учињена кривична дела (без обзира на спор у теорији који постоји о правној природи ове врсте одговорности). Ново кривично право Хрватске, Словеније и Босне и Херцеговине више не познаје овај посебан облик кривичне одговорности. Но, у савременом кривичном праву се јављају и такве тенденције које иду за тим да сузе круг лица и строго ограниче услове за заснивање одговорности тих лица за кривична дела учињена путем медија.

Такав је случај са Кривичним закоником Швајцарске који ову материју уређује у одредби члана 27. После измена Законика из октобра 1997. године више не постоји објективна кривична одговорност за медијске деликте него је: 1) сужен круг лица која одговарају за ова кривична дела и 2) заштићена анонимност извора информације укључујући и идентитет аутора. Ова лица – главни и одговорни уредник, као и остала одговорна лица у штампаним и електронским медијима не могу да оговарају за медијско кривично дело као такво, већ су они, заправо, учиниоци посебног кривичног дела из члана 322. Кривичног законика ако са умишљајем или из нехата нису спречили извршење медијског кривичног дела. Дакле, овде се ради о кривичном делу нечињења, односно о одговорности за пропуштање дужне и потребне пажње одређених лица услед чега је наступила последица кривичног дела<sup>27</sup>.

Будући да уместо аутора за медијско кривично дело на првом месту одговара лице које има својство "одговорног уредника", за праксу је посебно важно да утврди својство "одговорног" уредника. То је лице које је означено уредником у одговарајућој врсти медија. Наиме, одговарајућим законским прописима се одређује које лице има својство (права, обавезе и одговорности) одговорног уредника у одређеној врсти медија. То лице је изричито и видно означено и оно одговара за уређивање новина, повремене публикације, односно радио или телевизијског програма. При томе је могуће да један облик медија има једног или више одговорних уредника (било за цео медиј или поједини његов сегмент или део). У таквим ситуацијама се одговорним уредником, у смислу ове посебне кривичне одговорности, сматра лице које је уредник оног дела

---

<sup>26</sup> П.Новоселец, Опћи дио казненог права, оп.цит. стр.263.

<sup>27</sup> Trechsel, Noll, Schweizerisches Strafrecht, Allgemeiner teil., 5.Auflage, Zurich, 1998. godine, str. 230.

публикације или програма у коме је објављен инкриминисани текст јер је на њему лежала обавеза вршења надзора над том врстом медија. Ако у време објављивања спорног текста одговорни уредник из било ког разлога није вршио своју дужност (нпр. био је одсутан, болестан, на годишњем одмору, службеном путу и сл.) уместо њега одговара лице које га је замењивало у вршењу дужности у то време.

За заснивање посебне одговорности одговорног уредника, односно лица које је га је замењивало у време извршења кривичног дела потребно је кумулативно испуњење више законских услова. То су<sup>28</sup>:

1. ако је до завршетка главног претреса пред првостепеним судом аутор спорног, инкриминисаног текста остао непознат. У пракси се поставља питање какав значај има чињеница када се информација објављује "без имена аутора". Та је околност ирелевантна јер овај облик одговорности постоји ако је аутор остао непознат. То значи да се тренутком утврђивања идентитета аутора спорног текста, искључује одговорност одговорног уредника<sup>29</sup>,

2. ако је информација објављена без сагласности аутора и

3. ако су у време објављивања информације постојале стварне или правне сметње за кривично гоњење аутора које и даље трају (члан 38. став 2. КЗ РС). Стварне сметње за кривично гоњење представљају околности стварне, фактичке природе које онемогућавају надлежне државне органе да предузимају процесне радње у смислу прогона учиниоца кривичног дела као што су: ратно или ванредно стање, стање непосредне ратне опасности, стање епидемије какве опасне заразне болести и сл. Правне сметње за кривично гоњење аутора јесу: наступање смрти или стања душевне поремећености аутора у било ком облику и виду испољавања после извршења кривичног дела, имунитет аутора, његова недоступност државним органима и сл.

Но, кривица одговорног уредника или лица које га је замењивало у време објављивања информације<sup>30</sup> је искључена уколико су се она налазила у неотклоњивој заблуди у погледу постојања околности која заснива њихову одговорност. Неотклоњива заблуда (погрешна или непотпуна представа о некој стварној или правној околности) мора постојати на страни ових лица у време објављивања спорног текста при чему она мора бити из оправданих разлога. Када је заблуда оправдана или

<sup>28</sup> Љ.Селиншек, Казенско право, Сплошни дел ин основе посебнега дела, Љубљана, 2007. године, стр.176-177.

<sup>29</sup> З.Стојановић, Кривично право, Општи део, оп.цит.стр.190.

<sup>30</sup> Н.Мрвић Петровић, Кривично право, Београд, 2005. године, стр.104.

неоправдана, фактичко је питање које судско веће решава у сваком конкретном случају на бази свих објективних и субјективних околности<sup>31</sup>.

Дакле, ни учинилац овог кривичног дела, нити било које друго лице под постојећим околностима није могло да зна, да буде свесно постојања околности на основу којих Кривични законик заснива њихову кривичну одговорност за учињено медијско кривично дело. У пракси се као спорно може јавити питање како разрешити ситуације када су се одговорни уредник, односно лице које га је замењивало налазили у отклоњивој стварној заблуди што је чешћи случај. Ако су, наиме, ова лица била у заблуди из нехата, тада не постоји умишљајно, већ само нехатно кривично дело под условом да закон уопште предвиђа одговорност за нехатно предузету радњу извршења. По природи ствари, путем штампе и других средстава јавног информисања се не врше нехатна кривична дела (дела из непажње, несмотрености, лакомислености) иако је теоретски могуће замислити нехатно одавање тајне, тако да се, заправо, овако конципирано законско решење своди на непостојање свести код одговорног уредника (или његовог заменика) што искључује његову кривицу. Овакво решење ублажава у основи "објективну одговорност" за медијска кривична дела<sup>32</sup>.

При постојању напред наведених законом кумулативно одређених услова као извршилац медијских кривичних дела се супсидијарно сматрају и следећа лица (члан 39. КЗ РС)<sup>33</sup>:

1. издавач – за кривично дело које је извршено путем непроверене штампане публикације (књиге, монографије, брошуре, филмови, ТВ репортаже и сл). Ко може да буде издавач одређене публикације, под којим условима и у ком поступку одобрава и врши издавачку делатност уређено је прописима Закона о издавачкој делатности. Издавач (физичко или правно лице, домаће или странско лице) је, по правилу, видно означен на публикацији, али је могуће и да одређена публикација не садржи такву ознаку,

2. штампар – одговара ако нема издавача (што није могуће у пракси, али је могуће да издавач није видно наведен, да није познат или је издавач само фиктивно означен) или ако постоје стварне или правне сметње за његово кривично гоњење, а штампар је за то знао. Одговорност штампара је у овом случају акцесорне, супсидијарне природе. То је посебан облик тзв. каскадне одговорности<sup>34</sup> и

---

<sup>31</sup> П.Новоселец, Опћи дио казненог права, оп.цит.стр.264.

<sup>32</sup> З.Стојановић, Кривично право, Општи део, оп.цит.стр. 190.

<sup>33</sup> И.Симић, А.Трешњев, Кривични законик са краћим коментаром, Београд, 2010. године,стр.42-44.

<sup>34</sup> Н.Мрвић Петровић, Кривично право, оп.цит.стр.104-105.

3. произвођач - за кривично дело које је извршено путем механичких носача слике или звука, дакле техничких средстава која су намењена за репродуковање слике и (или) звука: компакт диска, грамофонске плоче, магнетофонске траке и других аудитивних средстава, филма за јавно и приватно приказивање, дијапозитива, видео средстава или сличних средстава која су намењена ширем кругу лица. Но, за одговорност произвођача је потребно да се ради о производњи средстава која су намењена "ширем кругу" индивидуално одређених или неодређених лица. Шта се сматра "ширим кругом лица" представља фактичко питање које судско веће решава у сваком конкретном случају на бази свих објективних и субјективних околности учињеног дела<sup>35</sup>.

Одговорност свих ових лица је, заправо, супсидијарне природе<sup>36</sup> јер се заснива тек онда и уколико нема могућности да се утврди кривична одговорност аутора информације којом је извршено кривично дело предвиђено у закону. Ова лица у ствари одговарају "за" аутора или "уместо аутора"<sup>37</sup>, односно она одговарају за пропуштање законом постављене дужности<sup>38</sup> у процесу јавног информисања које заслужује друштвену осуду<sup>39</sup>.

Код свих наведених лица (издавача, штампара и произвођача) ради се о истој врсти кривичне одговорности (и истим условима) који иначе заснивају и кривичну одговорност одговорног уредника за "медијска кривична дела" будући да се овде ради само о различитим модалитетима јавног публиковања информација<sup>40</sup>. Но, ипак законодавац<sup>41</sup> није могао да иде прешироко у примени овог изузетка од примене субјективне кривичне одговорности, те је у циљу свођења кршења начела кривице на минимум поставио још једно ограничење кроз законску одредбу о заштити извора информације<sup>42</sup>.

У члану 41. КЗ РС је изричито предвиђено да се одговорни уредник или лице које га је замењивало у време објављивања информације, издавач, штампар или произвођач не сматрају извршиоцем медијског

<sup>35</sup> Љ.Лазаревић, Б.Вучковић, В.Вучковић, Коментар Кривичног законика Црне Горе, оп.цит.стр.104-105.

<sup>36</sup> Љ.Селиншек, Казенско право, Сплошни дел ин основе посебнега дела, оп.цит.стр.178.

<sup>37</sup> Љ.Бавцон, А.Шелих, Казенско право, Сплошни дел, Љубљана, 1978. године, стр.245.

<sup>38</sup> Ф.Бачић, Казнено право, Опћи дио, загреб, 1998. године, стр.276.

<sup>39</sup> Н.Срзентић, А.Стајић, Љ.Лазаревић, Кривично право, Општи део, Београд, 1978. године, стр.237.

<sup>40</sup> З.Стојановић, Кривично право, Општи део, оп.цит.стр.191.

<sup>41</sup> Д.Јовашевић, Кривични законик Републике Србије са уводним коментаром, оп.цит.стр.110-111.

<sup>42</sup> З.Стојановић, Кривично право, Општи део, оп.цит.стр.191.

кривичног дела због тога што суду или другом надлежном органу нису открили идентитет аутора информације или извор информације<sup>43</sup>, осим:

1) ако је учињено тешко кривично дело за које је као најмања мера казне прописана казна затвора у трајању од пет или више година и

2) ако је то неопходно да би се извршење таквог кривичног дела спречило.

Овде се, заправо, ради о законом прописаној заштити извора информација. Овакво је решење преузето из одредби о новинарској тајни која је утврђена у члану 32. Закона о јавном информисању<sup>44</sup>.

## 2. Кривична одговорност правног лица

У случају да је издавач, штампар или произвођач правно лице или државни орган, тада се као извршилац кривичног дела сматра лице које одговара за издавање, штампање или производњу<sup>45</sup>. Но, поред тога у Републици Србији је на бази међународних стандарда усвојених потписаним и ратификованим међународним документима (универзалног и регионалног карактера) 2008. године уведена кривична одговорност правних лица, односно одговорност правних лица за кривична дела, па тиме и за кривична дела која су учињена путем средстава јавног информисања и комуницирања.

У Републици Србији је кривична одговорност правних лица уведена на основу члана 12. КЗ РС тек 2008. године посебним Законом о одговорности правних лица за кривична дела (ЗОПЛКД)<sup>46</sup>. Овај закон уређује услове одговорности правних лица<sup>47</sup> за кривична дела, систем кривичних санкција и правила поступка у којем се одлучује о одговорности правних лица, изрицању кривичних санкција, доношењу одлуке о рехабилитацији, престанку мере безбедности или правне последице осуде и извршењу судских одлука. За кривична дела која су предвиђена у Кривичном законнику и споредном, допунском кривичном законодавству могу поред физичких лица, да одговарају и<sup>48</sup>:

1) домаће и стране правно лице које учини кривично дело на територији Републике Србије,

---

<sup>43</sup> Г.Марјановик, Македонско кривично право, Општ дел, оп.цит.стр.197-198.

<sup>44</sup> Службени гласник Републике Србије број 43/2003, 61/2005 и 71/2009.

<sup>45</sup> П.Новоселец, Опћи дио казног права, оп.цит.стр.265.

<sup>46</sup> Службени гласник Републике Србије број 97/2008.

<sup>47</sup> Појам, карактеристике и врсте правних лица су уређени Законом о привредним друштвима (Службени гласник Републике Србије број 125/2004).

<sup>48</sup> Д.Јовашевић, Одговорност правних лица у кривичном праву Републике Србије, Право и правда, Сарајево, број 1-2/2010. године, стр.81-100.

2) стране правно лице које учини кривично дело у иностранству на штету Републике Србије, нашег држављанина или домаћег правног лица и

3) домаће правно лице које у иностранству изврши кривично дело.

Од кривичне одговорности су изузета различита правна лица што може да има велики значај ако се има у виду да се управо нека од ових правних лица јављају као оснивачи (дакле власници) појединих медија (не само штампаних, већ и електронских) као што су:

1) Република Србија,

2) аутономна покрајина,

3) јединице локалне самоуправе,

4) државни органи,

5) органи аутономне покрајине,

6) органи јединице локалне самоуправе и

7) друга правна лица којима је законом поверено вршење јавних овлашћења под условом да је кривично дело учињено у вршењу таквих јавних овлашћења (што значи да они могу да одговарају ако је кривично дело учињено изван "јавних овлашћења")<sup>49</sup>.

За одговорност правних лица као учинилаца "медијских" кривичних дела (члан 6. ЗОПЛКД) потребно је испуњење следећих кумулативно одређених услова<sup>50</sup>:

1) да је кривично дело учинило одговорно лице у оквиру својих послова или овлашћења у намери да за правно лице прибави корист (без обзира да ли је корист у конкретном случају заиста и прибављена) и

2) да је због непостојања надзора или контроле од стране одговорног лица омогућено извршење кривичног дела од стране физичког лица које делује под надзором или контролом одговорног лица<sup>51</sup>.

При томе је закон изричито одредио да се одговорност правног лица заснива на кривици одговорног лица (што значи да правно лице одговара за учињено кривично дело, чак и у случају ако је кривични поступак против одговорног лица из законом предвиђених разлога обустављен или је оптужба одбијена).

<sup>49</sup> Д.Јовашевић, Б.Петровић, Кривична одговорност правних лица у савременом кривичном праву, Зборник Правног факултета у Нишу, Ниш, број 49/2007. године, стр. 185-209.

<sup>50</sup> Д.Јовашевић, Корпоративно кривично право, Ниш, 2012. године, стр.45-52.

<sup>51</sup> У правној теорији постоје различита схватања о моделу који оправдава кажњавање правних лица: а) модел објективне одговорности – одговорност на бази самог проузроковања последице кривичног дела, б) модел изведене кривице правног лица из кривице одређених физичких лица – када правно лице одговара у случају да је кривично дело учињено од стране његовог одговорног лица са кривицом и в) модел аутономне одговорности (В.Грозданић, М.Шкорић, Увод у казнино право, Опћи дио, Ријека, 2009. године, стр.222-223).

Корпоративно кривично право Републике Србије предвиђа поред основне, редовне одговорности правног лица и његовог одговорног лица за учињено кривично дело, и посебне облике одговорности правног лица. То су<sup>52</sup>: 1) одговорност у случају статусне промене, престанка или стечаја правног лица, 2) одговорност за покушај кривичног дела, 3) одговорност за добровољни одустанак, 4) одговорност за стицај кривичних дела и 5) одговорност за продужено кривично дело.

За одговорност правних лица у случају извршења кривичног дела путем средстава јавног информисања и комуницирања од посебног је значаја посебан облик кривичне одговорности правног лица у случају његове статусне промене, односно његовог престанка или стечаја<sup>53</sup>. У случају да наступе статусне промене правног лица као учиниоца кривичног дела, то не искључује његову кривичну одговорност. Тако је у члану 8. ЗОПЛКД одређено да када правно лице престане да постоји пре окончања кривичног поступка, њему се могу изрећи следеће санкције: 1) новчана казна, 2) мере безбедности и 3) мера одузимања имовинске користи.

Ове се кривичне санкције додуше не изричу правном лицу које је учинило кривично дело, већ правном лицу које је његов правни следбеник (сукцесор) под условом да је у спроведеном кривичном поступку претходно већ утврђена кривична одговорност правног лица које је престало да постоји. То значи, да се у овом случају правном следбенику изриче кривична санкција за кривично дело које истина оно није учинило, нити његово одговорно лице будући да је оно преузело имовину правног лица (као учиниоца кривичног дела), па тиме и његова права и обавезе.

Но, ако правно лице престане да постоји после правноснажно окончаног кривичног поступка у коме је утврђена његова одговорност и изречена кривична санкција, тада се изречене санкције и друге кривичноправне мере извршавају према његовом правном следбенику. То значи да се према правном следбенику одговорног и осуђеног правног лица извршавају следеће санкције: 1) новчана казна, 2) мере безбедности и 3) мера одузимања имовинске користи.

На исти начин (члан 6. ЗОПЛКД) одговара и правно лице које је након извршења кривичног дела променило правну форму у којој је пословало (ортачко друштво, командитно друштво, друштво са ограниченом одговорношћу, акционарско друштво).

---

<sup>52</sup> Д.Јовашевић, Криминалитет правних лица и државна реакција, Зборник радова, Криминал и државна реакција, Београд, 2011. године, стр.121-136.

<sup>53</sup> Д.Јовашевић, Одговорност правних лица у кривичном праву Републике Србије, Право и правда, Сарајево, број 1-2/2010. године, стр.81-100.



И правно лице које је у стечају<sup>54</sup> одговара за кривично дело које је учињено пре покретања или у току самог стечајног поступка, али не и после њега (члан 9. ЗОПЛКД). Стечај је "смрт" правног лица, његово гашење, брисање из регистра привредних субјеката на основу одлуке надлежног привредног суда. Он се проглашава у случајевима када правно лице не може својом имовином (активом) да одговара доспелим обавезама (пасиви). Дакле, и правно лице у стечају може радњом свог одговорног или другог овлашћеног лица да чињењем или пропуштањем оствари неко кривично дело којим нанесе штету имовини другог физичког или правног лица (посебно у вези са кривичним делима проузроковања стечаја или проузроковања лажног стечаја и сл). У овом случају се и одговорном правном лицу могу изрећи следеће кривичне санкције: 1) мера одузимања имовинске користи и 2) мера безбедности одузимања предмета.

#### **Санкције за кривична дела учињена путем штампе или других средстава јавног информисања**

Основна врста кривичних санкција које позитивно кривично законодавство Републике Србије предвиђа за учиниоце свих (па и медијских) кривичних дела физичких и правних лица јесу казне, али широку примену управо према овим лицима има и једна посебна врста кривичне санкције – мера безбедности. Она носи назив "јавно објављивање пресуде". То је санкција која је прописана и за физичко и за правно лице<sup>55</sup>.

Јавно објављивање пресуде као мера безбедности за кривично одговорно физичко лице се састоји у обавези осуђеног лица (учиниоца кривичног дела) да о свом трошку истим путем којим је кривично дело учињено или на други одговарајући начин објави судску одлуку у целости или делимично (члан 89. КЗ РС). Логично је да се ради о правноснажној судској одлуци. Ова је мера и раније постојала у нашем кривичном праву (члан 102. Кривичног закона Републике Србије из 1977. године), али не као кривична санкција, већ је била предвиђена у посебном делу Кривичног закона Републике Србије код кривичних дела против части и угледа када су ова дела извршена путем штампе, радија, телевизије и других средстава јавног информисања и комуницирања.

Ради се о мери која погађа учиниоца кривичног дела, представља његову стигматизацију и излаже га друштвеној бламажи, али са друге стране омогућава оштећеном лицу да се отклоне или ублаже штетне последице извршеног кривичног дела. Њеном применом се отклањају

<sup>54</sup> Закон о стечајном поступку, Службени гласник Републике Србије број 84/2004.

<sup>55</sup> Д.Јовашевић, Кривично право, Општи део, оп.цит. стр. 218.

штетне последице по оштећеног и његов углед, утисак у друштву који је нарушен извршењем кривичног дела. Ова мера безбедности се може физичком лицу изрећи у два случаја<sup>56</sup>:

1) при осуди за кривично дело које је учињено путем средстава јавног информисања<sup>57</sup>. Дакле, управо је смисао, природа и садржина ове мере безбедности од посебног значаја у друштвеној реакцији на "медијска кривична дела". То значи да се ова кривична санкција изриче као суплементарна санкција уз неку другу врсту санкције која је изречена учиниоцу кривичног дела као што су осуда на: казну, условну осуду, судску опомену, васпитну меру, казну малолетничког затвора или ослобођење од казне<sup>58</sup> и

2) ако је кривично дело проузроковало опасност за живот или здравље људи, а суд дође до уверења да би објављивање пресуде допринело да се отклони или умањи та опасност. Ова се мера факултативно изриче као комплементарна кривична санкција. Но, законом се може одредити обавезно објављивање пресуде с тим што суд у сваком случају одлучује путем којег средства јавног информисања ће се таква пресуда објавити (и на који начин – да ли у целости или у изводу - делимично). Ова се мера може извршити најкасније у року од тридесет дана од дана правноснажности пресуде.

Но, и Закон о одговорности правних лица за кривична дела Републике Србије (ЗОПЈКД) из 2008. године такође у систему кривичних санкција које надлежни суд може изрећи правном лицу као учиниоцу кривичног дела предвиђа посебну врсту мере безбедности под називом: "јавно објављивање пресуде". Ова мера се састоји у обавези осуђеног правног лица (учиниоца кривичног дела) да о свом трошку истим путем којим је кривично дело учињено или на други одговарајући начин објави судску одлуку у целости или делимично (члан 26. ЗОПЈКД)<sup>59</sup>. Логично је да се ради о правноснажној судској одлуци. Ради се о мери која погађа учиниоца кривичног дела, представља његову стигматизацију и излаже га

---

<sup>56</sup> И.Симић, А.Трешњев, Кривични законик са краћим коментаром, оп.цит. стр. 77-78.

<sup>57</sup> Ради се о кривичним делима против части и угледа, вербалним деликтима, деликтима агитационо пропагандне природе у групи дела против јавног реда и против уставног уређења и безбедности.

<sup>58</sup> У теорији се јавља проблем назива ове мере будући да се њеном применом може јавно објавити само "пресуда", а не и "решење" којим се изриче судска опомена или васпитна мера будући да одлука о њиховом изрицању није осуђујућа. Сличан проблем се јавља и са неурачунљивим учиниоцем противправног дела које је у закону предвиђено као кривично дело јер и овде нема осуде.

<sup>59</sup> Д.Јовашевић, Одговорност правних лица у кривичном праву Републике Србије, Право и правда, Сарајево, број 1-2/2010. године, стр.81-100.

друштвеној бламажи, али са друге стране омогућава оштећеном лицу да се отклоне или ублаже штетне последице извршеног кривичног дела. Њеном применом се отклањају штетне последице по оштећеног и његов углед, утисак у друштву који је нарушен извршењем кривичног дела.

Ова мера безбедности се може (факултативно) изрећи правном лицу ако суд сматра да би било корисно да се јавност упозна са пресудом, а нарочито ако би објављивање пресуде допринело да се отклони опасност по живот или здравље људи или да се заштити општи интерес. То значи да је њена примена посебно корисна у случају извршења кривичног дела којим се проузрокована опасност за живот или здравље људи, а суд дође до уверења да би објављивање пресуде допринело да се отклони или бар умањи та опасност. Наравно примена ове мере је оправдана и у случају заштите другог општег интереса. Ова се мера факултативно изриче као комплементарна кривична санкција уз казну или условну осуду.

Но, законом се може одредити обавезно објављивање пресуде с тим што суд у сваком случају зависно од два критеријума: 1) значаја кривичног дела и 2) потребе обавештавања јавности, одлучује путем којих средстава јавног информисања ће се таква пресуда објавити (и на који начин – да ли у целости са образложењем или у изводу - делимично) водећи при томе рачуна да начин објављивања пресуде омогући обавештеност свих у чијем интересу овакву пресуду заиста и треба објавити. Суд који је водио кривични поступак у првом степену доставља извршну судску одлуку којом је изречена ова мера безбедности ради објављивања и то уреднику одређеног средства јавног информисања. Трошкове јавног објављивања пресуде сноси осуђено правно лице (члан 70. ЗОПЛКД).

### **Закључак**

Чињеница да се данас кривична дела могу извршити и путем медија, односно средстава јавног информисања и комуницирања као што су: повреда части и угледа, одавање (државне, војне, службене, пословне или личне) тајне, позивање (пропаганда) на вршење кривичних дела, злочини мржње и др. натерала је законодавце у више држава да у систем кривичног права уведу посебна правила о одговорности за "медијска кривична дела". Тако и ново кривично законодавство Републике Србије из 2005. године познаје посебна правила за утврђивање кривичне одговорности учинилаца кривичних дела која су извршена путем средстава јавног информисања и комуницирања (путем медија). То је посебан облик кривичне

одговорности који одступа под опште прихваћеног концепта субјективне кривичне одговорности.

За кривична дела која су извршена путем медија у савременом кривичном праву Републике Србије успостављен је двојаки систем кривичне одговорности. То су: 1) одговорност физичког лица и 2) одговорност правног лица. Основни облик одговорности за "медијска" кривична дела је одговорност физичког лица. Ту се разликују два вида одговорности. То су: а) примарна, основна одговорност аутора спорног, инкриминисаног текста којим су заправо и остварена обележја бића кривичног дела предвиђеног у закону и б) посебна, супсидијарна, каскадна одговорност других лица – одговорног уредника, издавача, штампара или произвођача носача слике и звука која се заснива по посебним правилима.

Општа одговорност аутора информације се утврђује по правилу у случају извршења кривичног дела путем средстава јавног информисања. Ово лице одговара за скривљено учињено кривично дело. Изузетно, се као извршилац кривичног дела које је учињено путем штампе (новина), радија, телевизије или другог јавног гласила (дакле путем медија) сматра и одговорни уредник, односно лице које га је замењивало у време објављивања информације. За заснивање посебне одговорности ових лица потребно је да се они не сматрају саучесником у извршењу овог кривичног дела у смислу одредби Кривичног законика.

За заснивање посебне одговорности одговорног уредника, односно лица које је га је замењивало у време извршења кривичног дела потребно је кумулативно испуњење више законских услова. То су: 1) ако је до завршетка главног претреса пред првостепеним судом аутор спорног, инкриминисаног текста остао непознат. У пракси се поставља питање какав значај има чињеница када се информација објављује "без имена аутора". Та је околност ирелевантна јер овај облик одговорности постоји ако је аутор остао непознат. То значи да се тренутком утврђивања идентитета аутора спорног текста, искључује одговорност одговорног уредника, 2) ако је информација објављена без сагласности аутора и 3) ако су у време објављивања информације постојале стварне или правне сметње за кривично гоњење аутора које и даље трају (члан 38. став 2. КЗ РС).

Но, кривица одговорног уредника или лица које га је замењивало у време објављивања информације је искључена уколико су се она налазила у неотклоњивој заблуди у погледу постојања околности која заснива њихову одговорност. Неотклоњива заблуда (погрешна или непотпуна представа о некој стварној или правној околности) мора постојати на страни ових лица у време објављивања спорног текста при чему она мора

бити из оправданих разлога. Када је заблуда оправдана или неоправдана, фактичко је питање које судско веће решава у сваком конкретном случају на бази свих објективних и субјективних околности.

При постојању напред наведених законом кумулативно одређених услова као извршилац медијских кривичних дела се супсидијарно сматрају и следећа лица (члан 39. КЗ РС):

1. издавач – за кривично дело које је извршено путем неповремене штампане публикације (књиге, монографије, брошуре, филмови, ТВ репортаже и сл). Ко може да буде издавач одређене публикације, под којим условима и у ком поступку одобрава и врши издавачку делатност уређено је прописима Закона о издавачкој делатности,

2. штампар – одговара ако нема издавача (што није могуће у пракси, али је могуће да издавач није видно наведен, да није познат или је издавач само фиктивно означен) или ако постоје стварне или правне сметње за његово кривично гоњење, а штампар је за то знао. Одговорност штампара је у овом случају акцесорне, супсидијарне природе. То је посебан облик тзв. каскадне одговорности и

3. произвођач - за кривично дело које је извршено путем механичких носача слике или звука, дакле техничких средстава која су намењена за репродуковање слике и (или) звука: компакт диска, грамофонске плоче, магнетофонске траке и других аудитивних средстава, филма за јавно и приватно приказивање, дијапозитива, видео средстава или сличних средстава која су намењена ширем кругу лица. Но, за одговорност произвођача је потребно да се ради о производњи средстава која су намењена "ширем кругу" индивидуално одређених или неодређених лица.

Одговорност свих ових лица је, заправо, супсидијарне природе јер се заснива тек онда и уколико нема могућности да се утврди кривична одговорност аутора информације којом је извршено кривично дело предвиђено у закону. Ова лица у ствари одговарају "за" аутора или "уместо аутора", односно она одговарају за пропуштање законом постављене дужности у процесу јавног информисања које заслужује друштвену осуду. Поред наведених физичких лица, за медијска кривична дела од 2008. године у Републици Србији могу да одговарају и правна лица. Одговорност правних лица, као и систем кривичних санкција за њих успостављени су посебним Законом о одговорности правних лица за кривична дела чиме треба да се у потпуности заокружи систем кривичноправне заштите људских слобода и права и других законом заштићених интереса од повреда или угрожавања које могу настави путем вршења медијских кривичних дела.

### *Резиме*

Бројна кривична дела се могу извршити путем медија, односно средстава јавног информисања и комуницирања као што су: повреда части и угледа, одавање (државне, војне, службене, пословне или личне) тајне, позивање (пропаганда) на вршење кривичних дела, злочини мржње и др. Стога сва савремена кривична законодавства, па тако и законодавство Републике Србије познаје посебна правила за утврђивање кривичне одговорности учинилаца кривичних дела која су извршена путем средстава јавног информисања и комуницирања (путем медија). То је посебан облик кривичне одговорности који одступа под опште прихваћеног концепта субјективне кривичне одговорности.

За кривична дела која су извршена путем медија у савременом кривичном праву Републике Србије успостављен је двојаки систем кривичне одговорности. То су: 1) одговорност физичког лица и 2) одговорност правног лица. Основни облик одговорности за "медијска" кривична дела је одговорност физичког лица. Ту се разликују два вида одговорности. То су: а) примарна, основна одговорност аутора спорног, инкриминисаног текста којим су заправо и остварена обележја бића кривичног дела предвиђеног у закону и б) посебна, супсидијарна, каскадна одговорност других лица – одговорног уредника, издавача, штампара или произвођача носача слике и звука која се заснива по посебним правилима.

Новим законским решењима из 2008. године посебним законом – Законом о одговорности правних лица за кривична дела је уведен и у правни систем Републике Србије низ правила о одговорности и кажњивости правних лица за кривична дела. То је општа одговорност правних лица за сва кривична дела (наравно она дела која правна лица уопште по својој правној природи и карактеристикама могу уопште да изврше), па се њена правила могу користити и за кривична дела која су учињена путем медија.

## ЛИТЕРАТУРА

- Бабић, М., Марковић, И., Кривично право, Општи дио, Бања Лука, 2008.
- Бавцон, Љ., Шелих, А., Казенско право, Сплошни дел, Љубљана, 1978.
- Бачић, Ф., Казнено право, Опћи дио, Загреб, 1998.
- Грозданић, В., Шкорић, М., Увод у казнено право, Опћи дио, Ријека, 2009.
- Златарић, Б., Дамашка, М., Рјечник кривичног права и поступка, Загреб, 1966.
- Јовашевић, Д., Кривични законик Републике Србије са уводним коментаром, Београд, 2007.
- Јовашевић, Д., Кривично право, Општи део, Београд, 2010.
- Јовашевић, Д., Лексикон кривичног права, Београд, 2011.
- Јовашевић, Д., Корпоративно кривично право, Ниш, 2012.
- Kloter, J., Edvards, T., Criminal law, Cincinnati, 1998.
- Лазаревић, Љ., Вучковић, Б., Вучковић, В., Коментар Кривичног законика Црне Горе, Цетиње, 2004.
- Марјановић, Г., Македонско кривично право, Општ дел, Скопје, 1998.
- Мрвић Петровић, Н., Кривично право, Београд, 2005.
- Новоселец, П., Опћи дио казног права, Загреб, 2004.
- Павишић, Б., Грозданић, В., Веић, П., Коментар Казненог закона, Загреб, 2007.
- Петровић, Б., Јовашевић, Д., Кривично (казнено) право Босне и Херцеговине, Опћи дио, Сарајево, 2005.
- Радовановић, М., Кривично право, Општи део, Београд, 1975.
- Селиншек, Љ., Казенско право, Сплошни дел ин основе посебнега дела, Љубљана, 2007.
- Симић, И., Трешњев, А., Кривични законик са краћим коментаром, Београд, 2010.
- Срзентић, Н., Стајић, А., Лазаревић, Љ., Кривично право, Општи део, Београд, 1978.
- Стојановић, З., Кривично право, Општи део, Београд, 2005.
- Trechsel, Noll, Schweizerisches Strafrecht, Allgemeiner teil, 5. Auflage, Zurich, 1998.

**Prof. Dragan Jovašević, LL.D.**

*Full Professor,*

*Faculty of Law, University of Niš*

### ***Liability for Criminal Offences Committed by means of Media***

#### ***Summary***

*Numerous criminal offences such as: violation of honor and reputation, unauthorized disclosure of secret (state, military, official, professional or personal), calling for or instigating commission of criminal offences (propaganda), hate crimes etc. may be committed via media, i.e. means of public information and communication. Therefore, all contemporary criminal legislations, including the legislation of the Republic of Serbia, are familiar with special rules that regulate criminal responsibility of the perpetrators of criminal offences committed through means of public information and communication (via media). This is a particular form of criminal responsibility, which differs from the generally accepted concept of subjective criminal responsibility.*

*Two parallel systems of criminal responsibility for criminal offences committed through media have been established in contemporary criminal law of the Republic of Serbia. They include: 1) the responsibility of natural persons and 2) the responsibility of legal persons. The responsibility of natural persons represents the basic form of responsibility for criminal offences committed via media. It comprises two types of responsibility. These are: a) primary or basic type of responsibility – responsibility of the author of the disputable i.e. incriminated text, which, actually, generates the elements of the criminal offence prescribed by the law and b) special, subsidiary, or so called “cascading” responsibility of other persons – the responsibility of editor, publisher, printer or producer of audio – visual items, which is established in accordance with special rules.*

*New legislative solutions, proclaimed in 2008 by a special law – Law on the responsibility of legal persons for criminal offences, introduced a series of rules in the legal system of the Republic of Serbia, dealing with the responsibility of legal persons for criminal offences and their liability to punishment.*

**Key Words:** *criminal offence, law, the media, responsibility, criminal sanction*



**Др Слободанка Константиновић Вилић, редовна професорка**  
 Правни факултет Универзитета у Нишу  
**Мр Наталија Жунјић, асистент**  
 Правни факултет Универзитета у Нишу

### **ВИКТИМИЗАЦИЈА ЖЕНА – МЕДИЈСКО ПРИКАЗИВАЊЕ\***

**Апстракт:** Рекло би се да медији играју централну улогу у нашој свакодневици и да живимо време „медијског засићења“. Медији не само да су неодвојиви део савременог начина живота, они такође значајно дефинишу и обликују наш свакодневни живот. Разумевање везе између криминалитета, виктимизације и медија, неопходно је да би се објаснио културолошки утицај који има медијска слика криминалитета и виктимизације у нашем друштву. Истраживања о утицају медија на криминалитет насиља, показују узрочну везу између начина приказивања насиља у медијима и појединачног криминалног понашања по медијском моделу (у више од 70% истраживања тврди се да насиље из медија заиста доводи до реалног насиља). У медијском приказу виктимизације доминирају облици видљивих криминалних виктимизација који се дешавају на јавним местима, док проблеми породичног насиља остају невидљиви и сакривени, као део личне и приватне области живота.

Истраживања криминалитета и виктимизације из феминистичке теоријске перспективе, довела су до разоткривања озбиљних облика виктимизације жена „иза затворених врата“, у простору где оне проводе већи део свог свакодневног живота. Међутим, у медијским вестима не постоји тенденција да се о породичном дому као „опасном месту за живот“, говори као области родног ризика.

Циљ нашег рада је да пружи увид у однос медија према виктимизацији жена, тако што ће у фокус анализе ставити два најекстремнија облика виктимизације жена – насиље над женама у породици и трговину женама. Наиме, полазимо од претпоставке да масовни медији преносе слике и симболе, односно, они су и промотери и креатори друштвених вредности. Медији омогућавају да масовна публика на основу презентованих слика и садржаја формира модел друштвеног, али и индивидуалног понашања. Или како би рекао П. Бурдије. «Медији утичу на стварност, коју би требало само да региструју», што свакако доказује медијска слика контекста насиља над женама.

**Кључне речи:** род; медији; виктимизација; родни стереотипи; насиље над женама у породици; трговина женама.

### Уводне напомене

Медији су данас премрежили социјални простор у коме конструишу и реконструишу реалност. За Рајта Милса (Wright Mills) медији имају две важне социолошке карактеристике: прва, да веома мали број људи може да комуницира са великим бројем људи, а друга, публика, наиме, нема ефективан начин да одговори.<sup>1</sup> Сматра се да садржаје медијских порука свако од нас може да интерпретира на свој начин, с тим што на те интерпретације, ипак у великој мери, утичу чиниоци као што је друштвени контекст, етничка припадност, пол и занимање. У том смислу, аналитичарке/и који се баве, из различитих перспектива димензијама рода и медија, мисле да се медији могу посматрати као део „друштвене технологије рода“.<sup>2</sup> Дакле, они/оне сматрају да су медији “централна места на којима се дешавају дискурзивна преговарања о роду”<sup>3</sup> и да медији могу јачати постојеће друштвене норме и стереотипе о женама.

Кевин Вилијамс (Kevin Williams) мисли да се „до стереотипизације жена у медијима долази када се њихова улога у друштву представља као улога домаћице или мајке или сексуалног објекта.“<sup>4</sup> Како истраживања показују одређена „пристрасност“ (или, приписивање „преферираног значења“) у приказивању и преношењу ставова и садржаја везаних за жене и мушкарце може имати штетан утицај на перцепцију родних улога у друштву. Наиме, медији и даље снажно одражавају, представљају и конструишу стереотипне родне улоге и идентитете које дефинише традиционална идеологија рода. У различитим формама медији нас свакодневно "бомбардују" приказима мушкараца и жена. Поруке које шаљу различите су за жене и за мушкарце, и они креирају посебне, препознатљиве, углавном стереотипне слике жена и мушкараца.

### Медији и жене

Приказ жене у медијима најчешће је сведен на младе, атрактивне жене (често са мало одеће), које су ту у функцији “украшавања и разоноде“, док су мушкарци приказани као активни, озбиљни људи који се баве веома важним стварима. Истраживање GMMP (Global Media

---

\* Рад је резултат истраживања на пројекту «Заштита људских и мањинских права у европском правном простору», бр.179046, који финансира Министарство за науку и технолошки развој Републике Србије.

<sup>1</sup> Mills, C. W. *Power Elite*, Oxford University Press, 2000, стр. 302.

<sup>2</sup> Van Zoonen, L., "A 'New' Paradigm?". U: McQuail, D., (ed.) *McQuail's Reader in Mass Communication Theory*, SAGE Publications, 2002, стр. 57.

<sup>3</sup> Ibidem, стр. 57.

<sup>4</sup> Williams, K., *Understanding Media Theory*, Arnold, 2003, стр. 131.

Monitoring Project) показало је: да 46% вести ојачава родне стереотипе; да је у 2010. години примећен, у односу на 2005. годину, благи пораст броја жена као субјекта вести, са 21% на 24%; да се жене налазе у фокусу у само 13 % новинских прича; да жене у занимањима изван куће нису заступљене сразмерно броју њиховог стварног присуства; да су експертски коментари претежно мушки, са само једном женом на сваких пет експерата, и тако даље.<sup>5</sup>

Слика данашњег друштва које они презентују, показује да су политика или сваки други „озбиљан“ јавни рад, област резервисана за мушкарце, док се жене идентификују са улогама у свету забаве и приватној сфери. Јавна област живота је у медијима приказана као, још увек, мушки домен, а жене су више објекти него субјекти информисања. Овакав медијски дискурс, који прави и обележава разлику између приватног/женскост и јавног/мушкост, трансферише постојеће трендове, представе и културу у друштву, у односу на родне улоге. То је модел који указује како, и на који начин, медији учествују у ојачавању и поспешивању постојећих друштвених норми, стереотипа и мизогиних пракси, или како посредством медијског „конструисања и репрезентовања рода ми заправо учимо о нормативној мушкост и женскости“.<sup>6</sup>

Медији, посебно масовне комуникације, „боје“ наше животе на више нивоа и скоро да изгледа као труизам када их дефинишемо као средства за формирање јавног мњења, односно, система друштвених вредности. Данас постаје за истраживаче медија интригантна чињеница да медији нису само „средство масовног информисања“, већ да су све више „средство масовног интерпретирања“. Дакле, они могу да продубе и/или побољшају стереотипне ставове о мушком и женском роду, а онда и да допринесу различитим врстама родне дискриминације, па чак и да допринесу насиљу над женама.

У виктимолошкој литератури често се наводи да је пол/род, посебно женски, веома значајна виктимогена предиспозиција која увећава ризик криминалне виктимизације лица одређеног пола/рода. При томе, иако нема прецизне статистичке евиденције на међународном и, пре свега, националном плану, расположиви подаци о обиму и структури виктимизација жена показују да су жене двоструко више жртве криминалитета него учиниоци кривичних дела. Жене су најчешће виктимизирани сексуалним насиљем, нападом на живот и тело, кривичним делима извршеним у оквиру породице и имовинским деликтима. Глобално

<sup>5</sup> Advisory Committee on Equal Opportunities for Women and Men, Opinion on *“Breaking gender stereotypes in the media”*, EU, 2010, стр. 7.

<sup>6</sup> Дачи, Ц., «Телевизија, репрезентација, род», Трећи програм, бр.11/2012, стр. 77.

посматрано, обим виктимизације жена је испод нивоа виктимизација мушкараца, али је „тамна бројка виктимизације“ веома висока услед непријављивања кривичних дела, посебно оних која припадају сексуалној делинквенцији и породичном насиљу.

Жене су изложене ризику виктимизације пре свега због њихових биофизиолошких, психолошких и/или социјалних обележја, али и због начина живота, ситуационих фактора и односа које имају са потенцијалним учиниоцима кривичних дела. Личне, виктимогене, предиспозиције жена односе се на узраст, физичку инфериорност, трудноћу, атрактивност, психофизичке поремећаје, психичке болести, душевну заосталост, алкохолизам.<sup>7</sup> Младе жене су, како показују досадашња истраживања, више изложене ризику да постану жртве сексуалних деликата, трговине људима у циљу сексуалне експлоатације и убистава у оквиру породице, док старије жене, најчешће, постају жртве имовинских кривичних дела и убиства из користољубља.

Оцена начина на који медији извештавају о виктимизацији жена, врши се сагледавањем коришћених речи/израза и слика у описивању догађаја и формирању приче.<sup>8</sup> Приликом описа виктимизације, врше се избори речи и слика, који ће презентовати догађај тако да он привуче што већи број читалаца. Када се описују криминални догађаји и случајеви виктимизације, медији се најчешће фокусирају на „најинтригантније“ и сензационалистичке детаље да би привукли читаоце, чак иако ти детаљи нису у непосредној вези са догађајем. Наиме, врло често се жена жртва насиља (сексуалног, породичног, трговине људима) у медијском

---

<sup>7</sup> Николић Ристановић, В., *Жене као жртве криминалитета*, Научна књига, Београд, 1989, стр. 87, 88.

<sup>8</sup> Жене трпе озбиљна кршења људских права која понекад обухватају и осетљиве теме, као што је насиље у породици, силовање или друго сексуално злостављање. Медијско представљање ових облика криминалитета често није сензибилисано у начину саопштавања и може да представи жену као неког ко је одговоран за ове злочине. Начин на који су жене описане је често дискриминаторан и у другим ситуацијама. У причама о рату и ратним сукобима жене се углавном представљају као избеглице или жртве ратног насиља, у хуманитарним кризама као «жртве које трпе». Тачно је да жене у ратним условима много трпе због кршења њихових основних људских права, али је чињеница да се у ратовима боре и многе жене, као и да су запажени њихови херојски подвизи приликом спашавања деце и старијих особа. Такође, у хуманитарним ситуацијама искуство и креативност жена може да ојача стратегије преживљавања. Жене такође играју битну улогу у стварању мира и у процесу доношења одлука после завршеног конфликта. Представљајући жене у медијима само као жртве рата умањује се њихова улога у друштву. Цит. према: *Human rights and gender - sensitive reporting, Speak Up, Speak Out: A Toolkit for Reporting on Human Rights Issues* Internews, Local voices. Global change [http://www.internews.org/sites/default/files/resources/Internews\\_SpeakUpSpeakOut\\_Full.pdf](http://www.internews.org/sites/default/files/resources/Internews_SpeakUpSpeakOut_Full.pdf) приступ 17. 4. 2012.

извештавању окривљује за сопствену виктимизацију због начина понашања, личних карактеристика, одеће коју је носила, и сл. На тај начин се свако одступање од традиционалних родних норми и очекиваног „женског понашања“ повезује са ризиком да жена буде виктимизирана.

Илустративан пример је извештавање о брачном убиству, које је извршио муж над женом. На јавност која перципира виктимизацију од великог је утицаја када извештач у наслову чланка или тексту истакне да је жену убио њен супруг, када је открио да она има ванбрачну аферу. Овакав начин извештавања имплицира одговорност жена за сопствену виктимизацију и подсећа жене на могуће катастрофалне последице уколико су неверне својим супрузима. Другим речима, како сматра социјална психолошкиња Шарон Ламб (Sharon Lamb), оваква техника извештавања, помоћу пасивног стања о љубавном троуглу са лошим крајем, замагљује наше разумевање родних аспеката кривичних дела и виктимизације, као и препознавање онога ко је заправо одговоран. Слично томе, извештавање о одећи коју је имала жена жртва силовања пре него што је нападнута, новинари објављују и оправдавају извештавањем о чињеницама. Међутим, резултат таквог извештавања је трансфер кривице на жртву и појачавање опште прихваћених митова о силовању жена, односно да жртва некако заслужује оно што јој се десило, јер је прекршила друштвено прихватљива „правила о облачењу“. Наведени примери нам показују како начин извештавања и коришћења одређених речи у циљу описивања чињеница о месту догађаја, понашању жртве и активностима које доводе до извршења кривичног дела и виктимизације, имају велику моћ и одређују значење приче и како ће жена у њој бити представљена, описана.<sup>9</sup>

Значајно је нагласити да еуфемизми који се у медијима користе не истичу насиље које према женама врше мушкарци, у том случају остаје сакривена њихова физичка, психичка, сексуална и економска експлоатација. Тако се на пример, телесно повређивање жена у породици често наводи као „злоупотреба супружника“, „породично насиље“, „пребијање супружника“, а не као насиље према женама у браку, злостављање жена од стране мушког партнера и сл. Такође, сакрива се родна (женска) виктимизација онда када се пише само о „жртвама“ или „извршиоцима“, без наглашавања пола жртве и извршиоца. Због тога је неопходно да медијска слика виктимизације жена буде заснована на критичком и феминистичком дискурсу, без елемената родне

---

<sup>9</sup> Michele L.M./Susan L.M., *The Victimization of Women, Law, Policies and Politics*, Oxford University Press, 2011, стр. 71.

пристрасности и стереотипних образаца и „готових истина“ о женама жртвама.

### **Међународни документи о родно осетљивом медијском извештавању**

Елиминисање насиља према женама деведесетих година прошлог века постало је кључно питање за међународну заједницу, на глобалном и регионалном нивоу. У оквиру рада женских организација и женских/феминистичких група главне дебате су вођене око маргинализовања питања жена и женских права у оквиру међународних докумената. Такође се, пре свега, инсистирало на друштвеном препознавању насиља над женама и лобирало се и правиле стратегије како би проблем насиља према женама постао део система људских права/женских права.

*Конвенција о елиминисању свих облика дискриминације жена (CEDAW)*<sup>10</sup> представља први међународноправни инструмент који на свеобухватан начин гарантује заштиту права жена. Према тексту Конвенције (чл. 5) од држава чланица се захтева да предузму све мере ради измене друштвених и културних обичаја у погледу понашања мушкараца и жена како би се отклониле предрасуде, као и уобичајена и свака друга пракса заснована на схватању о инфериорности или супериорности једног или другог пола или традиционалној улози мушкараца, односно жена. Осим тога, ратификацијом Конвенције државе чланице се обавезују да ће предузимањем одговарајућих мера спречити сваки вид непосредне и посредне дискриминације жена, обезбедити потпуни развој и напредак и на тај начин гарантовати женама да равноправно са мушкарцима остварују и уживају људска права и основне слободе.

Значајан датум за жене и остваривање права жена је *Четврта светска конференција о женама Уједињених нација* (Пекинг, 1995. године, UN Fourth World Conference on Women), на којој је јасно као једно од основних женских права препознато право жена на заштиту од свих облика насиља. У стратешким циљевима *Пекиншке декларације*<sup>11</sup>

---

<sup>10</sup> CEDAW је усвојена од стране Генералне скупштине УН резолуцијом 34/180 од 18.12.1979. године, ступила на снагу 3.9.1981. године.

Закон о ратификацији Конвенције о елиминисању свих облика дискриминације жена објављен је у «Службеном листу СФРЈ – Међународни уговори» бр. 11/81.

<sup>11</sup> *Конвенција о елиминисању свих облика дискриминације жена*, Спровођење међународних уговора о људским правима у Републици Србији, Министарство за људска и мањинска права РС, Београд, 2009, стр.131.

наведено је да насиље на родној основи, као што је пребијање и друге врсте насиља у породици, сексуално злостављање, сексуално ропство и експлоатација, међународна трговина женама и децом, присилна проституција и сексуално узнемиравање, као и насиље над женама које настаје услед културних предрасуда, расизма и расне дискриминације, ксенофобије, порнографије, етничког чишћења, оружаног сукоба, стране окупације, верског или антиверског екстремизма и тероризма, у нескладу су са достојанством и вредношћу људске личности и морају се сузбити и елиминисати. У оквиру глобалног оквира Платформе за деловање истакнута је улога медија као нове могућности за учешће жена у мас-медијској комуникацији и значајне прилике за ширење информација о женама. Међутим, глобалне комуникационе мреже користе се и за ширење негативних и стереотипних слика жена у уске комерцијалне и потрошачке сврхе. Због тога је као један од стратешких циљева у Пекиншкој декларацији наведено да медије треба стално подстицати да испитају утицај стереотипа мушких и женских улога, а онда и случајеве у области комерцијалног оглашавања којима се подстичу насиље и неравноправност засновани на родним разликама.

У сегменту „Жене и медији“<sup>12</sup> Пекиншке декларације децидирано се затега да се континуирана пројекција негативне и понижавајуће слике жена у медијској комуникацији (електронски, штампани, визуелни и звучни медији) мора изменити. Истакнуто је, поред осталог, промовисање балансираног и нестереотипног приказивања жена у медијима; подстицање медија да се уздржавају од представљања жена као инфериорних бића и њихове експлоатације као сексуалних објеката и робе; промовисање родно сензибилног концепта, према коме су понижавајући и увредљиви сексистички стереотипи који се приказују у медијима; организовање медијских кампања у којима се наглашава родна равноправност (*gender equality*) и нестереотипне родне улоге жена и мушкараца у оквиру породице, чији је циљ сузбијање злостављања деце и брачних партнера и свих облика насиља над женама, укључујући и насиље у породици.

*Препорука Комитета министара Савета Европе државама чланицама о заштити жена од насиља Рец/2002/5*,<sup>13</sup> усвојена од стране Одбора министара 2002. године, бави се, поред осталог, представљањем жена у медијима и у складу са тим даје одређене препоруке. Најважније од

<sup>12</sup> *Op.cit.*, стр. 139.

<sup>13</sup> *Савет Европе, Препорука Рец (2002)5 Комитета министара, државама чланицама о заштити жена од насиља и Меморандум са објашњењима, Аутономни женски центар, Програм развоја добрих пракси против насиља у породици, Београд, 2007.*

њих односе се на подстицање медија да: представљају слику жене и мушкарца која није стереотипна, уз поштовање личности и људског достојанства; учествују у јавним кампањама које упозоравају на насиље над женама; организују тренинге који ће новинаре и новинарке упозорити на могуће последице медијског повезивања насиља и секса; мобилишу јавно мњење о насиљу над женама, кроз организацију конференција и информативних кампања, како би подigli свест друштва о насиљу над женама и његовим разарајућим ефектима на жртве и друштво уопште, и како би се отворено расправљало о проблему насиља над женама, без предрасуда или „готових истина“. У Препоруци се, такође, подвлачи веома утицајна улога медија у савременим друштвима, и то негативна, када подстичу насиље ширењем стереотипа или позитивна, када информишу јавност подижући свест о негативним и опасним последицама насиља над женама.

*Конвенција Савета Европе о спречавању и борби против насиља над женама и насиља у породици* (Convention on preventing and combating violence against women and domestic violence, CAHVIIO)<sup>14</sup>, донета 2011. године, утемељена на Препоруци Rec (2002)5 о заштити жена од насиља, одређује, по први пут у Европи, обавезујуће стандарде за заштиту од насиља према женама и од насиља у породици, за заштиту жртава и кажњавање починилаца. Она даје у ширем контексту стандарде како се постиже de facto равноправност између мушкараца и жена, а затим даје оквир и претпоставке за искорењивање насиља према женама и тако значајно помаже препознавању насиља према женама као облика дискриминације жена. У чл. 17. Конвенције под називом „Учешће приватног сектора и средстава јавног информисања“ предвиђена је обавеза средстава јавног информисања да учествују не само у изради локалних, регионалних и националних политика за спречавање насиља над женама, већ и да узму учешће у њиховом спровођењу. Средства јавног информисања, према тексту Конвенције, треба да установе правилнике и стандарде свог пословања ради што већег поштовања достојанства жена, чиме се доприноси спречавању насиља над њима, а затим је потребно да се у оквиру средстава јавног информисања усвоје стандарди извештавања, како се у медијима не би приказивали родни стереотипи и деградирале жене. Такође, Конвенција препоручује усвајање посебног етичког кодекса понашања, који даје основу да се о насиљу над женама извештава уз

---

<sup>14</sup> Текст Конвенције: [www.coe.int/violence/conventionviolence](http://www.coe.int/violence/conventionviolence); Конвенција Савета Европе о спречавању и борби против насиља над женама и насиља у породици, Управа за родну равноправност, Министарство рада и социјалне политике, Београд, 2012.



поштовање њихових права, на родно осетљив начин и без сензационализма.

Наведени међународни документи, који регулишу проблем насиља над женама, имају велики значај у сагледавању обавеза држава на националном плану. Област насиља над женама и родно осетљиво медијско извештавање у националном законодавству државе Србије нису доследно уређени у складу са стандардима међународних конвенција и декларација. Законско нормирање у контексту негативне медијске слике жена само је донекле одговорило на препоруке међународне легислативе.

### **Закони и стратегије у Србији – родно сагледавање у области медија**

Закони којима се регулише рад медија у Србији (*Закон о јавном информисању*<sup>15</sup> и *Закон о радиодифузији*<sup>16</sup>) ниједном одредбом не обавезују медије на несексистичко извештавање и балансирано представљање мушкараца и жена у медијима, нити прописују подједнако учешће жена у уређивачкој политици.<sup>17</sup> Ипак, поједине одредбе *Закона о јавном информисању* (чл.38.) и *Закона о радиодифузији* (чл. 8.) посредно штите и жене од дискриминације и говора мржње у медијима. Тако чл. 38. *Закона о јавном информисању* изричито забрањује објављивање идеја, информација и мишљења којима се подстиче дискриминација, мржња или насиље против лица или групе лица због њиховог припадања или неприпадања некој раси, вери, нацији, етничкој групи, полу или због њихове сексуалне опредељености. У чл. 8. *Закона о радиодифузији* у оквиру одредби којима се регулише надлежност Републичке радиодифузне агенције, предвиђено је да је Агенција, поред осталог, надлежна за обављање послова и предузимање мера у области радиодифузије како би се спречиле информације којима се подстиче

<sup>15</sup> „Сл.гласник РС“ бр. 43/2003, 61/2005 и 71/2009, 81/2010 – одлука УС, 41/2011 – одлука УС.

<sup>16</sup> Пречишћен текст „Сл.гласник РС“ бр.42/2002, 97/2004 и 76/2005, 79/2005 – др.закон, 62/2006, 85/2006, 86/2006.

<sup>17</sup> „Национална стратегија за побољшање положаја жена и унапређивање родне равноправности“, „Сл.гласник РС“ бр. 015/2009., усвојена 13. 2. 2009. и „Акциони план за спровођење Националне стратегије за побољшање положаја жена и унапређивање родне равноправности за период од 2010-2015. г.“, „Службени гласник РС“ бр. 067/2010 од 17. 9. 2010. „Национална стратегија за побољшање положаја жена и унапређивање родне равноправности“ је први стратешки документ наше земље у области родне равноправности. У овом документу су утврђени циљеви, мере и активности које ће Влада Србије предузети у периоду од 2009 - 2015. у циљу унапређивања положаја жена у свим областима јавног и приватног живота.

дискриминација, мржња или насиље против лица или групе због њиховог припадања или неприпадања одређеној раси, вери, нацији, етничкој групи или полу. Значи, одредбе оба закона предвиђају забрану дискриминације и говора мржње, али се нигде изричито не помиње обавеза медија да приликом извештавања употребљавају родно сензибилан језик, да афирмишу родну равноправност, женско стваралаштво и допринос жена у свим областима друштва.

Треба поменути и *Закон о оглашавању*<sup>18</sup>, у коме се у чл. 7. предвиђа начело забране дискриминације према коме оглашавање не може непосредно или посредно да подстиче дискриминацију по било ком основу, а нарочито по основу расе, боје коже, пола, националне припадности, друштвеног порекла, рађања, вероисповести, политичког или другог убеђења, имовног стања, културе, језика, старости, психичког или физичког инвалидитета.

Оно што није на законодавном нивоу постављено као стандард у оквиру уклањања родних стереотипа у медијима и промовисању родне равноправности кроз медије, уграђено је у *Националној стратегији за побољшање положаја жена и унапређивање родне равноправности* и *Национална стратегија за спречавање и сузбијање насиља над женама у породици и у партнерским односима*.<sup>19</sup>

У *Националној стратегији за побољшање положаја жена и унапређивање родне равноправности* утврђено (у даљем тексту *Национална стратегија*) је неколико циљева који се односе на начин информисања преко медија. У сегменту „Подизање нивоа свести о насиљу над женама као друштвеном проблему и сузбијање неодговарајућег приказивања жена жртви насиља у средствима јавних гласила“, констатовано је да се насиље над женама и у породици налази на маргинама јавности и не третира се као општедруштвени проблем, те због тога треба доследно радити на промени јавне свести о свим видовима насиља. Начини за остварење ових циљева су: вођење јавних кампања, укључивање сазнања о штетности насиља у образовне програме, усмеравање активности на подизање јавне свести како ка доносиоцима одлука, тако и ка средствима јавног информисања која учествују у обликовању јавног мњења, а посебно на младе како би се формирали у духу толеранције и ненасилне комуникације. Такође, неопходно је да се утврди обавеза средстава јавног информисања, посебно оних који имају националну фреквенцију, да учествују у кампањама за подизање јавне

---

<sup>18</sup> „Сл.гласник РС“ бр. 79/2005.

<sup>19</sup> „Сл.гласник РС“ бр. 27/2011 од 20. 4. 2011.

свести против насиља. Активности<sup>20</sup> за реализацију ових циљева обухватају:

1) активности које се односе на информисање и сензибилисање јавности о узроцима и последицама насиља над женама (организовање јавних трибина и предавања, едуковање новинара и уредника средстава јавног информисања, подстицање истраживачког новинарства о проблемима насиља над женама и насиља у породици, преиспитивање одговорности државе за поступање служби и професионалаца и др.);

2) увођење знања о проблему насиља над женама у образовне програме на свим нивоима (од почетка обавезног школовања па до образовних програма на универзитету, увести обавезну едукацију о недопустивости насиља, курсеве за ненасилну комуникацију, као и информације о особама и институцијама које пружају помоћ у случајевима насиља);

3) упознавање јавности о насиљу над припадницама вишеструко дискриминисаних група (упознати јавност са специфичним положајем жена припадница вишеструко дискриминисаних група, које су додатно изложене насиљу и обезбедити посебне програме оснаживања за њих; радити на сузбијању праксе малолетничких и уговорених бракова у ромској заједници);

4) сузбијање сензационалистичког извештавања средстава јавног информисања о насиљу над женама, промовисања насиља према женама, негативног приказивања жена, промовисања порнографије и рекламирања проституције.

Посебно је значајно што се у *Националној стратегији* потенцира активна улога средстава јавног информисања да промовишу нестереотипно приказивање жена и мушкараца и да усвоје антидискриминациону уређивачку политику. При томе, неопходно је да се приликом извештавања о насиљу поштују достојанство и интегритет жртве.

У *Националној стратегији* се посебно указује на то да су у великом броју комерцијалних јавних гласила, који се воде сензационализмом, жене углавном приказане као „објекти жеље“ или „објекти за гледање“. Виолентни, понижавајући или порнографски производи одређених јавних гласила имају веома негативан утицај на жене и њихов статус у друштву. Прикази којима се ојачавају традиционалне женске улоге такође

<sup>20</sup> За реализацију ових активности надлежни су: Министарство рада и социјалне политике, Министарство за људска и мањинска права, Министарство унутрашњих послова, Министарство правде и институције правосуђа, Министарство просвете, Министарство омладине и спорта, покрајински органи, органи јединица локалне самоуправе и удружења.

лимитирају женске улоге. Такозвани „женски медији” баве се или проблемима физичког изгледа жена, или стереотипним садржајима „за домаћице”. Неке категорије жена изостављене су из средстава јавног информисања (на пример: старије жене, припаднице мањинских, националних и верских група, жене другачије сексуалне оријентације, жене са инвалидитетом, сеоске жене). Такође, констатује се да су жене најчешће или одсутне или приказане на стереотипан начин у јавности. Осим што се појављују у ограниченом броју улога, често нису уопште део информативног садржаја, а када су присутне, онда се чине „језички невидљивим”, тако што се употребљава мушки род за занимања и функције које обављају. Жене су битно мање представљене у вестима, ређе су интервјуисане и питане за мишљење него мушкарци. Јавна гласила у Републици Србији веома ретко указују на велики и значајан допринос жена друштвеном и економском развоју. Због тога се као веома значајан циљ поставља -- *уклањање родних стереотипа у средствима јавног информисања, промоција родне равноправности, једнаких могућности и партнерских односа између мушкараца и жена, како у сфери политике, тако и у вези приватних ставова и понашања.*

У *Националној стратегији* такође је, као један од циљева, истакнуто да је неопходно да се у јавним гласилима жене и њихове активности и потребе приказују на озбиљан и адекватан начин, као и да се охрабре позитивне тенденције код оних средстава јавног информисања који се развијају у правцу родне сензитивности, као и истицање позитивних промена у законодавству и прихватање етичких кодекса у свим новинарским удружењима.

Афирмација родно сензитивног деловања у јавним гласилима одређена је као начин да се приступи променама јавне свести и да се јавно заступа равноправност полова као фактор битан за демократске односе у друштву и за коришћење женских потенцијала у развојној политици. Неопходне активности да би се овај циљ реализовао су: промовисање кодекса родно осетљивог извештавања у јавним гласилима (објективно писање и извештавање о женама и мушкарцима без предрасуда и стереотипа); промовисање несексистичке и родно сензитивне употребе језика у јавним гласилима (када год за то постоји могућност употребљавати женски род у вези са звањима и занимањима које обављају жене; избегавати изразе и термине који су последица стереотипа и предрасуда о половима; елиминисати увредљиве изразе према женама, а посебно према вишеструко дискриминисаним групама).

Један од циљева у *Националној стратегији* односи се на уклањање родно заснованих стереотипа и елиминацију мизогиније у јавним

гласилима, посебно у случају вишеструко дискриминисаних група. Констатује се да комерцијализација јавних гласила и потрошачко друштво намећу неодговарајућу слику жене, робујући стереотипима према родним улогама у садржајима, у рекламама и оглашавању средстава јавног информисања. Овај третман повремено прераста у мизогинију, што се штетно одражава на положај жена, разумевање женских потенцијала и женских потреба, као и испољавање стереотипних схватања према вишеструко дискриминисаним групама.<sup>21</sup>

*Национална стратегија за спречавање и сузбијање насиља над женама у породици и у партнерским односима* (у даљем тексту *Стратегија*), у оквиру разраде прве стратешке предвиђа као посебан циљ стварање друштва које јавно осуђује насиље као злочин, промоцијом ненасилног понашања, родне равноправности и борбом против дискриминације. Једна од активности неопходних за остварење овог циља је обезбеђивање активне улоге средстава јавног информисања. Реализација би се одвијала кроз организовање обуке новинара и уредника на тему родне равноправности и насиља над женама; унапређивање нормативног оквира за одговорно извештавање о насиљу над женама у породици и партнерским односима; подстицање средстава јавног информисања да реализују тематске емисије, прилоге и сталне медијске активности ради превенције насиља, те да активно подрже акције и кампање за подизање нивоа свести јавности о распрострањености, узроцима и последицама насиља над женама у породици и у партнерским односима; разматрање могућности за јавни сервис да извештава надлежне органе о начину промовисања родне равноправности; увођење специјализованих програма обуке за новинаре/ке, уреднике/це, запослене

<sup>21</sup>За реализацију овог циља предвиђено је неколико активности: афирмација жена, женског стваралаштва, женског доприноса у култури, образовању, науци, економији, спорту и другим областима (подстицати јавна гласила да доприносе афирмацији жена, посвећујући адекватну пажњу женама у јавном и политичком животу, пратећи различите области женског стваралаштва, и промовишући жене које дају пун допринос у култури, уметности и науци, спорту, бизнису и предузетништву), континуирана обука посленика јавних гласила за борбу против сексизма и мизогиније и стереотипа заснованих на припадности одређеном полу, сексуалној оријентацији и било ком другом личном својству; подстицање активне улоге јавних гласила и новинских агенција у промовисању родне димензије, принципа толеранције, недискриминације и међусобног уважавања међу женама и мушкарцима; утицање на јавна гласила да питањима породичног насиља, злостављања жена и трговине људима чије су жртве најчешће жене, прилазе са дужним поштовањем, без сензационализма; праћење и анализа програма, извештавања, као и јавног оглашавања, и представљање резултата јавности у јавним гласилима (организовање јавних и стручних трибина посвећених програмима и извештавањима кад је у питању положај жена или родна равноправност).

у средствима јавног информисања; подстицање редовног годишњег награђивања новинара/ки и средства јавног информисања за посебан допринос у области подизања свести јавности о неприхватљивости родно заснованог насиља.

Треба свакако поменути и *Кодекс новинара Србије*,<sup>22</sup> који, поред осталог, садржи упутства о поступању новинара приликом извештавања о извршиоцима и жртвама криминалитета. У њему је истакнуто да је новинарска професија неспојива са ширењем било које врсте полних, родних, етничких, расних, социјалних или верских стереотипа. Предрасуде које новинари приватно имају, не смеју да буду емитоване/објављене ни у каквом контексту, ни отворено, ни прикривено. Кодекс новинара такође предвиђа да новинар мора бити свестан опасности од дискриминације коју шире медији, да се мора супротставити свима који крше људска права, подстичу дискриминацију (засновану на раси, полу, старости, сексуалном опредељењу, језику, вери, политичком и другом мишљењу, националном или друштвеном пореклу), говор мржње и насиље.

#### **Приказ истраживања садржаја чланака објављених у медијима.**

Истраживања која имају за предмет - како и на који начин се приказују поједини облици криминалитета (насиље у породици или трговина људима),<sup>23</sup> показују да се медији појављују у улози «трансфера» између криминалног догађаја и јавне сфере, па су утолико презентоване медијске слике криминалитета од великог значаја за формирање ставова грађана о учиниоцима кривичних дела и жртвама.

Неколико студија се бавило испитивањем начина на који се у свету презентују жене у медијима и закључак је био истоветан: да су жене-жртве стално прве на листи, али да се уобичајенији типови кривичних дела који се изврше према женама, као и виктимизације жена које припадају маргиналним групама, редовно игноришу од стране медија. Да би се ово илустровало, наведен је пример да 95% свих пријављених кривичних дела

---

<sup>22</sup> *Кодекс новинара Србије – упутства и смернице*, верзија новембар 2008, измене 16. 6. 2012. <http://www.nuns.rs/codex/ethical-code.html> приступ 20.7.2012., [http://www.mc.rs/upload/documents/PDF/kodeks\\_novinar\\_a\\_Srbije.pdf](http://www.mc.rs/upload/documents/PDF/kodeks_novinar_a_Srbije.pdf) приступ 19. 7. 2012.

<sup>23</sup> Jewkes, Y.: *Media and Crime*, London, Thousand Ouks and New Delhi, 2004, str. 40-58; Van Duyne, P. Fears, „Naming and knowing: an introduction“, in: Van Duyne, P., Jager, M., Von Lampe, K., Newell J. *Threats and Phantoms of Organised Crime, Corruption and Terrorism*, Njumengen, Wolf Legal Publishers, 2004, str. 3, Цитирано према: Николић Ристановић, В., *Трговина људима у Србији: између моралне панике и друштвене стратегије*, „Темида“, децембар, 2005, стр. 3.

извршених према женама нису доспела у вести јер насиље према женама најчешће укључује интимног партнера, бившег партнера или члана породице, па се ретко сматра „сензационалним”. Такође, типично је да се насиље мушкарца према жени дешава у месту становања жртве или извршиоца или на другом приватном месту, које се не сматра „узбудљивим” као напади који се дешавају у мрачним улицама или на јавним местима.<sup>24</sup>

Најочигледнији пример виктимизације жена која се изоставља из медија је неизвештавање о кривичним делима физичког насиља премлаћивања, које је уобичајен облик насиља и повреде жена. Када се извештава о насиљу које врши партнер, обухваћени су само најекстремнији примери злоупотребе (нпр. породични хомицид) или најсензационалније личности која ће вест учинити вредном објављивања (*newsworthiness*). Медијска истраживачица Cathy Bullock дошла је до закључка да у случају да је премлаћивање жене «вредно извештавања», извештавање је често на страни извршиоца. У скоро половини проучених чланака о нападу интимног партнера, постојао је оправдани мотив за напад од стране мушког нападача, а скоро 20% чланака директно је кривило жртву за насиље.<sup>25</sup>

Такође се истиче да одабир случајева у медијима искривљује слику о виктимизацији жена на два примарна начина. Најпре, тај избор претерано презентује неке типове криминалног понашања који изазивају пажњу јавности (нпр. хомицид интимног партнера, силовања од стране непознатог нападача и међурасни сексуални напади) и одређене карактеристике жртве (нпр. жртве беле расе, познате жртве, богате жртве, жртве које су социјално промовисане - имају социјални капитал). Друго, недовољно се презентују одређена кривична дела (несмртоносно

<sup>24</sup> Michele L.M./Susan L.M., *op.cit.* стр. 74.

<sup>25</sup> На пример, опширно извештавање медија о пребијању певачице Ријане (Rihanna) фебруара 2009. године од стране њеног момка, суперзвезде Chris-a Brown-a, илуструје да медији често за породично насиље окривљују жртву, која својим понашањем «провоцира» извршиоца. Brown је оптужен у Los Angeles County-ју за два тешка кривична дела: напад и криминалне претње. Raina Kelly, репортер часописа Newsweek, документовала је многобројне примере који су доказивали да је Ријана „провоцирала” Brown-a. Извештавајући на CNN-у почела је реченицу на следећи начин : "Догађај који је проузроковао свађу..." Поред тога, у вестима америчке агенције за извештавање (Associated Press) наведено је да је "свађа" била "провоцирана" када је Ријана открила поруку на мобилном телефону коју је послала друга жена. Online извештавање CNN-a о нападу цитирало је саветника за менаџмент, који је објаснио да је образац враћања жена њиховим злостављачима производ еволуције. Цит. према Michele L.M./Susan L.M., *The Victimization of Women, Law, Policies and Politics, Media, Gender and Crime Victims*, Oxford University Press, 2011, стр. 69.

премлаћивање, силовање партнерске особе или познанице, сексуално узнемиравање) и игноришу неке групе жртава (црнкиње, сиромашне жене и друге маргиналне групе жена). Све то доприноси да у медијима читава група жена буде потпуно невидљива и да се знатно умањи емотивна подршка, развој емпатије и пружање конкретне помоћи жртвама.<sup>26</sup>

Истраживање урађено у оквиру пројекта „Борба против сексуалног и родно заснованог насиља“ обухватило је текстове о насиљу над женама, децом и старим особама објављене 2010. године у 16. дневних новина и 198. периодичних, као и 76. локалних штампаних медија и 11. националних електронским медија (ТВ и радио станица) широм Србије.<sup>27</sup> На основу резултата поменутог истраживања утврђено је да штампани медији много чешће извештавају о насиљу у породици од електронских медија; да у извештавању највише учествују дневни национални листови, мање локални, а најмање периодични. Укупан број прилога био је 1198, међутим, у текстовима на ову тему није било никакве посебне анализе већ само извештавања најчешће у оквиру тзв. „црних хроника“. Само 9,5% од укупног броја текстова био је најављен на насловној страни и то чешће у локалној штампи. Текстови о насиљу у породици појављују се на насловној страни једино уколико се ради о извршиоцима и жртвама које су јавне личности, или је насиље у породици завршило фаталним и трагичним исходом.

Занимљиво је да електронски медији, како показује ово истраживање, уопште не извештавају о покушају извршења кривичног дела насиља у породици, што значи да се овај облик насиља не перципира адекватно. О покушају насиља у породици спорадично пишу искључиво дневни листови. Када се ради о врстама насиља у породици, истраживање показује да се о психолошком насиљу најмање пише, да штампани медији највише извештавају о физичком насиљу, док електронски медији скоро искључиво третирају испољено заједно физичко и сексуално насиље или само сексуално насиље. Извештавање медија о полу жртве потврдило је чињеницу да је највећи број жртава насиља у породици - женског пола. Тако су у 824. прилога приказане жртве женског пола, деца у 363., а старе особе у 98. прилога.

Истраживање је такође утврдило да се идентитет насилника открива у већем броју извештавања, и у електронским и у штампаним медијима,

---

<sup>26</sup> Ibidem, стр.78.

<sup>27</sup> Истраживање је урадила агенција *Ninamedia*, а објављено је у *Приручнику за медијско извештавање о насиљу у породици и насиљу над женама* (ауторке Алексић, Ј., Ђорговић, Ј.), Управа за родну равноправност, Министарство рада и социјалне политике у сарадњи са Програмом УН за развој, Београд, 2011, стр. 51-73.



него што се открива идентитет жртве; да се казна за извршено дело недовољно истиче (само у 20,5% прилога је наведена казна), при чему електронски медији никада не наводе санкцију; да медији објављују фотографије и насилника и жртве; да се насиље готово увек осуђује у медијима и то највише у штампаним, националним дневним листовима, мање у периодичним и електронским медијима. О насиљу се најчешће пише у оквиру тзв. „црних хроника“ и то углавном о насиљу са фаталним исходом, са навођењем сензационалистичких детаља и без било какве анализе догађаја.

У оквиру истраживања дати су примери чланака који представљају добру и лошу новинарску праксу. Као примери „добре праксе“ наведени су они чланци у којима се у наслову јасно констатује шта се десило, помиње се казна за извршиоца насиља, у тексту се не открива идентитет жртве, дају се само иницијали насилника и заузима се став да је насиље друштвено неприхватљиво понашање. Много више је негативних примера чланака: у чланку се откривају идентитети насилника и жртве, наводи се да је жртва била алкохоличарка, проститутка и сл., оправдава се насиље, жртва се окривљује да је изазвала насиље („задавио жену јер га је преварила са пријатељем“), испољава се велико разумевање за оно што је насилник учинио („убио жену без разлога“, „не знам зашто сам убио жену“ и сл.).

Прикупљањем и анализом новинских чланака објављених у медијима („Данас“, „Политика“, „Вечерње новости“, „Дневник“, „Блиц“, „Ало“, „Курир“, „Правда“, „Прес“), „Мрежа жене против насиља“, којом координира „Аутономни женски центар“ у Београду,<sup>28</sup> констатовала је да постоји тренд родно несензибилисаног и дискриминаторног писања медија о насиљу према женама. Наиме, у медијима се наводе чињенице које нису релевантне за сам догађај, посебно оне које упућују на морал жртве (нпр. дрогирала се, била са другим и сл.), наводе се пуна имена и презимена чланова породице жене која је претрпела насиље, њихова занимања, или место у коме живе и раде. Овакав начин извештавања доводи до додатног стигматизирања и виктимизације жртве насиља и чланова њене породице, а, одговорност за насиље се пребацује на жртву, оправдава се примена насиља („морао сам да је убијем“), подржавају се предрасуде о насиљу и изједначава одговорност жена и мушкараца за насиље према женама.<sup>29</sup>

<sup>28</sup> [http://www.zeneprotivnasilja.net/images/stories/pdf/Analiza\\_novinskih\\_clanaka\\_o\\_nasilju\\_prema\\_zenama.pdf](http://www.zeneprotivnasilja.net/images/stories/pdf/Analiza_novinskih_clanaka_o_nasilju_prema_zenama.pdf) приступ 30. 7. 2012.

<sup>29</sup> Мрежа „Жене против насиља“ је, поводом чланка објављеног у листу „Прес“ 9. 9. 2011., којим је нанета додатна штета жени која је преживела насиље, објављивањем непроверених

Анализа медијског приказивања трговине људима показује да је извештавање о овој криминалној појави за медије веома занимљиво, посебно када се ради о трговини женама ради сексуалне експлоатације. Теме које се у штампи и електронским медијима најчешће помињу у вези са трговином људима су: секс, насиље, новац и организовани криминалитет. У медијском извештавању доминира секс у контексту проституције, затим насиље (приказивање сурових силовања и убистава, продаје људских органа, сечење појединих делова тела и сл.), изношење података о застрашујућем броју жртава, указивање на велике своте зарађеног новца. Осим тога, медији извештавају о трговини људима и у оним случајевима када је у питању посредовање у вршењу проституције или кријумчарење људима. Ипак, трговина људима се не одређује као изузетно друштвено опасно криминално понашање које припада организованом криминалитету, већ се у јавности ствара таква слика о трговини људима која охрабрује потенцијалне и стварне извршиоце и клијенте. Осим тога, у медијском приказивању трговине људима уочавају се два стереотипна схватања: о жртви као лаковерној и поводљивој жени или девојци, и о извршиоцу као монструму који зарађује огромне суме новца на несрећи других. Постојање оба стереотипа, поред осталог, доприноси сагледавању искључиво репресивног начина реаговања на трговину људима, док се мере социјалне политике потпуно занемарују.<sup>30</sup>

Иако се медији представљају као „објективни и неутрални“ када су у фокусу различити аспекти дискриминације жена, из ових истраживања је могуће закључити да је медијски дискурс „загађен“ негативном дискриминацијом жена. Извесно је, наравно, да би медији као снажан социјални агенс могли одиграти кључну улогу и бити промотери другачијих родних улога и односа.

---

информација, личних података који је могу идентификовати у заједници и изложити „јавном линчу“ и података нерелевантних за насиље које је преживела, поднела жалбу Савету за штампу. Савет за штампу је утврдио да је жалба Мреже основана, да је објављивањем чланка „Press“ прекршио одредбе Кодекса новинара Србије и наложио објављивање одлуке Савета на страницама новина. Одлука Савета за штампу објављена је у листу „Press“ 13. 12. 2011. године [www.womenngo.org.rs/izvestaj/Izvestaj\\_o\\_radu\\_2011.pdf](http://www.womenngo.org.rs/izvestaj/Izvestaj_o_radu_2011.pdf) приступ 30. 7. 2012.

<sup>30</sup> Николић Ристановић, В., *Трговина људима у Србији: између моралне панике и друштвене стратегије*, Темида, бр. 4, 2005, стр.11,12.

### Закључна разматрања

Медији су последњих година постали веома заинтересовани за виктимизацију вршењем кривичних дела насиља у породици и трговину људима. Јавност је данас информисана и интригирана овим криминолошким појавама из различитих побуда и то је утицало да свест јавности буде знатно промењена у односу на ранији период. Јасно је да се више не ради о тајним и скривеним облицима криминалитета који су ствар појединца, већ о социјалним проблемима који носе многозначне негативне последице. У том смислу, не може се негирати значај медијског извештавања на формирање негативног јавног става према насиљу у породици, чије су најчешће жртве жене и деца, као и трговини људима и неопходног реаговања званичних институција и целокупне јавности у правцу репресивног и превентивног деловања. Ипак, још увек недостаје истраживачко и друштвено одговорно извештавање о насиљу у породици и партнерским везама, као и свим другим формама родно заснованог насиља.<sup>31</sup> Основни циљ медијског извештавања о насиљу у породици и трговини људима је формирање јасног става јавности о неопходности друштвеног реаговања и спречавања ових опасних друштвених појава. Да би се овај циљ остварио медији морају да промене праксу извештавања, што су показала многа истраживања добре и лоше праксе медијског извештавања. То значи да пре извештавања, новинари/ке морају да буду упознати са основним карактеристикама ових појава, стереотипним и традиционалним ставовима и схватањима и савременим феминистичким приступима, како би се избегло дискриминаторно и стереотипизирано описивање и коментарисање догађаја. При томе, оба феномена (насиље у породици и трговина људима) треба да буду сагледани у контексту негативних друштвених појава и повреде основног људског права на сигуран и слободан живот. Ради стицања неопходних знања новинарима и новинаркама је неопходна обука о узроцима и последицама криминалитета насиља, фазама у манифестовању насиља, „точку“ моћи и контроле, повезаности са структуралним друштвеним проблемима (сиромаштво, незапосленост, друштвена искљученост, родна дискриминација и др.), анти-трафикинг програмима и сл.

Када извештавају о појединачном случају насиља у породици или трговине људима, што је најчешће, или када се ради о тематским чланцима (емисијама), неопходно је да у ланцу протока информација медијско извештавање буде резултат сарадње професионалаца/ки у

---

<sup>31</sup> Игњатовић, Т., *Сугестије за медијско извештавање*, Водич за новинаре/новинарке – насиље у породици, Аутономни женски центар, Београд, 2008, стр. 50, 51.

институцијама који се баве откривањем и процесиуирањем ових облика криминалитета (полиција, тужилаштво, суд), професионалаца/ки и активиста/активисткиња који пружају помоћ и подршку жртвама и новинара/ки, уредника/уредница у медијима.<sup>32</sup>

Приликом прикупљања информација о догађају новинари/ке треба да са свим учесницима у креирању и саопштавању информација успоставе однос поверења заснован на професионалности и поштовању прописа, објективном извештавању и заштити интереса жртава. Често медији извештавају о току кривичног поступка, присуствују суђењу и непосредно сазнају одређене чињенице повезане са догађајем. Том приликом треба да воде рачуна о поштовању претпоставке невиности, заштити идентитета жртве и њених интереса како не би дошло до секундарне виктимизације и да не објављују имена сведока. Важно је да се у случајевима праћења судског поступка објави врста и висина казне, како би јавност сазнала колика је тежина извршеног кривичног дела и изречена казна. Свако медијско извештавање о насиљу у породици и трговини људима морало би да експлиците промовише став да свако има право на живот без насиља, да примена насиља нема никаквог оправдања и да све надлежне државне и друштвене институције треба да развијају систем превенције и заштите од родно заснованог насиља. Такође, без изричите сагласности жртве медији не би требало да објављују поверљиве податке и детаље из породичног живота, као и фотографије на којима није замагљен идентитет или место догађаја на основу кога би се идентификовала жртва. Навођење националне припадности жртве или извршиоца насиља није неопходно јер упућује на стварање дискриминаторног става према одређеним групама и ствара погрешну представу о томе да су насиље у породици и трговина људима чешћи у оквиру таквих група.<sup>33</sup>

---

<sup>32</sup> Милојевић, М, Дардић, Д.: *Смјернице и препоруке за друштвено одговорно извештавање у циљу сузбијања насиља у породици и родно заснованог насиља*, Република Српска, Влада, Gendercentar - Центар за једнакост и равноправност полова, Бања Лука, децембар 2011.

<sup>33</sup> У приручнику *Смјернице и препоруке за друштвено одговорно извештавање у циљу сузбијања насиља у породици и родно заснованог насиља* (оп.цит.) наведен је случај малолетне М.М. из Братунца, жртве трговине људима и организоване проституције, о чему је у штампи извештавано марта 2010. године. Извештавајући о овом случају, у коме су се као учесници појавили неки високо позиционирани политичари, наставници, полицајци и верски службеници, новинари су прекршили домаће и међународне кодексе, конвенције и препоруке које се тичу извештавања о малолетним лицима. Не само што су открили идентитет малолетнице која је била жртва трговине људима (навели су име села из кога потиче, име и презиме баке са којом живи, име школе, објавили њену слику са танком црном траком преко очију), него су је додатно дискриминисали наводећи непроверене податке из њене прошлости: да је била наркоманка, да је она све „закувала“, а и да је

Даље, медији би требало да избегавају: употребу стереотипа о „женским“ особинама и улогама; коментаре о „моралу жртве“ и претходном брачном/партнерском односу; описе којима се имплицира да је жртва „провоцирала“ насиље и да је због тога „крива за насиље“; коришћење стереотипних оправдања за примењено насиље (алкохолизам, љубомора, „велика љубав“ која се трагично завршила и сл.).<sup>34</sup>

Наиме, доминантне представе о роду су део процеса представљања који је у основи самих медија; и када приказују одрђене теме, догађаје, људе, ситуације, појединце или групе, медији им приписују одређена значења. Снажна социјална димензија коју медији носе укорењена је значењем да није, заправо, само важно како медији репрезентују социјални живот, већ и какве идентитете (родне и друге), културне вредности и социјалне релације успостављају. Истраживачи који се баве питањима рода и медија већ деценију раде на мониторингу медијског приказивања жена и проналажењем стратегије за превазилажењем родних стереотипа у медијима. Међутим, постојање међународних конвенција, декларација, опционих протокола, стратегија, акционих планова и других препорука није битно изменило представу жене, а онда и виктимизиране жене, у медијима. Као и у многим другим областима друштвеног живота, само прихватање обавезе поштовања људских/женских права чини се да неће (још дуго) бити довољно, да дискриминаторне праксе, као ове које се појављују у медијима, заиста постану ствар прошлости.

### Коришћена литература:

Advisory Committee on Equal Opportunities for Women and Men, Opinion on *“Breaking gender stereotypes in the media”*, EU, 2010.

Алексић, Ј., Ђорговић, Ј., *Приручник за медијско извештавање о насиљу у породици и насиљу над женама*, Управа за родну равноправност, Министарство рада и социјалне политике у сарадњи са Програмом УН за развој, Београд, 2011.

Дачи, Ц., «Телевизија, репрезентација, род», Трећи програм, бр.11/2012

Mills, C. W., *Power Elite*, Oxford University Press, 2000.

Милојевић, М, Дардић, Д., *Смјернице и препоруке за друштвено одговорно извештавање у циљу сузбијања насиља у породици и родно*

---

Ромкиња. У једном тексту је чак шест пута поменуто да је жртва Ромкиња, као и то да њена национална припадност може оправдати све шта јој се догађало.

<sup>34</sup> Игњатовић, Т., *op. cit.*, стр. 50, 51.

заснованог насиља, Република Српска, Влада, Gendercenter, - Центар за једнакост и равноправност полова, Бања Лука, децембар 2011.

Michele L.M./Susan L.M., *The Victimisation of Women, Law, Policies and Politics*, Oxford University Press, 2011.

*Human rights and gender - sensitive reporting, Speak Up, Speak Out: A Toolkit for Reporting on Human Rights Issues* Internews, Local voices. Global change.

[http://www.internews.org/sites/default/files/resources/Internews\\_SpeakUpSpeakOut\\_Full.pdf](http://www.internews.org/sites/default/files/resources/Internews_SpeakUpSpeakOut_Full.pdf), приступ 17.4.2012.

*Конвенција о елиминисању свих облика дискриминације жена*, Спровођење међународних уговора о људским правима у Републици Србији, Министарство за људска и мањинска права РС, Београд, 2009.

*Конвенција Савета Европе о спречавању и борби против насиља над женама и насиља у породици*, Управа за родну равноправност, Министарство рада и социјалне политике, Београд, 2012.

*Кодекс новинара Србије – упутства и смернице*, верзија новембар 2008, измене 16.6.2012, <http://www.nuns.rs/codex/ethical-code.html> приступ 20.7.2012.,

[http://www.mc.rs/upload/documents/PDF/kodeks\\_novinarar\\_Srbije.pdf](http://www.mc.rs/upload/documents/PDF/kodeks_novinarar_Srbije.pdf) приступ 19.7.2012.

Игњатовић, Т., *Сугестије за медијско извештавање*, Водич за новинаре/новинарке – насиље у породици, Аутономни женски центар, Београд, 2008.

„Национална стратегија за побољшање положаја жена и унапређивање родне равноправности“, „Сл.гласник РС“ бр.015/2009., усвојена 13.2.2009. и „Акциони план за спровођење Националне стратегије за побољшање положаја жена и унапређивање родне равноправности за период од 2010-2015.г.“, „Службени гласник РС“ бр. 067/2010 од 17.9.2010.

Николић Ристановић, В., *Трговина људима у Србији: између моралне панике и друштвене стратегије*, „Темида“, децембар, 2005

Николић Ристановић, В., *Жене као жртве криминалитета*, Научна књига, Београд, 1989.

„Сл.гласник РС“ бр.43/2003, 61/2005 и 71/2009, 81/2010 – одлука УС, 41/2011 – одлука УС.

„Сл.гласник РС“ бр.42/2002, 97/2004 и 76/2005, 79/2005 – др.закон, 62/2006., 85/2006, 86/2006.

„Сл.гласник РС“ бр.79/2005.

„Сл.гласник РС“ бр.27/2011 од 20.4.2011.

Савет Европе, Препорука Рец (2002)5 Комитета министара, државама чланицама о заштити жена од насиља и Меморандум са објашњењима, Аутономни женски центар, Програм развоја добрих пракси против насиља у породици, Београд, 2007.

Van Zoonen, L., "A 'New' Paradigm?". U: McQuail, Denis (ed.) *McQuail's Reader in Mass Communication Theory*, SAGE Publications, 2002.

Williams, K., *Understanding Media Theory*, Arnold, 2003.

[http://www.zeneprotivnasilja.net/images/stories/pdf/Analiza\\_novinskih\\_clanaka\\_o\\_nasilju\\_prema\\_zenama.pdf](http://www.zeneprotivnasilja.net/images/stories/pdf/Analiza_novinskih_clanaka_o_nasilju_prema_zenama.pdf) приступ 30.7.2012.

**Prof. Slobodanka Konstantinović-Vilić, LL.D.**

Full Professor,

Faculty of Law, University of Niš

**Ass. Natalija Žunić, MA**

Teaching Assistant

Faculty of Law, University of Niš

### ***MEDIA COVERAGE OF WOMEN VICTIMIZATION***

*Mass media seem to be playing the central role in our everyday life and the media impact is so overpowering nowadays that we live in a media-saturated culture. Not only are mass media an inseparable part of our contemporary life but they also significantly define and shape our daily existence. In order to explain the cultural impact that the media coverage of crime and victimization has in our society, it is necessary to understand the relationship between crime, victimization and mass media. A number of researches dealing with the media impact on the commission of violent crime show a causal link between the way of presenting violence in the media and the individual criminal conduct based on the media-generated model; thus, over 70% of these studies allege that the violence presented in the media actually generates real violence. In the media coverage, the predo-minant forms of criminal victimization are the visible forms of victimization which take place in public places whereas the problems pertaining to family/domestic violence largely remain invisible and concealed under the veil of being part of personal and private life.*

*Observed from the perspective of the feminist theory, the researches on crime and victimization have revealed some serious forms of women victimization "behind closed doors", in the privacy of the family home where women spend most of their lives. Yet, there is a great deal of reluctance in media reports to designate the family home as "a life-threatening environment" which may generate real gender risk.*

*The primary objective of this article is to provide an insight into the media coverage and attitude towards the victimization of women by focusing the analysis on two most extreme forms of women victimization: the domestic violence against women and women trafficking. Starting from the postulation that mass media communicate by using images as well as symbols, they are both the promoters and the creators of social values. On the basis of the presented images and contents, the media shape the public opinion and enable the general public to create a model of social and individual behaviour. P. Bourdieu contended that “Media exert influence on the social reality which they should only record”. This statement is clearly substantiated by the media coverage of violence against women.*

**Key words:** *media, victimization, gender stereotypes, domestic violence against women, women trafficking*



*Др Небојша Ранђеловић, ванредни професор  
Правни факултет Универзитета у Нишу*

### **ПЕТРОВСКА СКУПШТИНА И СЛОБОДА ШТАМПЕ**

*Апстракт:* Револуционарна догађања 1848. године у Европи, са свим својим друштвеним преображајима и покушајима преображаја нису мимоишла ни Кнежевину Србију. Акти суверености, кроз сарадњу са бечким двором и учешће србијанских јединица у гушењу Мађарске буне, били су слика спољне политике Кнежевине. Рефлексија унутрашњег стања у Србији била је Петровска скупштина, кроз чије захтеве су показана наличја уставобранитељског режима и нове тенденције у српском друштву. Један од захтева Петровске скупштине био је и захтев за слободом штампе, по многим актерима скупштине непримерен, и сходно стању писмености у Србији непотребан. Овај захтев је ипак јавно изнесен, образложен и наметнут. Остваривање ове идеје у Србији било је постепено и одложено на дужи рок. Оно што је захтевано на Петровској скупштини, по много чему се може посматрати и као нуклеус нових тенденција, које су предсказивале зачетак грађанског друштва и које су се огледале и у тражењу законског регулисања слободе штампе.

**Кључне речи:** скупштина, пленум, писари, слобода штампе.

#### I

Када се у правноисторијским расправама учестало користе појмови олигархија, бирократија, чиновништво, хијерархија, зачеци интелигенције... недвосмислено се асоцијације усмеравају на „уставобранитељску државу“ и „уставобранитељски режим“. Поменути појмови јесу једна од слика уставобранитељске Србије и вероватно прва асоцијација, али то су и стереотипи које детаљи и наличја овог раздобља развоја српске државности по много чему демантују. Уставобранитељска држава је била и држава нових тенденција и идеја које су ишле далеко испред онога што је била слика степена развоја њеног друштва. И лице и наличја уставобранитељске државе у пуном светлу показала је „Петровска скупштина“, одржана на Петровдан 1848. године, на којој су јасно изнети захтви против бирократског система, али и показатељи нових тенденција развоја друштва као што је захтев за слободом штампе.

Са становишта временских и персоналних одређења и спољних одлика власти, кратку дефиницију уставобранитеља дао је Слободан Јовановић. Он каже: ”Уставобранитељима се зове она политичка странка која је извојевала Устав од 1838; оборила кнеза Милоша 1839, а кнеза Михаила 1842; увела исте године на престо Александра Карађорђевића, и под његовим именом владала Србијом све до 1858, кад је успостављена династија Обреновића.”<sup>1</sup> Према месту одређеном развојем уставности Србије исти аутор овом периоду даје назив „доба чиновничке олигархије“. „Под Уставом од 1838, који је Султан даровао и за владе Александра Карађорђевића, који се закнежио 1842 – пише С. Јовановић – Србија добија писане законе са судовима по западно-европском обрасцу... Под Милошем, чиновништво се није одвајало од Кнежеве личне пратње и послуге. У новом добу чиновништво је постало господарска класа у држави. Законодавну власт је вршио један Савет састављен од највиших чиновника, и Кнез је стајао према том Савету у подређеном положају. Србија је тада личила на једну чиновничку републику.“<sup>2</sup>

Уз све наведене одлике, уставобранитељска Србија је, по многим сегментима државног и друштвеног развоја, за разлику од Милошеве Србије, била држава у правом смислу. По питању правног обезбеђења приватног живота грађана, ствари су стајале тако да се морало кренути скоро од нуле. Под Милошем, правих писаних закона није било. Суд је постојао, али је судска власт у последњој инстанци била узурпирана од кнеза. Да би Кнежевина Србија постала држава у правом смислу, такво стање је морало бити промењено. Већ 1844. године донет је Грађански законик. Неколико година касније донет је Казнителниј законик за полицајне преступке а у законодавној процедури нашла су се и питања српског држављанства и надлежности српских власти за турска имања. Уредбама су уређени положај чиновника, уређење еснафа, пасошка служба и погранични промет итд, као и државне службе (нпр. царина и пошта).

У складу са остваривањем идеје обезбеђења приватног живота грађана и њихове имовине велика пажња поклањана је организацији правосудног система. Према Уставу устројено је тростепено судство (примирићелни, окружни, апелациони суд), да би потом био формиран и Врховни суд, касније под називом Врховни и Касациони суд. Судска власт је добила на значају, водило се рачуна о организацији адвокатуре, а као

---

<sup>1</sup> С. Јовановић, *Уставобранитељи и њихова влада*, Београд 1991, 25.

<sup>2</sup> С. Јовановић, *Из историје и књижевности I*, Београд 1991, 468.

логична последица доношења Грађанског законика уследио је Законик о судејском поступку у парницама грађанским за Књажество Србију.<sup>3</sup>

Уз правосуђе, као главни задатак уставобранитељског режима било је унапређење просвете. Крајем 1855. године Српски дневник доноси податак да Србија, која нема више од 1.000.000 становника „броји 330 завода за више и ниже образовање: лицеј, гимназију, богословију, три полугимназије, војну академију, трговачку школу, једну пољопривредну школу, 300 основних школа за мушку и 13 основних школа за женску децу. Поред тога постоји један школски фонд и једна школска комисија, која се стара о штампању школских књига. Питомци се, од 1839, стално шиљу на стране више школе. Читаонице и „љубитељска“ позоришта отварају се по свима окружним местима.” Најкраће речено, за Србију настаје доба систематског просвећивања.<sup>4</sup>

Сва извршна и законодавна власт, како је утврђено Уставом од 1838. године (по коме су, бранећи стање успостављено њиме, Уставобранитељи и добили име), налазила се унутар ингеренција Савета и кнеза. Народна скупштина као орган власти није била предвиђена. Скупштина је, међутим, била средство за решавање политичких криза и њој су прибегавале власти у Србији кад год је то за њих било најцелисходније решење. Одлуке скупштине прихватала је и Porta, као власт сизеренске силе. Својим ставом према скупштини, као традиционалном средству исказивања народне воље, које је имало неспоран ауторитет, сама Porta јој је давала легитимитет, држећи се тумачења да скупштина Уставом није предвиђена, али није ни забрањена.

Приликом свргавања кнеза Михаила са престола и проглашавања Александра Карађорђевића за кнеза 1842. и 1843. године одржане су две скупштине.<sup>5</sup> На првој скупштини (након Вучићеве буне) прочитан је

<sup>3</sup> Ж. Бартуловић, Н. Ранђеловић, *Основи уставне историје југословенских народа*, Ниш 2009, 50.

<sup>4</sup> С. Јовановић, *Уставобранитељи и њихова влада*, Београд 1991, 65.

<sup>5</sup> По неким ауторима (нпр. Ч. Митриновић, М. Брашић) у време династичке промене 1842-43. одржане су четири скупштине: 2. септембра 1842, 26. октобра 1842, 4. јуна 1843. и 28. јула 1843. године. С обзиром на садржину рада и питања о којима је одлучивано, може се извести закључак да се ради о заседањима исте скупштине. На скупштинском заседању 2. септембра 1842. године за кнеза је изабран Александар Карађорђевић, а на заседању 26. октобра прочитан је султанов берат, којим се потврђују одлуке скупштине. Незадовољна чином избора кнеза мимо њеног пристанка, Русија је захтевала да се одлуке претходне скупштине пониште и да се поново приступи избору кнеза. Додатни услов је био да Тома Вучић и Аврам Петронијевић напусте земљу. О овим питањима расправљала је скупштина сазвана 4. јуна 1843. године, да би на следећем (видовданском) заседању Александар Карађорђевић био поново изабран, што је саопштено београдском паши и изасланику руског цара Ливену. За разлику од претходне скупштине, владиним расписом је тачно

султанов берат о потврђивању кнеза Александра. На притисак Русије одлуке ове скупштине су поништене, па је читав поступак, али сада уз пристанак Русије, поновљен на скупштини одржаној јуна 1843. године.

Следећа народна скупштина, по дану сазивања названа „Петровска скупштина“, сазвана је за 29. јун 1848. године. По неким ауторима „знаменита“, по некима не тако значајна,<sup>6</sup> ова скупштина је дала праву слику лица и наличја уставобранитељког режима, као и нових друштвених тенденција оличених, између осталог, и у захтеву за увођењем слободе штампе.

Сазивање „Петровске скупштине“ мотивисано је „усколебаним стањем у Европи и у неким пределима самог суседства нашег и због могућности да се јаве још тежи и важнији догађаји“.<sup>7</sup> Револуционарна 1848. година донела је Аустрији, поред револуционарних промена, и „Мађарску буну“ у којој су против Мађара устали и војвођански Срби. Акти суверености, кроз сарадњу са бечким двором и учешће србијанских јединица у гушењу „Мађарске буне“, били су слика спољне политике Кнежевине Србије. На унутрашњем плану, сагласност кнеза и Савета да је због актуелних догађаја потребно саслушати народне жеље, довела је до сазивања народне скупштине. Савет је донео и одредбе како ће се бирати учесници скупштине.<sup>8</sup> Одређено је да се на сваких 250 пореских глава

---

предвиђено ко улази у састав скупштине. Након одлуке скупштине, на заседању 28. јула, да се Вучић и Петронијевић макар привремено удаље из Србије, Русија је дала пристанак да се одлуке скупштине потврде. Ако би се прихватио приступ поменутих аутора, онда би могло да се закључи да је било пет, а не четири скупштине, јер би се као посебна скупштина могло сматрати и видовданско заседање 1843. године.

<sup>6</sup> Занимљиво је виђење појединих аутора питања значаја „Петровске скупштине“ за државноправни развој Србије. Велики значај ономе што је дала ова скупштина придају нпр. Ж. Живановић, М. Ђорђевић, М. Павловић. Слободан Јовановић се у анализама уставобранитељског режима осврће на захтеве „Петровске скупштине“, али им не посвећује пажњу какву им посвећују други аутори. У уџбеничкој литератури приступ је сличан. М. Павловић и М. Ђорђевић захтевима ове скупштине дају значај и са државноправног, и са социолошког и са општеисторијског становишта. Д. Поповић „Петровску скупштину“ уопште не помиње. Д. Јанковић, у коауторском уџбенику са М. Мирковићем, ову скупштину такође не помиње, али у коауторском поглављу са Р. Гузином у уџбенику групе аутора *Историја државе и права југословенских народа*, Београд 1964, даје „Петровској скупштини“ адекватан значај истичући и захтев за увођењем слободе штампе.

<sup>7</sup> Ч. Митриновић, М. Брашић, *Југословенске скупштине и сабори*, Београд 1937, 56.

<sup>8</sup> Митриновић и Брашић користе израз „скупштинари“ (мада у коментару Одредби Савета користе и назив посланик). За учеснике „Петровске скупштине“ ретко ће се наћи назив посланици, што је донекле оправдано. Иако се ради о скупштинама које су доносиле значајне одлуке, то су ипак биле *ad hoc*, које су сазиване под притиском догађаја, а не по сили закона. Израз „скупштинари“ користи и М. Павловић, не умањујући тиме значај скупштине, јер је њеном значају посветио цело поглавље у монографији *Преображенски Устав први српски устав*, Крагујевац 1997.

бира по један представник народа. Поред тога у скупштину су ушли сви окружни начелници, по један срески начелник, по један мирски свештеник из сваког округа, по један монах из сваке епархије, по два из архидијецезе према одредби архијереја, два официра граничне војске, представници оба одељења Апелационог суда, председник Врховног суда, сви епископи и митрополит.

## II

Скупштина се састала заказаног дана у Крагујевцу. Заседала је на отвореном пољу, али свој рад није наставила у пленуму, већ су народна „прошенија“ изношена по окрузима. Томе су претходиле бурне расправе између Савета и скупштине у којима се оштро замерало Савету и Влади што скупштина није сазивана пет година, иако ни Савет, ни Влада, нису имали такву уставну и законску обавезу. Ред је повратио Тома Вучић својом интервенцијом. Потом се прешло на изношење народних жеља и предлога којих је у крајњој редакцији било стотинак.

На скупштини су изнети захтеви да се неспособни чиновници отпусте из службе и да се замене способним, да се за кривицу не премештају из места у место, да се вишим чиновницима смањи плата, да се чиновницима и свештенству забрани трговање. Изнет је захтев да се изврши увид у државне финансије, захтевана је слобода штампе, и као наважније, захтевано је редовно одржавање скупштине. Било је и ретроградних захтева. Притиснут теретом новог стања народ често није видео могућност да се оно превазиђе, већ је тражио нешто што је раније било, неке старе правце.<sup>9</sup> Захтеви Петровске скупштине нису били само слика и критика режима. Они су најавили и значајне процесе који ће у будућности обележити развој Србије. Захтев за слободом штампе, несвојствен једној неписменој скупштини, означио је утицај долазеће интелигенције, углавном школоване у иностранству, али и домаћих лицејаца.

Како Петровска скупштина није заседала у пленуму, већ по окрузима, сваком округу придодати су писари, који ће неписменим скупштинарима протурити и значајне идеје, као што је слобода штампе. Лицејци и тзв. Паризлије, једини образовани кадар тадашње Србије, учествујући у раду скупштине „на ползу народа“, додали су „прошенијима“ окружја и слободоумне идеје. Као писари у раду скупштине су учествовали и потоњи „светоандрејци“ Милован Јанковић,

---

<sup>9</sup> М. Ђорђевић, *Преглед развоја политичких и правних установа Србије од краја XVIII до почетка XX века*, Београд 1973, 60.

Јеврем Грујић, затим Петар Протић Сокољанин и други. Управо ће Јеврем Грујић бити творац „прошенија“ окружија београдског у коме је захтевана слобода Штампе. На скупштини нису вођени протоколи, јер за то понајпре није било могућности, а због природе скупштине, по „мненију правителства“, ни потребе, али су „прошенија“ и одговори на њих штампани у Зборнику за ту годину.<sup>10</sup> Под бројем 89. стоји захтев окружија београдског: „Окружије Београдско предложило је, да се установи слобода печатње, с тим ограничењем, да је личност Књаза у Србији света и да се не дира личност никаквог грађанина као и владајући и покровитељствујући двор.“<sup>11</sup> Према Живану Живановићу, овај захтев подржан је од гургусовачког и крагујевачког округа, што се приписује тадашњем лицејцу, потоњем државнику Јовану Ристићу.<sup>12</sup> „Ми смо – рећи ће Ристић неколико деценија доцније – по угледу на париске догађаје у тој 1848. години тражили ово троје: Народно представништво, Народну Гарду и Слободну Штампу“.<sup>13</sup>

И на ово „прошеније“ дат је одговор кнеза и Савета: „Будући да слобода печатње није подложена у отечеству нашем никаквом другом опграничењу, него оном, које интереси отечества и друга нуждна призренија, основана на садашњем стању просвете у нашој земљи, изискују, то сам у согласију са Совјетом закључио, да се народу овог Окружија одговори, да се молби његовој у овом смотренију за сад удовлетвореније учинити не може“.<sup>14</sup>

Разумљиво је да је одговор кнеза и Савета био овакав. Виђење функционисања државе какво су имали уставобранитељски прваци било је такво да се у његове клишее нису уклапале либералне идеје, по много чему несвојствене степену развоја српске државе и српског друштва. Државни и друштвени поредак деловао је и опстајао вођен крутим чиновничким системом који је чинио државни апарат. Сам Илија

---

<sup>10</sup> Успомене и доживљаји Димитрија Маринковића 1846-1869, средно Д. Страњаковић, Београд 1939, 9.

<sup>11</sup> М. Ђорђевић, *Уставни развитак Србије у XIX веку*, Лесковац 1970.

<sup>12</sup> Овакво учешће Ристића у раду скупштине негира савременик догађаја, тадашњи гимназијалац Димитрије Маринковић. У својим *Успоменама* он каже: „Ристић је 1847. кад сам ја био у првој гимназији, још био у гимназији у шестом разреду, и године 1848. он је тек прешао у Лицеј у прву годину филозофије те због тога поред старијих лицејаца, он, не верујем да је могао шта вредети. А већ Грујић и Јанковић као и Петар Протић-Сокољанин, били су и по школи и по годинама старији од њега, и још онда су чувени као слободњаци, док Ристић није познат био као какви слободњак, не само у гимназији, него и у Лицеју. Он је сматран као мирољубив, који је, и од професора сматран као добар и послушан ђак.“

<sup>13</sup> Ж. Живановић, *Политичка историја Србије у другој половини деветнаестог века, VI*, Београд 1923, 152.

<sup>14</sup> М. Ђорђевић, *Уставни развитак Србије у XIX веку*, Лесковац 1970.

Гарашанин, пишући свом пријатељу Богдану Ђорђевићу, дао је виђење како треба да делује тај систем. Његов идеал је био да грађани дрхте пред чиновницима, а чиновници пред њиховим министром.<sup>15</sup> О учешћу народа у креирању власти није било ни говора. Правителство је било ту да брине народне бриге и отправља народне послове, а народ је требало да брине о свом имању и да се понаша у складу са прописима Правителства. “Кад се Правителство у њине приватне послове не сме мешати – писао је Гарашанин – ондај ваљда и то исто тако постоји да се они у дела Правителства никако не мешају.”<sup>16</sup> Можда је уставобранитељски однос према народу, држави и власти, у једној реченици, најбоље исказао саветник Јеремија Станојевић: “Море, народ је пупила, а Правителство татор, па треба да се стара о њему.”<sup>17</sup> Треба, међутим, узети у обзир и да је овакав приступ уставобранитељског режима по много чему био нужност. Како наводи Слободан Јовановић “апетит за политичком слободом још се није био пробудио и није се могао пробудити; требало је да се, прво, једна преча потреба, потреба за правном безбедношћу задовољи”<sup>18</sup>.

Ако је разумљиво зашто је одговор кнеза и Савета на „прошеније за установљењем слободе печатње“ био такав, разумљиво је и то што су лицејци, понесени идејама револуционарне Европе, либералне идеје протурили у „прошенија окружија“. То је била и најава друштвених процеса који ће пуно уобличиће доживети на „Светоандрејској скупштини“. Сам ток скупштине „правителству“ је указао на друштвене токове које власти нису виделе или нису желеле да виде. Скупштина је требало да буде средство владе, а никако влада предмет напада и провере од стране скупштине. Алузије на порекло многих од захтева за слободама, па и за слободом штампе, изражене су у речима једног поборника уставобранитељског режима: „Ја велим да је свакад боље да правителство ради по благоразумију свом, а не да ђаци управљају“.<sup>19</sup> Али иза нових захтева заснованих на новим идејама нису стајали само ђаци. Нове идеје је носила ђачка и лицејска младеж, али и њихови професори (Димитрије Матић, Коста Цукић, и сам Јован Стерија Поповић нешто пре њих), не много старији од својих студената, али европски образовани и спремни да либералну мисао, тај европски засад на турском земљишту, шире у уставобранитељској неписменој Србији. Нове идеје стасавале су и у најавама промена у развоју српског друштва, које је требало да носи

<sup>15</sup> Преписка Илије Гарашанина, књига I, 1839-1849, 127-128.

<sup>16</sup> М. Павловић, *Преображенски устав први српски устав*, Крагујевац 1997, 75.

<sup>17</sup> Исто, 76.

<sup>18</sup> С. Јовановић, *Уставобранитељи и њихова влада*, Београд 1991, 27.

<sup>19</sup> М. Ђорђевић, *Српска нација у грађанском друштву*, Београд 1979, 94.

долазећа грађанска интелигенција, крхка и занемарљива, али ипак присутна и растућа у Кнежевини Србији. Та прва грађанска интелигенција, како закључује проф. М. Ђорђевић, јавила се као авангарда у борби за буржоаско-демократске принципе и нове облике политичке власти. Новом таласу идеја претходила је кампања за слободу трговине, кредит и народну банку; увећање „народног благостања“ није се могло сагледати без проширења унутрашњих слобода, без одлучније спољне политике. Бирографија, која је свој положај настојала да учврсти лојалношћу према Турској, није могла да буде носилац борбених националних идеја.<sup>20</sup> Неки од стубова бирократског режима били су и визионари и творци националних програма. Али крутост односа према тековинама „правителства“ и инертност према динамици дрштва нису давали пуноћу њиховим визијама. Она се често губила у троуглу вазал-сизерен-протектор, на спољном и у зачараном кругу државе у повоју, чији је парадокс сопствени конзервативизам, који је гуши, на унутрашњем плану.

Иако већина аутора у оценама рада „Петровске скупштине“ даје првенствени значај захтевима који се тичу редовног одржавања скупштине и разградње бирократског апарата, тражење слободе штампе најавило је и нове тенденције у развоју српског друштва. Либералне идеје, изнете на „Петровској скупштини“, српском друштву често тешко схватљиве и никад сасвим прихваћене, биле су, сасвим сигурно, део темеља стасавања српског грађанског друштва и модерне државе.

---

<sup>20</sup> Ibid 94.



**Prof. Nebojša Randelović, LL.D.**

*Associate Professor,*

*Faculty of Law, University of Niš*

### ***Serbian National Assembly in 1848 and the Freedom of the Press***

*The Principality of Serbia was by no means immune to the revolutionary developments in Europe in 1848, reflected in both accomplished and attempted social changes. The foreign policy of the Principality of Serbia was clearly manifested in de facto sovereignty, in establishing diplomatic cooperation with the Royal court in Vienna and in participation of the Serbian Army units in quashing the “Hungarian Uprising”. The state in internal affairs was reflected in the developments at the Serbian National Assembly held on St. Peter’s Day in 1848, which pointed to the drawbacks of the Constitutionalists’ regime and some new tendencies in the Serbian society. One of the requests clearly articulated at St. Peter’s Day Assembly was to regulate the freedom of the press. Many participants argued that such a request was quite inappropriate, unnecessary and even redundant considering the circumstances of insufficient literacy in Serbia. Yet, this request was officially proposed, elaborated and promulgated at the Assembly. The dissemination of this idea in Serbia was fairly gradual and its exercise was suspended for quite a while. The request promulgated at St. Peter’s Day Assembly may be observed a nucleus of some new tendencies forecasting the inception of a civil society in Serbia, which were clearly reflected in the request to provide the legal framework for the freedom of the press.*

**Key words:** *Serbian National Assembly in 1848, plenary session, scribes, freedom of the press*

*Др Миомира Костић, редовни професор  
Правни факултет Универзитета у Нишу*

### **МАС МЕДИЈИ, СОЦИЈАЛНА КОНТРОЛА И КРИМИНАЛИТЕТ**

***Апстракт:** У социолошкој и криминолошкој литератури наводе се бројни утицаји који средства масовне комуникације имају на понашање конзумента. Покретне слике или речи о убиствима, деловању гангстерских банди и дивљем понашању представљају мирно, пројектовано бекство за одрасле, док за младе ове теме могу постати модели у понашању. Узори који преовлађују не припадају више породици нити школи, већ су узори из прочитане штампе или одгледаног филма или из извештавања о насиљу у спорту. Стога, утицај мас медија на криминалитет и успех/неуспех социјалне контроле на те појаве може се посматрати кроз три повезана система, попут: садржине и последица медијског представљања злочина, као узрока криминалног понашања код конзумента.*

***Кључне речи:** мас медији, малолетничка делинквенција, модел понашања, социјална контрола, насиље у спорту.*

#### *Увод*

Злочин као појава, генеза развоја злочина, као и расветљење и решење кривичних ствари одавно су извори популистичких представа, али и забаве, много пре настанка и утемељења масовних/мас медија, у данашњем значењу те друштвене сфере.<sup>1</sup> Још у 17. и 18. веку развио се посебан стил писања криминалних биографија учинилаца, као и

---

<sup>1</sup> Хабермас је дефинисао јавну сферу као виртуелну или имагинарну заједницу, која не постоји нужно у јасно омеђеном физичком простору. У својој идеалној форми, јавна сфера је сачињена од приватних лица, окупљених као јавност, која артикулишу потребе друштва. Кроз окупљање и дијалог, јавна сфера генерише мишљења и ставове који афирмишу или изазивају, а стога и утичу на обликовање политичке моћи, управљање државом и креирање практичних политика.

Цит. у: Милош Ситарски, Наташа Радовић, Смиљана Антонијевић, Драгана Петковић, *Интернет и јавна сфера у Србији*, Београдска отворена школа, Београд, 2007.

<http://www.bos.rs/cepit/materijali/Internet%20i%20javna%20sfera%20u%20Srbiji.pdf>  
приступ: 20.11.2008.

забележака о исповедима и извињењима, које су осуђеници давали пре извршења смртних казни, а посебно у делу који се односио на веродостојност исказа. Слична размишљања и представе задржани су и до данас, чиме се „испуњавају полице о 'истинитом злочину' у књижарама“, често допуњене многобројним записима о детективима који су ушли у легенду, иако је њихово стварно порекло у ствари фикција.<sup>2</sup> Такође, гледалишту се често представљају приче о измишљеном злочину, на ултрареалистични начин, потпомогнут квази-документарним стилем презентације.

Криминално понашање и криминалитет уопште одувек су представљали предмет интересовања опше јавности. Током читања новинских извештаја, чија је тема црна хроника, јавља се пука знатижеља, усмерена ка задовољењу интересовања о починиоцима кривичних дела, њиховим поступцима и запрећеној казни. Код читаоца се некада изазове саосећање са непознатим жртвама или се, као крајњи доживљај, проузрокује наслада, бес или осећај равнодушности, чак немоћи. Ипак, претпоставка је да пласиране информације о криминалитету путем мас медија упућују на размишљање, ненадано покрећући читаоце на друштвено оправдану акцију.<sup>3</sup>

Осим тога, у криминолошкој литератури, као важни микросоцијални фактори криминалитета, истичу се средства масовних комуникација.<sup>4</sup> Један од најпознатијих теоретичара масовних медија данас, Денис Маквејл (Denis McQuial), за одређење термина мас медиј, изнео је неколико одвојених ставки. Наиме, по њему, најпре треба узети у обзир разлучив скуп активности, односно стварање медијског садржаја, који се преноси путем посебних технолошких конфигурација (радио, телевизија, видеотекст, новине, књиге), везаних за формално конституисане институције или медијске канале (системи, станице, публикације). Ти медијски канали поступају у складу са одређеним законима, правилима и схватањима (професионални кодекси и пракса, публика, друштвена очекивања и навике) и представљају интелектуални производ лица која заузимају извесне улоге (власници, регулатори, продуценти,

---

<sup>2</sup> Robert Reiner, „Media-Made Criminals: The Representation of Crime in the Mass Media“, у: *The Oxford Handbook of Criminology*, (ed. by Mike Maguire, Rod Morgan, and Robert Reiner), Oxford University Press, 2007, str. 304.

<sup>3</sup> Видети: Костић, М., Миладиновић, М., Димовски, Д., „Извештавање о делинквенцији малолетника у дневном листу „Политика“ од 1929. до 1933. године“, *Пешчаник*, бр. 7 (2009), стр. 169.

<sup>4</sup> Константиновић-Вилић, С., Николић-Ристановић, В., Костић, М., *Криминологија*, Пеликан Принт, Ниш, 2009, стр. 383.

дистрибутери, оглашивачи, чланови публике), а делају као преносиоци информација, забаве, слика и симбола до масовне публике.

Стога, масовни медији се могу одредити као друштвене институције које функционишу унутар одређених стега, правила, права и политике које упошљавају карактеристичну мешавину квалификованог особља, које примењује одређену процедуру у прикупљању информација, ради стварања грађе за визуелно, аудитивно или концептуално усмерене медије. Они су учесници у политичкој, економској, социјалној и културној динамици друштвене моћи.<sup>5</sup>

Обим и облици доступних средстава мас медија мењали су се током историје развоја људског друштва, али услед њихове улоге обогаћивања социјалне и моралне димензије и квалитета свакодневног живота, њихова се образовно-васпитна вредност и моћ деловања приближила временом утицајима примарних друштвених група – породице и школе.<sup>6</sup>

Конзумирање садржаја масовних медија најчешће се асоцира са конзумирањем забавних садржаја, па се у социолошкој литератури истиче њихов „маргинални“ значај у животу људи. Међутим, истицање, или чак инсистирање на таквом значају, може, такође, бити искоришћено у сврху манипулације масама, зато што је, мање или више, видљиво да су масовне комуникације део друштвених, свакодневних активности. Стога, како истиче Гиденс, „медији попут новина или телевизије врше јак утицај на наша схватања и креирање **јавног мњења** уопште“.<sup>7</sup>

Отуда се у домаћој научној и стручној јавности јавила потреба за истраживањем како начин медијског извештавања утиче на формирање јавног мњења о појединим појавама у друштву, попут: малолетничке делинквенције, избеглиштва, трговине људима, насиља у породици, поштовања људских права учесника у судском поступку, насиља на спортским приредбама и сл. С друге стране, уколико тај утицај постоји, како облици социјалне контроле могу утицати на сузбијање таквих последица?

Питање социјалне контроле и њеног утицаја на појединца једно је од основних питања политике сузбијања криминалитета.<sup>8</sup> Објашњавајући социологију девијантног понашања, Маршал (Marshall, 1968) истиче да сва друштва и групе развијају начине како да се поступа у односу на понашања која одступају од нивоа толерантног, онако како је то одређено

<sup>5</sup> *Мас медији*, <http://sr.wikipedia.org/sr/>, приступ: 8.5.2012.

<sup>6</sup> Ibid.

<sup>7</sup> Гиденс, Е., *Социологија*, Економски факултет, Београд, 2005, стр. 454.

<sup>8</sup> Видети: Јовашевић, Д, Костић, М., *Политика сузбијања криминалитета*, Центар за публикације правног факултета, Ниш, 2012.

друштвеним нормама или нормама групе. Ове се методе уобичајено називају „негативне санкције“, због тога што прописују казне за оне чије понашање је прекорачило ниво толеранције из норме. „Позитивне санкције“, с друге стране, састоје се од посебних награда, као признање, препознавање или престиж, који се поклањају оним особама, чије је понашање конформистичко, или је чак премашило саглашавање с правном нормом. Како негативне, тако и позитивне санкције представљају категорије социјалне контроле. Социјална контрола може се одредити као формална и као неформална. Формална контрола представља службене/официјелне акције од стране групе или друштва, као одговор на понашање чланова групе, док се неформална контрола, као оговарање или протеривање некога, на пример, састоји од неформалне/неофицијелне групне реакције. Официјелно реаговање или формална контрола, попут кривичног права, потиче од „машинерије официјелне групе“, која је установљена да спроводи поверене функције у групи или удружењу. Међутим, та врста формалне контроле има свој ослонац у одређеним веровањима, идеалима, обичајима, уверењима, ставовима и схватањима, у чему се, у основи, налази неформална контрола. Тако, у том смислу, неформална и формална контрола не могу да буду посматране као потпуно одвојене категорије.<sup>9</sup>

Стога, утицај мас медија на криминалитет и успех/неуспех социјалне контроле на те појаве може се посматрати кроз три повезана система, попут: *садржине* и *последице* медијског представљања злочина, као *узрока* криминалног понашања конзумента.

### **Утицај медијских садржаја на појаву делинквентног понашања и социјална контрола**

У социолошкој и криминолошкој литератури наводе се бројни утицаји који средства масовне комуникације имају на понашање малолетника. Покретне слике или речи о убиствима, деловању гангстерских банди и дивљем понашању представљају мирно, пројектовано бекство за одрасле, док за младе ове теме могу постати модели у понашању.<sup>10</sup> Отуда постоје извесни утицаји масовне културе,

---

<sup>9</sup> Clinard, M.B., *Sociology of Deviant Behavior*, Holt, Rinehart and Winston, New York, 1968, p. 205.

<sup>10</sup> Већина истраживања, из неког ранијег периода, (Ericson et al., 1991; Sparks, 1992; Soothil and Walby, 1991) спроведених у Енглеској, о утицају мас медија на понашање, показала су да се информације о криминалитету објављене у мас медијима групишу само око појединих „привлачних“ облика девијантних понашања. Таква девијантна понашања се обично односе на „веома тешке“ и „необичне“ облике злочина, или посебне типове жртве,

посебно филмске, на младе преступнике. Узори који преовлађују не припадају више породици нити школи, већ су узори из прочитане штампе или одгледаног филма.<sup>11</sup> Културни садржаји, који се преносе посредством мас медија, представљају секундарне чиниоце и немају подједнако дејство на преступничко понашање деце. Овај утицај захвата мањи удео младих особа, које већ живе у дезорганизованим породицама и чије је преступничко понашање проузроковано њиховом друштвеном или породичном припадношћу и у том оквиру, масовна култура пружа примере, даје особен стил понашања. На Конгресу УН за превенцију криминалитета и поступање са осуђеницима, одржаном у Лондону 1960. закључено је да филмови, стрипови и сензационалне вести о злочинима, лоша литература, ТВ и радио програми, могу имати значај криминогеног фактора, поготову када се ради о малолетничкој делинквенцији.<sup>12</sup>

Телевизија данас остварује највећи утицај на гледаоце, разноврсним програмима који се емитују на мноштву канала. Истраживачи тима, који је формиран у Институту за истраживање комуникација при Стенфорд универзитету, посматрали су одговоре 6.000 деце, 2.000 родитеља и 300 наставника, у вези са гледањем телевизијских програма различитих садржаја. Утврдили су да од треће до шеснаесте године живота, у просеку, свако дете посвети шестину активних сати у гледању телевизије, а више од половине броја деце учи гледајући програме „за одрасле”, као што су: криминалистички филмови, вестерни и представе, испуњене емоционалним тешкоћама својих јунака. Истраживачи су анализирали 100 сати програма у тзв. термину за децу, у периоду од 16-21 час. У тих 100 сати избројано је: 12 убистава; 16 обрачуна оружјем; 21 особа била је погођена мечама; 21 други насилни догађај у коме 1 особа удара другу; 2 дављења; 1 убод месарским ножем у леђа; 3 успешна самоубиства; 4 бацања особа преко литице у провалију; 2 покушаја гажења колима; 1 психотично бунцање у авиону који лети; 2 сцене са бандама; 1 гажење човека коњским копитима; 2 пљачке; 1 пад из воза; плимски талас; земљотрес, 1 најмљени убица који „лови” своју жртву и 1 гилотинирање.<sup>13</sup>

Крајем 20. века спроведена су бројна истраживања о броју сати проведених испред ТВ са насилним садржајима. Закључено је да је тада ситуација у САД била још тежа у односу на резултате претходних

---

или на злочин који изазива „моралну драматизацију“ у јавности. Отуда се, по неким ауторима, у ту врсту информација најбоље уклапају вести о смрти и убиствима (Reiner, 1997). Innes, M., „The media as an investigative resource in murder enquiries“, *The British Journal of Criminology*, Vol. 39., No. 2, Spring 1999., p. 273.

<sup>11</sup> Морен, Е., *Дух времена*, Београд, БИГЗ, 1979., стр. 190-191.

<sup>12</sup> Константиновић Вилић, С., Николић Ристановић, В., Костић, М. op. cit, стр. 384.

<sup>13</sup> Clinard, M.B., op. cit, p. 222.

истраживања. Дејвис (Davis, G., 1997) сматра да се деца, гледајући ТВ програм, обучавају да буду убице. С друге стране, бројним написима, дискусијама, истраживањима и објављивањем података у јавности, чини се да је друштво свесно да се на дечијем ТВ програму врши глорификација насиља. Према подацима JUES NJUZ (U.S. NEWS and WORLD REPORT) у државним школама, током 1940. године, наставници су означили седам највећих потешкоћа у понашању деце које су се односиле на: жвакање гума, прављење буке, трчање по ходницима, излазак из редова, прекршаје у правилима облачења и разбацивање ствари. У 1980. години, захваљујући насилничким програмима на телевизији, потешкоће у понашању деце идентификоване су као: самоубиства, телесне повреде, пљачке, силовања, злоупотреба дрога и алкохола и трудноће. Према истом извору података, америчка деца гледају, до првог разреда, више од 5.000 сати телевизијског програма, а до краја средње школе проведу пред телевизијским апаратима више од 19.000 сати. У просеку деца виде од 25-27 насилничких радњи у програму за децу, од којих већина спада у цртане филмове. Према једној процени, до осамнаесте године живота, млада особа ће видети 200.000 дела насиља на телевизији, укључујући 40.000 убистава.<sup>14</sup>

У литератури је забележен низ несрећених случајева, до којих је дошло због тога што су деца имитирала главне јунаке и успевала да, због неопрежности родитеља, лако дођу до оружја. У стручној литератури се наводи да психички дефектна лица радо гледају филмове са агресивним садржајем.<sup>15</sup> Међутим, према мишљењу Ж. Алексића, деца се врло ретко одлучују да репродукују кривично дело или сцену коју су видели на платну. Сцена из филма ретко одређује дело,<sup>16</sup> она више подстиче дете да предузме сличну радњу.<sup>17</sup> Таква врста сцена обично делује као стимуланс за акцију, поготову ако има подлогу у психи детета.<sup>18</sup>

---

<sup>14</sup> Davis, G., „Child Killers of gang land“, *Electronic Mail & Guardian*, August 19, 1997.

<sup>15</sup> Алексић, Ж., *Методика откривања кривичних дела малолетника*, Београд, Институт за криминологику и социолошку истраживања, 1972., стр. 121.

<sup>16</sup> Неки аутори, као на пример Калезић, сматрају да наша осећања не прихватају информације које су дате као коначности, као ствар других, као компетенција других. Ако, пак, неко емотивно прихвати те информације може да дође до нежељених последица. У Чикагу је, на пример, неки младић без разлога убио четири девојке. Полиција, претражујући његове личне ствари, нашла је књигу А. Камија „Странац“, у којој је неколико пута подвучен опис Марсоовог безразложног убиства. То је типичан пример емотивног укључивања у информацију која је дата као коначност, као ствар других и као компетенција других. Калезић, Б., *Телевизија тврђава која лети*, Нови Сад, Чирпанов, 1978., стр. 20.

<sup>17</sup> С обзиром на велику гледаност јужноамеричких „сапунских опера“, готово незапажено је на новинским ступцима промакла вест да је седмогодишња девојчица у околини Пожаревца нехотице убила свог годину дана млађег брата, док су се играли „Касандре и

У литератури се наводе примери многобројних анкета спроведених међу децом, са циљем да се утврди да ли и у којој мери постоји однос између њиховог девијантног понашања и филмова. Добијени подаци нису могли да потврде узрочно-последичну везу између гледања филмова и делинквенције, већ су истраживачи констатовали да „стварни узрок делинквенције лежи у осећајном животу личности”, као и да „у филму, сваки гледалац, можда и несвесно налази мање-више оно што тражи, тако да се један дечак идентификује са херојем, а други са лупежом”.<sup>19</sup> Дешарне је спровео анкету међу делинквентном и неделинквентном омладином од 12-18 година старости и закључио да код делинквентне групе младих постоји већа слобода у посећивању биоскопа, него код неделинквентне групе.<sup>20</sup> Склоност делинквентне деце мушког пола према авантуристичким, криминалним или ратним филмовима већа је за 7% од броја дечака из контролне групе, док код љубавних филмова ова разлика достиже 10%. На питање, да ли филм има лош утицај на њихово понашање, 19,3% делинквентне женске деце и 16,3% делинквентне мушке деце изјавило је да они мисле да је на њих филм штетно утицао.<sup>21</sup>

Неки филмови, сами по себи, не сугеришу гледаоцу да изврши злочин, али до детаља описују криминалну технику главног јунака. Тако деца почињу да се играју гангстера и лопова, пошто су видела неки гангстерски или криминалистички филм. Деца и одрасли могу имитирати ликове у говору или начину понашања и одевања. Узбуђење које доноси гледање трилера представља начин сатисфакције јаче жудње за авантуром које иначе карактерише делинквенте.<sup>22</sup>

У истраживању о деци убицама, које је почетком 2001. године спровела М. Костић, није утврђено постојање непосредне повезаности између средстава масовних комуникација и убистава која су вршили малолетници, зато што се у судском поступку или приликом посматрања и испитивања личности малолетних убица врло ретко узимају подаци о томе

---

Рандуа”, ликов из веома популарне серије у нашој земљи, током 1997-98. године, по називу “Касандра”. “Лепе плачљивице и јуначки народ”, *Глас*, уторак, 19. јануар 1999., стр. 11.

<sup>18</sup> Ibid.

<sup>19</sup> Цит. према: Алексић, Ж., *op. cit.*, стр. 112.

<sup>20</sup> Наиме, овај аутор је на основу података добијених из анкете закључио да малолетни делинквенти у 14% случајева чешће посећују биоскоп сами, без пратње, у односу на неделинквентну групу, док је код делинквентне женске омладине утврђено да у 22% случајева чешће биоскоп посећују у пратњи лица супротног пола него неделинквентне девојчице. Алексић, Ж., *op. cit.*, стр. 114.

<sup>21</sup> Алексић, Ж., *op. cit.*, стр. 115.

<sup>22</sup> Glueck, S., Glueck, E., *Unraveling Juvenile Delinquency*, New York, Harvard University Press, 1959., p. 161.



да ли и шта од литературе читају, које филмове гледају и сл. У оквиру узорка, од 94 малолетне убице, за 42 или 44,68% нема података о читању литературе, штампе, гледању филмова и ТВ. Од осталог броја малолетних убица (52 или 55,42%) 36 или 38,39% малолетника чита извесну литературу (најчешће стрипове; један малолетни убица је изјавио да од писаца воли и радо чита Бранка Ћопића; други је изјавио да чита криминалистичке и научно-фантастичне романе). Никакво интересовање према садржајима које нуде средства масовне комуникације није показало 16 малолетних убица или 17,03%.

### Насиље у спорту и мас медији

У етиолошком смислу, улога мас медија приликом извештавања о насиљу у спорту има посебан значај. Леонард тврди да медији стварају парадоксалну ситуацију. Екстремни развој новинарства на Мрежи утицао је на то да циљна публика бира своје поруке и тако „продубљује своју специфичност и интересовања, појачавајући лични однос између пошиљаоца и примаоца. Чињеница да нико у исто време не гледа исту ствар и да свака култура и друштвена група има личан однос према медијском садржају чини темељну разлику у односу према старој структури стандардизованих масовних медија“.<sup>23</sup> Тако, захваљујући постојећој информатичкој револуцији, с једне стране, медији омогућавају широко излагање насиљу које је повезано са спортом, путем: Интернета, телевизије, часописа, дневних новина, радија и тиме пружају младима бројне примере за опонашање. Медији величају поједине играче, нарочито оне који су контроверзни и агресивно се понашају. Коментари у медијима су везани за описе који сугеришу на борбу, па се узбуђење повезује са актом насиља. С друге стране, ширина извештавања медија о насиљу у спорту подстакла је повећавање напора да се такво понашање контролише и спречава.<sup>24</sup>

О овом питању неки аутори, попут Карија (Jeremy Currie), имају крајње одређени став, који је уједно и песимистички у односу на искорењивање насиља у спорту. Кари тврди да још једна позиција медија не сме никако бити занемарена. Наиме, медији могу остварити огроман

---

<sup>23</sup> Цит. према: *Savremeni sport: „Globalizacija, mediji i sport“*, [http://www.savremenisport.com/Edukacija\\_Marketing\\_Globalizacija\\_mediji\\_i\\_sport.html](http://www.savremenisport.com/Edukacija_Marketing_Globalizacija_mediji_i_sport.html), приступ: 20.11.2008.

<sup>24</sup> Leonard, Wilbert Marcellus. (1988) *A Sociological Perspective of Sport* (Third Edition). New York, Macmillan Publishing Company. Cit. u: *Violence in sports: ERIC Digest* 1-89, <http://www.ericdigests.org/eric-digests.html>; приступ: 10.7.2008.

профит од својих извештавања, чланака у новинама, као и документарних емисија о спорту и спортским догађајима. У ствари, спорт је примарни циљ ка коме се фокусира медијска индустрија. Експлоатација професионалних спортиста у медијским причама и даље осигурава популарност телевизије и утиче на продају дневне штампе, магазина, књига, поготову када се описује спортско насиље. Опште посматрано, насилна и груба игра обезбеђују бољи „ваздушни простор“ него ли извештавање о нормалној игри. Најбољи пример за то је Светска рвачка федерација (World Wrestling Federation). Њене спортске представе носе све одлике насиља, које је друго „име игре“ за њих. Оно што се види током преноса је у ствари подешено тако да задовољи интересе гледалаца. Насиље (стварно или имитирано) је увек испољено, зато се „оно очигледно продаје у случају WWF“. Кари закључује: „Без обзира како ви гледате на то, медији предочавају да је насиље, на одређеном степену, подношљиво и крајње профитабилно. Зато, биће потребно да прође много времена пре него што видимо да насиље у спорту више не постоји. Остаје чињеница да је насиље широко распрострањен сигурносни вентил за играче (хокејашка борба, на пример). Ако насиље престане да постоји, то неће бити иста игра. Не постоји сумња да медији профитирају од насиља и да је, према томе, у интересу друштва да научимо да га толеришемо и ставимо под дисциплиновану контролу која ће задовољити наше потребе“.<sup>25</sup>

### Уместо закључка

У домаћој криминолошкој литератури новијег датума недостају подаци о начину медијског извештавања у прошлости о појединим типовима криминалитета на тлу Србије, па и о спортском насиљу. Ипак, према неким примерима јасно је да су се променили само актери, време и место дешавања, али да су намере учесника насилничког понашања током спортског догађаја и у вези са спортским догађајем остајале исте.

У чланку, под називом: „Крвава туча спортских навијача у Земуну“, објављеном у дневном листу *Политика*, у петак 23. октобар 1936. година (број 10208) извештач је писао да је после одржане утакмице и „ноћне седељке у кавани“ дошло до „крваве туче каменицама на сред улице, између навијача неких спортских клубова у Земуну. У тој тучи, у којој је учествовало осам ватрених навијача, теже је повређен Влајко Милошевић, обућар, са станом и радњом у Добановачкој улици, број 35, у Земуну. Пошто су тек јуче лекари констатовали да је повређени Влајко добио

<sup>25</sup> Видети: Jeremy Currie: *Violence in Sport*, <http://records.viu.ca/~soules/media112/zine2000/moose/>, приступ: 18.11.2008.

потрес мозга, пренесен је у болницу и његова се смрт очекује сваког тренутка“. Популарност фудбала распрострањена је у великој мери међу „светом“, који недељом највише времена проводи на утакмицама. „Раднике и ситне занатлије не стаје ништа ако оду на периферију те посматрају и те незваничне клубове. Њих, хвала Богу, има доста и у Земуну. Некад и ти клубови стекну доста навијача. Па често су ти навијачи опаснији од оних плавих и црвених“. Даље страдање гледаоца, извештач овако описује:

*„Повређени Влајко у недељу после подне такође је отишао на утакмицу, која се одржала негде на периферији Земунa. После утакмице са својим рођацима Љубом Дијаматовићем и Бранком Филиповићем отишао је у кавану. Нису се задржали у једној већ су их променили више. Најпосле су дошли у пивницу „Штуке“, на углу Бранкова трга и Цара Душана улице.*

*Поред њих су седали још пет непознатих Немаца из Francesetela, који су такође били ватрени навијачи својих незваничних клубова. Јасан разговор који је вођен између Влајка и његових рођака чули су и за суседним столом. Загрејани пићем, Немци су мислили да је разговор упућен њима као изазивачима што су они навијачи тих клубова...*

*У мирној Добановачкој улици неке је грађане пробудила ларма са улице. Између навијача се наједанпут створила гужва. Са свих страна летеле су каменце и други предмети. Међутим, одмах се чуо и неки јаук. После тога пет ратоборних Франкесталаца одмах се дало у бекство. Тада је настала и потеря од рођака Влајка за непознатим нападачима. Брзи и више трезвени од потере, они су се изгубили по горњоварошким и блатњавим улицама. Када су видели да су немоћни да гоне нападаче Љубо и Бранко су се повратили и свог рођака одвели кући, која се налази у истој улици.*

*Његови рођаци нису придавали важности повреди Влајковој. Они су мислили да је Влајкову запомгању више узрок алкохол него добивена повреда. Због ноћног изреда на улици и сами су се осећали кривим, те су хтели да пређу ћутке преко свега.*

*Међутим, Влајку се нагло погоршало и породица је морала тражити помоћ од лекара. Првим прегледом пало је у очи да се ради о врло тешкој телесној повреди. Пошто је повређени у агонији, то је одмах пренесен у болницу где је утврђено да постоји потрес мозга.*

*Брат повређеног Влајка, кад је чуо извештај лекара, дошао је у полицију и ствар пријавио. Према казивању Љубомира Дијаматовића и Бранка Филиповића, који су били у друштву, нападачи су им непознати. Једино што умеју да кажу о нападачима, то је да су из Франценстала и*

да их је било пет у друштву. Исто је изјавио и закупац локала. Још су рекли да их лично не познају изузев из виђења и када би их видели, могли би их препознати.

*Повређени се налази у агонији, те се од њега не може ништа сазнати. Власти су повеле истрагу, те ће нападачи још данас пасти властима у руке“.*

У *Политици* је већ у броју од недеље 25. октобра 1936. године објављен још један чланак поводом истог догађаја, под насловом: „Жртва туче спортских навијача, обућар уз Земуна умро је“. Важан је опис напада који је дао рођак убијеног. У свом исказу, он износи следеће појединости:

*„Напад на нас био је потпуно мучки изведен. Њему се нисмо надали. Изашли смо из пивнице и Добановачком улицом пошли смо право кући. Нисмо измакли ни стотину метара нападачи су се обрели испред нас. Наједанпут су се окренули нама и са циглама нас почели гађати. Један од нападача, кога не познајем, бацио је циглу и она је погодила Влајка у сред чела. Друго парче цигле ударило је мене у лице. Потрчао сам за нападачима, али су нам они утекли. Кад сам се повратио, Влајко је лежао на бетону обливен крвљу. Наши рођак Бранко исто је добио ударац те је почео и он да се превија, али се одмах и умирио“.*

Скоро седамдесет и три године после убиства обућара Влајка Милошевића на улицама Београда, након фудбалске утакмице, у архиви *Политике Online* од 2. октобра 2009. године, објављен је чланак, под називом: „Анатомија убиства Бриса Татона“, о догађајима пре и после фудбалске утакмице Партизан-Тулуз, која је одиграна у Београду 17. септембра 2009. године.<sup>26</sup> Опис и последице догађаја, који после дужег времена ни у чему нису поделили мишљења опште, стручне и научне јавности у Србији, су следећи:

*„Нападачи су, око 17.40, пришли француским држављанима који су мирно испијали пиће у поменутом кафићу и, маскирани хируршким маскама, напали француске навијаче. Један од нападача је, открива наши саговорник, Француза Марија Филипеа шутнуо ногом у главу, а потом му упаљену бакљу прислонио на потиљак. У овом сукобу Филипе је задобио лаку повреду. Видевши разгорпађене нападаче, остали француски навијачи су почели да беже. Једини који није успео да побегне био је Брис Татон, па су га осумњичени сустигли и почели да ударају дрвеним палицама, упаљеним бакљама, чашама и пепељарама са оближњег стола, а потом и столовима и столицама. Када је, услед задобијених повреда, несрећни Француз пао, нападачи су са још неколико за сада непознатих*

<sup>26</sup> Видети: *Politika Online*: „Анатомија убиства Бриса Татона“, <http://www.politika.rs/rubrike/DrustvoAnatomija-ubistva-Brisa-Tatona.lt.html> приступ: 2.11.2009.

изгредника, почели да га шутирају, туку и гурају. После иживљавања, Татон је пребачен у медицинску установу где су му констатоване повреде опасне по живот: нагњечење мозга и грудног коша и прелом десног ручног зглоба са ишчашењем. Када су завршили са иживљавањем, навијачи су отишли на утакмицу Партизан–Тулуз и мирно је посматрали“.

Брис Татон преминуо је у Београду од последица напада 30. септембра 2009. године.<sup>27</sup>

**Prof. Miomira Kostić, LL.D.**

Full Professor,

Faculty of Law, University of Niš

### **Mass Media, Social Control and Crime**

*The contemporary sociological and criminological literature comprises multiple examples of different (both positive and negative) impacts of mass media on young people's conduct. While the adults may regard movies, books and newspaper stories on criminal conduct, homicide, gang activities and mobsters' aggressive behaviour as a form of detached escapism, the topics presented in these mass media may serve as an incentive for young people to identify with those juvenile delinquents and perceive them as role models. Hence, mass culture and particularly films have a considerable influence on juvenile offenders. The prevailing models of behaviour are no longer to be found in the family or school but rather in the popular movies and magazines. The cultural contents presented by means of mass media are the secondary factors, and they do not have an equal effect on juvenile delinquency. This impact is reflected on a relatively small percentage of young people who already live in dysfunctional families and whose delinquent behaviour is a result of being part of a particular social group or family unit. In that context, mass culture offers models and reflects a specific style of behaviour.*

*The literature also contains examples of numerous surveys conducted among children and aimed at establishing whether and to what extent there is a correlation between children's deviant behaviour and the movies they watch. The obtained results could not necessarily confirm the causal link between watching movies and juvenile delinquency but the researchers noted that the*

---

<sup>27</sup> Видети: *Politika Online*: „Alen i Sizan Taton: Nasilnici su iz dobrih kuća“, као и други текстови: <http://www.politika.rs/rubrike/tema-dana/Alen-i-Sizan-Taton-Nasilnici-su-iz-dobrih-kuca.lt.html> приступ: 2.11.2009.

*actual causes of delinquency lied in the emotional life of an individual. Some films do not, per se, encourage the viewer to engage in committing a crime but they frequently provide a detailed description of criminal technique used by the main character. Thus, after viewing some gangster or crime movies, children start role-playing gangsters and thieves. The feeling of excitement invigorated by watching thrillers is a way of satisfying a stronger urge for adventure, which is also a common feature in juvenile delinquents. Therefore, the impact of mass media on criminal conduct and commi-ssion of crime as well as the successful or unsuccessful social control over these social phenomena may be observed by exploring three interrelated facts: the con-tents and the consequences of how mass media present crime as well as the causes of the consumers' criminal behaviour.*

**Key words:** *mass media, juvenile delinquency, role model, social control*

*Проф. др Предраг Цветковић, ванредни професор  
Правни факултет Универзитета у Нишу*

### **МЕДИЈИ У ФУНКЦИЈИ ОСТВАРИВАЊА ЉУДСКИХ ПРАВА: ПРИМЕР МЕЂУНАРОДНОГ ТРГОВИНСКОГ ПРАВА**

***Апстракт:** Однос медија као вишедимензионалног феномена и међународног права, укључујући и норме којима се штите људска права карактерише утицај медија на овај систем (медијизација међународног права). Основни резултат процеса медијизације међународног права јесте могућност да се одређена конкретна понашања, појаве и ситуације легитимизују као релевантни предмет регулисања међународноправних норми. Право медија и његова улога у савременом свету карактерише двострука регулативна парадигма, која има ефекат и на међународноправну регулативу. Прва парадигма означава се као „позитивна“. Ова парадигма важи за тзв. „добре“ медије који кристалишу правно-политички одрживе и етички оправдане тенденције међународне заједнице. Такви се медији имају подстицати и подржавати кроз међународноправне норме. Други образац односа медија и међународног права заснован је премиси да међународно право санкционише штетно деловање медија, умањујући тиме потенцијал негативних ефеката медијских активности. **Када се ради о међународном праву страних инвестиција, улога медија значајна је у ситуацији када инвестиционо законодавство, штитећи кључне социјалне вредности (попут животне средине, а самим тим и права појединца на здраву животну средину) долази у сукоб са интересом економски моћних корпорација. У случају права СТО, полазна претпоставка за разматрање односа права Светске трговинске организације и норми којима се уређују људска права јесте да, у мери у којој норме о заштити људских права представљају перемпторна (ius cogens) правила, оне морају имати предност у односу на правила установљена правом Светске трговинске организације. Заштита људских права у систему права СТО спроводи се у складу са начелом пропорционалности. Ипак, обавеза СТО да штити људска права има своје лимите. У крајњем, право СТО и систем људских права требало би да функционишу као координисани, али у суштини аутопоиетични системи.***

***Кључне речи:** медији, људска права, СТО, право страних инвестиција, принцип пропорционалности.*

Медији у функцији остваривања људских права:  
пример међународног трговинског права \* \*\*

\* Припремљено у оквиру пројекта „*Заштита људских и мањинских права у европском правном простору*“, (179046), који се реализује на Правном факултету Универзитета у Нишу, уз подршку Министарства за науку и технолошки развој Републике Србије.

\*\* Припремљено у оквиру пројекта *Одрживост идентитета Срба и националних мањина у пограничним општинама источне и југоисточне Србије* (179013), који се изводи на Универзитету у Нишу – Машински факултет, а финансира га Министарство за науку и технолошки развој РС.

### 1. Општа разматрања

Медији представљају вишедимензионални феномен: социјални, технолошки, економски, политички и правни.<sup>1</sup> Описана карактеристика медија добија на значају уколико се сагледа кроз призму процеса глобализације: наведено сагледавање неизоставно претпоставља испитивање односа медија и правних норми, укључујући и правила међународног права.

Однос медија и права, те увођење тог односа у дискурс посебно међународног права, установљен је и развија се према различитим правним питањима: људским правима, праву интелектуалне својине, хуманитарном праву, праву међународне трговине, праву телекомуникација. Основне детерминанте регулативе медија, па самим и тим и правила међународноправног корпуса која за предмет имају уређивање медија, јесу:

- изостанак јасне правнополитичке текстуре која стоји иза правила међународног права којима се уређује област медија, што отежава остваривање кохерентности и конзистентности карактеристичне за „довршене“ и зреле правне структуре;
- „дерегаторна парадигма“ као кључни кредо, и који се своди на принцип да је јест, право медија пре свега право слободе медија, док су остала питања комплементарна овом основном питању.

Циљ рада јесте синтеза закључака о де леге лата положају медија у функцији инструмента заштите и остваривања људских права у области међународне размене робе, услуга и новца (у области која је предмет истраживања међународног трговинског права), те покушај апстраховања де леге ференда реалне тенденције у дијалектици односа медија и људских

---

<sup>1</sup> Видети на пример: Benjamin I. Page, „Who deliberates: Mass Media in modern Democracy“, Chicago University Press, 1996, pp 166; Wayne Overbeck, Genelle Belmas, „Major Principles in Media Law“, Cengage Learning, 2011, 656 страница.



права и последицама наведеног односа на правни режим међународног трговинског права.

Наведеној синтези претходи двострука анализа.

**Прва анализа заснована је на истраживањима базичних карактеристика односа медија и међународног права, с посебним акцентом на прожимање и међузависност медија и међународноправног режима људских права.**

Друга анализа за предмет има питање улоге медија у промисању и заштити људских права у две, по значају актуелне области изучавања међународног трговинског права: међународном праву страних инвестиција и праву Светске трговинске организације. Избор наведених области није случајан: норме које су обухваћене правом страних инвестиција и правом Светске трговинске организације уређују права, дужности и одговорности државе као суверена, регулатора, али и као партнера. При томе није најмање важно да управо држава не само да има обавезу да својим деловањем не угрози људска права, већ има и одговорност да таква права штити када их угрожавају други актери међународних економских односа, попут транснационалних компанија. Стога се у пољу деловања норми наведених сегмената међународног трговинског права налази стратум елемената кључних за анализу утицаја медија на остваривање, промоцију и заштиту људских права у дискурсу међународне економске размене.

У раду се користи шири концепт медија: наведени екстензивни концепт заснован је на схватању медија као начина комуникације који има различите форме и садржаје.<sup>2</sup> Посматран на напред наведени начин, појам медија у контексту овог рада обухвата:

- класична средства масовне комуникације, попут писаних медија, радија и телевизије;
- комуникацију унутар сајберспејс простора;<sup>3</sup>

<sup>2</sup> Ужи појам појам медија обухвата класичне медије попут писаних медија, радија и телевизије.

<sup>3</sup> Интернет је „нови револвераш у граду“, када се ради о медијима као ширем феномену. Интернет не само да је стекао право грађанства као нови медиј, већ је својим хоризонталним дејством трансформисао класичне медијске структуре, интезивирајући такође и дебату о међународноправној регулативи медија. Значајни аспекти интернет комуникације већ су уређени, пре свега кроз техничке и технолошке стандарде. Настао као резултат сарадње владе, академских институција и војно-одбрамбеног комплекса, интернет се развија као комерцијализовани систем и нова медијска форма. У том смислу, интернет је кичма информатичног друштва и његов кључни медиј чији растући значај има бити праћен и одговарајућом пажњом правне заједнице.

- сектор цивилног друштва, што је у складу са описаним екстензивним концептом медија; описано укључивање резултат је препознавања перманентног и стабилног раста значаја невладиних организација; реч је о сектору који делује као посредник информација о чињеницама и интересима ширих или ужих социјалних сегмената и владајућих (националних, регионалних или универзалних) структура. У том смислу, невладин сектор има карактеристике „крипто медија“, јер прима, обрађује и трансферише (комуницира) вредносне ставове јавности управљачкој структури.

## 2. Однос медија и међународног права

Однос медија и међународног права двосмеран је. Са једне стране, међународно правни регулаторни оквир медијског простора утиче на структуру и домашај медија као вишедимензионалног феномена. Са друге, пак, препознаје се утицај медија на систем међународног права. Наведени утицај, посматран као процес, означава се као медијизација међународног права. Медијизација је нарочито присутна као образац у односу медија и правног оквира људских права, али и међународног хуманитарног права и међународног кривичног права.<sup>4</sup>

**За процес медијизације међународног права полазна претпоставка је да су медији пре свега средство комуникације.** Комуникација се дефинише као карактеристични облик социјалне активности која укључује стварање, преношење и пријем различитих симболичких форми. Динамика тог процеса је следећа:

- комуникација на глобалном нивоу утиче на медијизацију универзалног политичког економског, социјалног, правног, научно-истраживачког простора;
- горе описана медијизација повратно утиче на (већ) глобализоване идентитете и односе;

---

<sup>4</sup> Видети: Daniel Joyce, "Human Rights and the Mediatization of International Law", *Leiden Journal of International Law*, 23 (2010), pp. 507–527, Foundation of the Leiden Journal of International Law doi:10.1017/C0922156510000191. Међународном праву је још пре више од 100 година (1910), придодана функција пропагандног инструмента, којим се могу остваривати циљеви који се иначе реализују медијима. Тако је писано да „апостоли пропаганде међународног права морају бити државници и правници, при чему сви нивои заједнице сваке нације, новинари, уметници и трговци, морају сарађивати, јер постоји потреба за вишим и продубљенијим нивоом знања о постојећем правном оквиру, како би се његова вредност могла боље оценити“. Видети: A. Pearce Higgins, *The Binding Force of International Law* (1910), стр, 41.

- наведени глобализовани идентитети утичу и на међународне односе.

Описани модел деловања медија препознатљив је у формама попут „наме анд схаме“,<sup>5</sup> те улоге невладиног сектора као „крипто медија“, у смислу његовог „комуникационог“ карактера и функционалног изједначавања са класичним медијима.

Основни резултат процеса медијизације међународног права јесте могућност да се одређена конкретна понашања, појаве и ситуације легитимизују као релевантни предмет регулисања међународноправних норми: медији трансферишу информације о конкретној околности која може потенцијално да активира интересовање међународних политичких институција и међународне правне заједнице која је тим институцијама комплементарна. Такве, конкретне околности неретко тичу се питања повреде људских права.

**У супротном смеру посматрано (међународно право-медији), правила међународног права имају позитиван ефекат у смислу редуцирања штетних дејстава чињенице да су глобализовани медији вођени пре свега лукративним интересом (е. „market driven“), без јасног вредносног оквира.** Неконтролисана медијизација, лишена контроле међународноправног оквира, утиче на реконфигурацију политичког поља у складу са пароксијалним, једнодимензионалним, меркантилним и ариivistичким мотивима. Стога је неопходан активан однос међународног права и формирање корупса принципа на којима би се требао уредити медијски простор, при чему неки од тих принципа већ постоје унутар основне дихотомије „добри“ и „лоши“ медији.<sup>6</sup> Када се ради о људским правима, требало би избећи њихово симплификовање кроз медијску слику, што је управо последица деполитизације људских права: описана деполитизација значи извођење питања људских права из домена политичког и ексклузивно смештање у медијски простор у коме се, како то Чомски наглашава, „производи сагласност“ (е. „manufacturing of consent“), уз елиминисање фундаменталних претпоставки и структурално и садржински дефинисаног правног оквира у коме се таква људска права имају гарантовати и штитити.<sup>7</sup>

<sup>5</sup> Израз „name and shame“ означава јавно изречену тврдњу да су одређена лица, група или пословни субјект учинили нешто погрешно или противправно. Користи се као инструмент сузбијања и обесхрабтивања непожељних и забрањених активности, путем објављивања имена особа које су у такве активности укључене. Видети: <http://dictionary.cambridge.org/dictionary/british/name-and-shame>.

<sup>6</sup> Видети излагање инфра у тач. 3.

<sup>7</sup> Видети: E. S. Herman and N. Chomsky, *Manufacturing Consent: The Political Economy of the Mass Media*, 1988.

### 3. Правни оквир медијског простора: двострука регулаторна парадигма

Право медија и његова улога у савременом свету карактерише дво-струка, мада не међусобно искључива регулаторна парадигма, која има ефекат и на међународноправну регулативу.

3.1. Прва парадигма означава се као „позитивна“. Ова парадигма важи за тзв. „добре“ медије који кристалишу правнополитички одрживе и етички оправдане тенденције међународне заједнице. Ови се медији имају подстицати и подржавати кроз међународноправне норме.

Оправдање „позитивне“ парадигме лежи у потреби заштите слободе говора. Дубље посматрано, ово право одраз је признања слободне политичке комуникације између грађана и њиховог права да партиципирају у развоју друштва. Слобода говора у савременом контексту остварује се и кроз правила о организацији и својинском статусу медија, правила којима се уређује област конкуренције, те регулаторни оквир интернет комуникације.

#### **Позитивна парадигма има два основна појавна облика.**

Први је приступ Сједињених Америчких Држава, заснован на слободи говора садржаној у првом амандману Устава САД.

Други појавни облик јесте приступ држава европске правне цивилизације, базиран на јасним лимитима слободе говора, пре свега у контексту забране злоупотребе права.<sup>8</sup>

Позитивна парадигма полази од претпоставке да је слобода говора социјално добро које се има штитити. Наведена заштита има своје оправдање у конекситету слободе говора и нивоа демократије политичког система, при чему се медији карактеришу као чувар демократских вредности. Да би се ова улога остварила, потребно је заштитити медије од неоправданог утицаја државе. Описана, демократска улога медија од значаја је и за њихову улогу и однос са људским правима. У крајњем описана парадигма води дерегулацији медија, који стога постају саморегулаторни. Слобода медија и маргина толеранције за њихов рад „цена“ су коју демократско друштво „плаћа“ да би медијски простор обављао своју функцију „трансмitera“ ставова јавности ка државним структурама.

3.2. Други образац односа медија и међународног права заснован је премиси да међународно право санкционише штетно деловање медија, умањујући тиме потенцијал негативних ефеката медијских активности. Старе децисис у овом смислу јесте одлука Трибунала за ратне злочине у

---

<sup>8</sup> Видети: Thomas Gibbons (ed.), *Free Speech in the New Media*, Farnham, Surrey, UK: Ashgate, 2009. xxiii + 557 pp. ISBN 9780754627913.

Нирнбергу, којом је Јулијус Штрајхер, уредник листа „Стјрмер“, осуђен због антисемитске пропаганде заступљене у овом листу. Трибунал га је сматрао кривим за злочине против човечности, односно „уношење отрова антисемитизма у умове Немаца, што их је навело да прате политику национал-социјалиста у погледу решавања јеврејског питања“.<sup>9</sup> Слична аргументација детектује се у пресуди Међународног кривичног трибунала за Руанду, у спору „Медиа Геноцид“. Овом пресудом осуђена су тројица журналиста (двојица са радија и један из штампаних медија), због свог деловања на начин који их је учинио, по схватању суда, „мецима у цеви Хуту екстремиста“. Пресуда је заснована на индивидуалној и командној одговорности, при чему је потоња инхерентна власништву и институционалној контроли коју су осуђени имали над медијима.<sup>10</sup>

#### **4. Улога медија у заштити људских права: пример међународног права страних инвестиција и права Светске трговинске организације**

Кључне чланице институционалне тријаде међународног трговинског права (Међународни монетарни фонд, Међународна банка за обнову и развој и Светска трговинска организација)<sup>11</sup>, у свом деловању имају за циљ усаглашавање различитих интереса држава, пословне заједнице и појединца (при чему се заштита овог последњег огледа пре свега кроз потребу остваривања одређеног нивоа социјалне правде). Принципи на којима се заснива и остварује социјална правда предмет су политичке теорије и као такви остају изван оквира овог рада. Са друге стране, заштита појединца има свој коридор према изворима међународног трговинског права пре свега кроз питање заштите људских права.

**4.1. Када се ради о међународном праву страних инвестиција<sup>12</sup>, улога медија значајна је у ситуацији када инвестиционо законодавство, штитећи кључне социјалне вредности (попут животне средине, а**

<sup>9</sup> Видети: Judgment of the International Military Tribunal for the Trial of German Major WarCriminals, [www.yale.edu/lawweb/avalon/imt/proc/judstrei.htm](http://www.yale.edu/lawweb/avalon/imt/proc/judstrei.htm).

<sup>10</sup> Видети: *Prosecutor v. Ferdinand Nahimana, Jean-Bosco Barayagwiza and Hassan Ngeze* (hereafter *Nahimana*), Case No. ICTR-99-52-T, Trial Chamber I, Judgement and Sentence, 3 December 2003.

<sup>11</sup> Више о овој тријади видети у: Thomas Cottier, Challenges Ahead in International Economic Law, *Journal of International Economic Law* 12(1), 3–15; doi:10.1093/jiel/jgp005.

<sup>12</sup> Међународно право страних инвестиција дефинише се у теорији као "скуп норми међународног порекла којима се уређују транснационална улагања капитала и са њим повезане делатности приватних предузетника, као и модалитети заштите имовине страног инвеститора". Више о праву страних инвестиција видети у: Предраг Цветковић, „Међународно право страних инвестиција“, Задужбина Андрејевић, Београд, 2007, стр. 133.

самим тим и права појединца на здраву животну средину<sup>13</sup>) долази у сукоб са интересом економски моћних корпорација. У описаним околностима, улога медија има се посматрати кроз горе описану „позитивну“ и „негативну“ парадигму.

Позитивна парадигма јесте отварање и разјашњавање питања која инвеститори (из опортуних и лукративних интереса) игноришу или нетранспарентно решавају, на штету ширих друштвених интереса. У овом делу посебно је важна улога невладиног сектора као „крипто“ медија у процесу заштите људских права, стварно или потенцијално угрожених страним инвестицијама. Таква улога невладиних организација од значаја је када страни инвеститор презентује своју угроженост мерама државе домаћина, усмереним ка заштити одређених јавних интереса (пре свега снабдевања основним ресурсима, потом заштита животне околине и слично). Пример описане улоге невладиних организација је активност овог „трећег“ (пored приватног и јавног) сектора у спору **Compañía de Aguas del Aconquija S.A. and Vivendi Universal S.A. v. Argentine Republic**: у овом спору, група невладиних организација (уз конвергенцију са мишљењем *amicus curiae*) искористила аргумент заштите људских права као релевантан у спору који се тичао постројења за водоснабдевање Буенос Аиреса.<sup>14</sup>

4.2. Светска трговинска организација (е. World Trade Organization; даље и: „WTO“; СТО) настала је као израз економске глобализације, дефинисане као процес интеграције глобалне трговине робом и услугама и отварању граница за стране директне инвестиције.<sup>15</sup> Ипак, не постоји консензус о томе како трговинска

---

<sup>13</sup> Право на здраву животну средину обухвата, између осталог, право физичких и правних лица да захтевају еколошку информацију и право јавности да учествује у доношењу одлука везаних за заштиту животне средине. Видети Јанићијевић, Дејан/Вучетић, Дејан, „Еколошки спорови и њихово решавање у класним парницама“, Правни живот, тематски број „Право и простор“, бр. 9, Београд, 2010. година, том I, стр. 417 – 418.

<sup>14</sup> ICSID Case No. ARB/97/3. Видети и спор *Biwater Gauff (Tanzania) Ltd, v. United Republic of Tanzania*, ICSID case No. ARB/05/22.

<sup>15</sup> Убрзавање процеса глобализације имало је за резултат елиминисање баријера у међународном протоку робе, услуга и новца. Дијалектика овог процеса законито је водила креирању адекватног правног одговора. Он је, природом постављених задатака, морао проистећи из поља деловања Међународног економског права. Генерисана као резултат успешног окончања Уругвајске рунде преговора о Општем споразуму о царинама и трговини (е. „General Agreement on Tariffs and Trade“; GATT), у својим темељима имала је тежњу да постане системски структурирани регулаторни оквир светске трговине. Данас СТО има 155 држава чланица и 29 држава посматрача. Више о односу СТО и глобализације видети у: *Yuksel, Ali Sait, „Die WTO (World Trade Organisation) als Motor der Globalisierung“* ([http://ites-europa.org/Ali\\_Sait\\_Yuksel.pdf](http://ites-europa.org/Ali_Sait_Yuksel.pdf)); Божић, Милорад/Голубовић, Срђан, „Развој

**либерализација, односно СТО као операционализована идеологија базирана на принципу демократског мира, утиче на људска права.<sup>16</sup>**

Између права СТО и корпуса норми којима се штите људска права, и поред разлика у предмету регулисања, постоји одређена подударност методологије: наиме, оба система, генерисана након Другог светског рата, остварују своје циљеве сужавањем политичких опција које владе савремених држава имају у области заштите људских права (норме којима се уређују заштита људских права), односно спољнотрговинске размене (право СТО).<sup>17</sup>

Полазна претпоставка за разматрање односа права WTO и норми којима се уређују људска права јесте да, у мери у којој норме о заштити људских права представљају перемпторна (*ius cogens*) правила, оне морају имати предност у односу на правила установљена правом Светске трговинске организације.<sup>18</sup> Консеквенца описаног приступа је да се правила СТО којима се уређује трговински режим имају интерпретирати на начин конзистентан с обавезом заштите људских права коју су преузеле све савремене државе. Описани приступ оправдан је тим пре што се споразуми из система СТО не могу окарактеристати као „библија

---

трговине између балканских земаља на путу ка Европској унији“, рад у тематском зборнику радова Филозофског факултета у Нишу, „Друштвене промене и етнички односи и евроинтеграцијски процеси на Балкану“, Ниш, 2004, стр. 77-87.

<sup>16</sup> У политичком смислу СТО је заснована на екстензивном тумачењу Кантове тезе о „демократском миру“, по којој демократски уређена друштва међусобно не ратују. Примењена *mutatis mutandis* на развој трговинске размене, наведена теза основ је закључка да државе које међусобно тргују не воде ратове, већ спорове решавају мирним средствима. У економском смислу Светска трговинска организација базирана је на принципу економског либерализма, који полази од претпоставке да ефикасна алокација ресурса доприноси развоју општег благостања. Када се на наведене политичке и економске премисе на којима је заснована Светска трговинска организација амалгамира процес глобализације (при чему је настанак СТО типичан правни „одговор“ на глобализацију економских односа, процеса који је и сам детерминисан догмом о супериорности политичког система заснованог на демократији и слободном тржишту) резултат је следећи: СТО постаје механизам усмеравања привредног развоја; развоја који има карактеристике „операционализоване/примењене идеологије“. Више о правно-политичким и идеолошким премисама на којима је заснована Светска трговинска организација видети у: Предраг Н. Цветковић, „Увод у право Светске трговинске организације“, Ниш, 2010, стр. 294, стр. 1-8 и 44-66.

<sup>17</sup> Више о односу људских права и СТО видети: Ernst-Ulrich Petersmann, “The WTO Constitution and Human Rights”, *Journal of International Economic Law* 2000 3(1), str. 19-25; Gabrielle Marceau, Gabrielle, “WTO Dispute Settlement and Human Rights”, *European Journal of International Law* 2002 13(4), стр. 753-814.

<sup>18</sup> По [Бечкој конвенцији о уговорном праву](#), свака конвенција која крши јус когенс норму је ништава. Бечка конвенција дозвољава настанак нових норми, али сама не дефинише пример перемпторне норми (видети члан. 53 Конвенције).

неограничене слободне трговине“. У стварности, њихов је циљ стварање јасно структурираног, функционалног и ефикасног начина да се вредности слободне трговине остваре правично и принципијелно. Стога СТО:

- обезбеђује сигурност и предвидљивост услова за улазак на тржиште других земаља, одговарајући тиме на захтев трговаца и инвеститора, са једне стране;

- установљава уравнотежене механизме верификације тих услова, дефинисаних у складу са потребом уважавања политичких, социјалних и економских датости и спровођења принципа слободне трговине у складу са тим датостима, са друге стране.

**Дакле, систем СТО, укључујући и његову правну еманацију кроз норме релевантних СТО споразума, има за примарни циљ обезбеђење предиктабилности исхода мера усмерених ка економском развоју базираном на одређеним економским и политичким претпоставкама. У такве претпоставке, несумњиво, улази и императивни захтев заштите људских права, дефинисан перемпторним нормама међународног права.**

Дакле, СТО систем функционише у мрежи међународног права као инструмент чији се циљеви остварују уз услов поштовања базичних социјалних вредности рефлектованих и кроз каталог људских права. У одредбама СТО споразума присутне су одредбе којима се јасно даје предност заштити социјалних и других вредности у односу на либерализацију слободе трговине. Тако је чланом XX Општег споразума о царинама и трговини (е. „General Agreement on Trade and Tariffs“; даље и: „GATT) предвиђена листа „интереса“ за чије остваривање држава уговорница може предузети регулаторне мере којима се ограничавају или искључују обавезе преузете другим одредбама Општег споразума о царинама и трговини. Реч је о признању легитимног права државе да штити јавне интересе, а у складу са изузецима предвиђеним чланом XX GATT-а, пре свега у области:

- заштите људског здравља, биљног и животињског света (тач. б ст. 2);
- спровођења мера којима се обезбеђује спровођење царинске процедуре, заштита права интелектуалне својине и заштита од преварног понашања (тач. д ст. 2);
- заштите исцрпљивих природних извора (тач. г ст. 2).

**Описана заштита има се спровести у начелу са принципом пропорционалности, схваћеном као водич за остваривање баланса између конкурентних правнополитичких циљева. Начело пропорционалности је инструмент дефинисања лимита спровођења одређених прописа, при чему је лимит таквог спровођења заштита људских права и сло-**



бода (ова ограничења постоје у националним уставноправним системима и у међународном праву). Принцип не помиње се изричито у споразумима из оквира СТО, али егзистира под другим називима (неопходност-е. „necessity“; мере са мањим штетним трговинским дејством-е. „least trade restrictive measures“). Са друге стране, одсуство његовог „*eo nomine*“ установљавања није спречило паналисте да у појединим нормама права СТО идентификују материјалноправну садржину овог принципа. Нужност ове идентификације лежи у потреби решавања противречности норми, принципа и вредности (економских и неекономских) које настају у процесу спровођења правила СТО.<sup>19</sup>

Узимајући у обзир горе наведено, мора се нагласити да обавеза СТО да штити људска права има своје лимите. Мера и домашај описане функције такве „обавезе“ у интерпретирању норми права СТО ограничени су функцијом Светске трговинске организације као институционализоване „политичке економије“ савременог света. При томе, неспорна је премиса о супермацији перемпторних норми о заштити људских права над нормама насталим у оквиру СТО, премиса заснована на чињеници да заштита фундаменталних људских права претходи слободи трговине. У ин цонкрето ситуацијама, пак, користила би узајамна кооперација (тзв. „глобална експертиза“) међународних институција (чланица „тријаде“: ММФ-а, Светске банке и СТО) у погледу конкретног домета и садржине такве, аподиктично схваћене супермације. У крајњем, право СТО и систем људских права требало би да функционишу као координисани, али у суштини аутопоиетични системи.

<sup>19</sup> Видети: „Universal Declaration of Human Rights“, GA Res 217A (III) (10 December 1948), чл. 29. 2. Пропорционалност је један од најчешће коришћених принципа који асистирају у доношењу оцене о вредности конкретног правнополитичког избора. Уобичајено коришћење овог принципа је у функцији теста који контролише коришћење дискреције од стране јавних власти и процењује оправданост ограничења за остваривање људских права. Пропорционалност у ужем смислу у контексту права СТО огледа се у његовом значају за просуђивање и евалуацију односа између општих циљева СТО, с једне, и других јавноправних интереса (заштита животне средине; поштовање радноправних стандарда етц.). У овом значењу, начело пропорционалности је суштински критеријум за утврђивање приоритета конкурентних правнополитичких интереса и циљева који те интересе рефлектују. У праву СТО, принцип пропорционалности дефинисан је различитим формулацијама: „неопходно“, пропорционално, „мање штетно за трговину“ (е. „less trade restrictive“), одговарајуће (е. „commensurate“). Видети: Hilf, Meinhard, „Power, Rules and Principles-Which Orientation for GATT-WTO Law“, *op. cit.*, стр. 111, 120-121; Neumann, Jan, Türk, Elisabeth, „Necessity Revisited: Proportionality in World Trade Organization Law After Korea-Beef, EC-Asbestos and EC-Sardines“ (2003) 37 *Journal of World Trade*, стр. 199. Видети и: чл. 2. 4-2. 5. Споразума о техничким препрекама које отежавају трговину (ТБТ споразум); чл. 2. 4. Споразума о примени санитарних и фитосанитарних мера (СПС споразум); члан XX Општег споразума о царинама и трговини.

Један од начина остваривања ове координације, односом „глобалне експертизе“ могла би бити примена методологије коју је Армин Вон Богданди (н. Armin Von Bogdandy) дефинисао као „теорија координисане међузависности. (е. „**coordinated interdependence theory**“). Наведена теорија има за циљ да дефинише услове остваривања баланса између растуће транснационалне природе светске економске размене и одговорности држава чланица СТО у односу на њихове сопствене уставе. Суштински, државе чланице морале би да осигурају да одговарајући интереси страних субјеката буду на адекватан начин уважени и узети у обзир приликом формулисања циљева националних економских политика. Један од начина да се то постигне јесте и процедурална гаранција страним субјектима да ће бити у могућности да изнесу свој став у поступку дефинисања националних регулаторних пројеката. Овај би приступ за резултат имао остваривање баланса и спречавање конфликта националних интереса путем развијања и јачања међусобних односа држава чланица. Прима фацие, нема препрека да се овакав концепт мутатис мутандис не примењује и на процес измене постојећих или усвајања нових норми из домена међународног трговинског права: процес настанка норми требало би да буде праћен експертизом из области људских права, а у циљу очувања конзистентности међународног економског права са нормама којима се штите људска права.<sup>20</sup>

---

<sup>20</sup> Видети: Von Bogdandy, Armin, „Law and Politics in the WTO—Strategies to Cope with a Deficient Relationship“, Max Planck Yearbook of United Nations Law, 2001, str. 609-674; [http://149.217.72.46/shared/data/pdf/pdfmpunybv/von\\_bogdandy\\_5.pdf](http://149.217.72.46/shared/data/pdf/pdfmpunybv/von_bogdandy_5.pdf).

**Prof. Predrag Cvetković, LL.D.**

*Associate Professor,*

*Faculty of Law, University of Niš*

***Media in the function of human rights: an example of international trade law***

***Summary***

*The relationship of the media as a multi-dimensional phenomenon and international law, including norms protecting human rights is characterized by the influence of the media on this system (mediatization of international law). The main result of international law's mediatization is the legitimization of certain specific behaviors, incidents and situations as the relevant regulatory object of the norms from the scope of international law. Media law and its role in the modern world is characterized by double-track regulatory paradigm, which has an effect on the international legal regulations. The first paradigm is referred to as "positive" one. This paradigm is relevant for the so called „good“ media crystallizing legal and political viable and ethically justifiable tendency of the international community. Media with described features are encouraged and supported by international legal norms. The second paradigm of relations between media and international law is based on the premise that international law sanctions the harmful media activities, thus reducing the potential negative effect of such activities. When it comes to international law on foreign investment, the role of the media is important in a situation where investment legislation protecting key social values (such as the environment, and therefore the individual's right to a healthy environment) comes into conflict with the economic interests of powerful corporations. In the case of the WTO, the initial assumption for the discussion of relationship between law of World Trade Organization and human rights law is that, to the extent that the norms on the protection of human rights are of peremptory (ius cogens) nature, they must take precedence over the rules of law established by the World Trade Organization. The protection of human rights in the system of the WTO is carried out in accordance with the principle of proportionality. However, the WTO obligations to protect human rights has its limits. At the end of the day, WTO law and system of the human rights law should function as a coordinated, but basically autopoietic systems.*

***Key words:*** *media, human rights, the WTO, Law on foreign investments, the principle of proportionality.*

**Др Љубица Николић**

*Универзитет у Нишу, Правни факултет*

**Мр Александар Мојашевић**

*Универзитет у Нишу, Правни факултет*

### **СТАЊЕ СЛОБОДЕ МЕДИЈА У СРБИЈИ - ИМПЛИКАЦИЈЕ НА ЕКОНОМСКО БЛАГОСТАЊЕ<sup>1</sup>**

*Апстракт:* предмет анализе у овом раду јесте актуелно стање слободе медија у Србији, према методологији релевантних међународних организација које мере слободу медија различитих земаља широм света. Желимо да јасно идентификујемо место Србије у глобалном медијском простору, посебно у односу на суседне земље. Та идентификација требало би да послужи остварењу циља овог рада који се огледа у утврђивању односа између слободе медија и економског благостања. У првом делу рада таргетирамо место Србије у свету према најпризнатијим индексима слободе медија. Затим, излажемо релевантна емпиријска истраживања о односу слободе медија и економског благостања. Потом, анализирамо предности и недостатке медијске ситуације у Србији, са посебним акцентом на функционисање јавног сервиса, власничку структуру медија и однос државних органа и медија. У закључку износимо наше ставове о импликацијама које актуелно стање слободе медија, и медијска ситуација у Србији, имају на економско благостање.

**Кључне речи:** медији, слобода, економско благостање.

#### **Увод**

Опште је познато да слобода медија представља важан чинилац демократског развоја једне земље. Исто тако, слобода информација чини темељ свих других слобода. С друге стране, мање је познато, бар у правничкој литератури, колики значај слобода медија има у једној земљи у погледу њеног економског развоја. Управо ово питање побудило је наше

---

<sup>1</sup> Овај чланак је резултат рада у оквиру пројекта под називом *Заштита људских и мањинских права у европском правном простору*, финансираном од стране Министарства просвете и науке Републике Србије (референтни број 179046).

интересовање, када је реч о Србији. Да би пружили одговор на ово питање, морали смо да дамо одговоре и на друга повезана питања. Пре свега, какво је стање слободе медија у Србији данас? Да ли суседне земље, пре свега бивше југословенске републике, боље стоје у погледу слободе медија у односу на Србију? Након одговора на ова питања, заинтригирали су нас резултати релевантних емпиријских истраживања о односу слободе медија и економског благостања. Тим истраживањима, као и теоријским радовима, покренуто је питање оправданости државне интервенције на слободном медијском тржишту. Да ли је ефикаснија државна или приватна власничка структура медија? Да ли постоје недостаци медијског тржишта, и да ли су они оправдан разлог за државну интервенцију у овој сфери? Сва споменута питања истражујемо у овом раду, након чега, анализирамо одговоре на постављена питања, процењујемо реалну ситуацију у Србији у медијској сфери, и износимо свој став у вези са тим.

## 1. Појам слободе медија

У Резолуцији 59(I) Генералне скупштине УН из 1946. године стоји: „Слобода информација јесте фундаментално људско право и камен темељац свим слободама којима су Уједињене нације посвећене“.<sup>2</sup> У наставку се каже да,<sup>3</sup> „слобода информација имплицира право на прикупљање, преношење и публикавање информација било где и било када, без икакве присиле“. Узимајући то у обзир, слобода информација представља есенцијални фактор промоције мира и прогреса у свету.<sup>4</sup> Слобода информација могућа је само уколико постоји слобода медија, тј. без слободних медија није могуће да слобода информација добије свој пуни израз. Према томе, слобода медија јесте *condition sine qua non* остваривања слободе информација, али истовремено произилази из слободе информација тј. представља њен дериват. С тим у вези, у чл. 19. Универзалне декларације о људским правима каже се да<sup>5</sup>, „свако има право на слободу мишљења и изражавања, при чему ово право омогућава слободу (задржавања) мишљења без икаквог узнемиравања, као и право на тражење, примање и ширење информација и идеја *преко било ког медија* и

---

<sup>2</sup> Резолуција УН доступна на сајту: <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/RESOLUTION/GEN/NR0/033/10/IMG/NR003310.pdf?OpenElement>

<sup>3</sup> *Ibid.*

<sup>4</sup> *Ibid.*

<sup>5</sup> Универзална декларација о људским правима доступна на: <http://www.sostelefon.org.rs/zakoni/12.%20Univerzalna%20deklaracija%20o%20ljudskim%20pravima.pdf>

без обзира на границе“. Из овог се потврђује да медији имају инструменталну улогу у реализацији слободe информација. И у нашем Уставу, у члану 50, експлицитно је прописана слобода медија, и у истом члану апострофирано да у нашој земљи нема цензуре; док је у члану 51. Устава предвиђено право на обавештеност, тј. предвиђено је да 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.<sup>6</sup>

Иако смо већ пружили делимичан одговор, намеће се питање, шта се подразумева под слободом медија? У вези с тим, преглед правних, и других, речника и енциклопедија<sup>7</sup> указује да слобода медија подразумева одсуство државних рестрикција у скупљању, објављивању и преношењу информација. УНЕСКО има једну ширу дефиницију слободe медија, под којом се подразумева<sup>8</sup>, одсуство државне, политичке и економске контроле над медијима, као и одсуство монопола над медијима. Овим се јасно указује на неопходност постојања конкуренције између различитих видова медија, као основе за реализацију слободe информација. Дакле, конкуренција, као економска категорија, има своју примену и у медијској сфери.

Без улажења у даљу правну квалификацију слободe медија, у наставку текста желимо да прикажемо индикаторе слободe медија који омогућавају мерење ове слободe и њену компарацију између различитих земаља. При том, акценат стављамо на слободу медија у Србији и слободу медија у државама у окружењу. Такође, посебно нас интересује да ли постоји корелација између слободe медија и економског благостања. Узимајући у обзир чињеницу да наша земља спада у ред слабо економски развијених земаља, нашу пажњу побуђује следеће питање: да ли побољшање слободe медија у нашој земљи може допринети максимизацији економског благостања?

<sup>6</sup> Видети одредбе чланова 50. и 51. Устава Републике Србије. Доступно на сајту: [http://www.srbija.gov.rs/cinjenice\\_o\\_srbiji/ustav\\_odredbe.php?id=102](http://www.srbija.gov.rs/cinjenice_o_srbiji/ustav_odredbe.php?id=102). Ово право конкретизује се у многим областима. Тако, на пример, у домену екологије оно подразумева право да на доступност еколошких информација. Видети Дејан Јанићијевић, Дејан Вучетић, *Еколошки спорови и њихово решавање у класним парницама*, Правни живот, бр. 9/2010. година, стр. 417 – 418.

<sup>7</sup> Видети, на пример, <http://legal-dictionary.thefreedictionary.com/Press+freedom>. Ова дефиниција слободe медија преузета је из Првог амандмана америчког Устава.

<sup>8</sup> Видети: *Declaration of Windhoek on promoting an Independent and Pluralistic African Press*, Namibia, UNESCO, 1991. Доступно на сајту: [http://www.unesco.org/webworld/peace\\_library/UNESCO/HRIGHTS/327-331.HTM](http://www.unesco.org/webworld/peace_library/UNESCO/HRIGHTS/327-331.HTM)

## 2. Стање слободе медија у Србији

### 2.1. Релевантне међународне организације за заштиту слободе медија

Поставља се питање: какво је реално стање слободе медија у Србији? С тим у вези јесте и питање: на који начин измерити степен слободе медија у једној земљи, и да ли наша земља заостаје на плану слободе медијског изражавања за развијеним светом? Одговоре на ова, и слична питања, пружају познате међународне организације: *Фридом хаус* (енг. *Freedom House*), *Међународни одбор за истраживање и размену* (енг. *International Research & Exchanges Board – IREX*) и *Репортери без граница* (енг. *Reporters Without Borders*).

*Фридом хаус*<sup>9</sup> јесте међународна организација чија се основна делатност огледа у подржавању демократских промена, вршењу мониторинга слобода, промовисању и подржавању демократије и људских права широм света. Ова организација посебно је активна у земљама у којима су угрожена фундаментална људска права, најчешће од стране диктаторских режима, од којих је једно од најважнијих право на говор и слободно изражавање. Активност ове међународне организације реализује се кроз сарадњу са заштитницима људских права, у које се убрајају и *представници медија* првенствено из земаља у којима су ова права доведена у питање. Конкретни облици ове сарадње подразумевају: тренинге, обуке, консалтинг, финансијску потпору, итд. Но, осим практичног рада, *Фридом хаус* се бави и аналитичким и истраживачким радом, који обухвата евалуацију одређених компоненти слобода у земљама широм света. На бази такве евалуације, ова међународна организација врши *компарацију* степена слобода и људских права између различитих земаља. Управо овај део надлежности *Фридом хауса*, и то у сфери *медијских слобода*, побуђује наше интересовање, с обзиром на то да желимо да упоредимо стање медијских слобода према методологији ове и других признатих међународних организација.<sup>10</sup>

Као што смо већ навели, друга интернационална организација непрофитног типа јесте *Међународни одбор за истраживање и размену*, која има свој огранак и у Србији, под скраћеним називом *Ирекс Србија* (скр. *Irex Serbia*).<sup>11</sup> Ова организација финансира и подржава иновативне програме у образовању, пружа подршку *независним медијима* и, генерално

---

<sup>9</sup> Назив ове међународне организације могли би да преведемо као *Кућа слободе*, али је назив *Фридом хаус* одомаћен и код нас, те ћемо у наставку текста користити овај назив.

<sup>10</sup> Видети: <http://www.freedomhouse.org/about-us>

<sup>11</sup> Видети: [http://www.irex.rs/index.php?option=com\\_content&view=article&id=45&Itemid=53](http://www.irex.rs/index.php?option=com_content&view=article&id=45&Itemid=53)

гледано, промовише вредности грађанског друштва широм света. У основним циљевима ове организације наглашава се, значај независних и професионалних медија за економски и демократски развој земље и промоцију отворене економије. Такође, апострофира се активност ове организације, а коју остварује у сарадњи са локалним партнерима, у јачању *дугорочне економске одрживости* различитих видова медија, од новина до интернета.<sup>12</sup>

Коначно, трећа призната међународна организација *Репортери без граница*, за разлику од претходне две, има уже поље деловања усмерено на заштиту медија и новинара широм света. Конкретније речено, ова организација пружа помоћ новинарима који су изложени тортури, шиканирању, лишавању слободе и другим облицима принуде; затим, супротставља се угрожавању медијских слобода које државе спроводе институционалним путем, рецимо, доношењем закона који угрожавају права новинара и слободу медијског изражавања; пружа финансијску потпору угроженим новинарима или њиховим породицама; и ради на побољшавању безбедности новинара, посебно оних који извештавају са ратом угрожених подручја.<sup>13</sup>

## 2.2. Стање слободе медија у Србији према методологији релевантних међународних организација

Према методологији *Фридом хауса*, којом се мери слобода медија (енг. *Freedom House's Freedom of the Press*), 2010. године,<sup>14</sup> Србија је заузела скромно 78. место на светској ранг-листи, са 35 освојених бодова<sup>15</sup>. Овај скор нашу земљу сврстава у ред *делимично слободних земаља* (енг. *partly free*), када је реч о медијској сфери. Ако је за утеху, већина наших суседа, попут: Хрватске, Црне горе, Босне и Херцеговине и Македоније, такође, спадају у медијски делимично слободне земље, са скором испод Србије.<sup>16</sup> За разлику од ових земаља, али и наше земље, *Словенија* се може похвалити својим скором, будући да је сврстана у ред медијски слободних земаља (енг. *free*), на 53. месту, са освојених 25 бодова. Напоменимо да првих пет места на свету у погледу слободе

<sup>12</sup> *Ibid.*

<sup>13</sup> Видети: <http://en.rsf.org/introduction-24-03-2011,32617.html>

<sup>14</sup> Подаци за 2010. годину преузети из: *Evaluating the Evaluators: Media Freedom Indexes and What they measure*, СИМА, Washington, 2010, стр. 56–58.

<sup>15</sup> Према критеријумима ове организације, мањи број бодова значи бољу позицију на листи земаља по питању слободе медија.

<sup>16</sup> Црна гора је на 80. месту (37 бодова), Хрватска на 85. месту (40 бодова), Македонија на 94. месту (46 бодова), БиХ на 97. месту (48 бодова).



медија, према методологији ове међународне организације, припада (приказујемо редом): Финској, Исланду, Норвешкој, Шведској и Данској. Дакле, скандинавске земље могу послужити као узор другим земљама у свету, у погледу слободе медија. Наредне, 2011. године,<sup>17</sup> Србија је задржала скоро идентичан скор (*медијски делимично слободна*), са незнатним побољшањем своје позиције (33 бода). Према томе, према методологији ове америчке невладине организације, можемо дати оцену да Србија не стоји толико лоше по питању слободе медија, нарочито ако се узме у обзир чињеница да је Грчка, која је незнатно боље позиционирана од наше земље на листи земаља Централне и Источне Европе и земаља бившег Совјетског Савеза, сврстана у ред *слободних земаља* са скором од 30 бодова. У овој групи земаља, једино је Словенија од бивших југословенских република, боље пласирана од Србије, будући да има 22 бода и да је сврстана у ред слободних земаља.

Према методологији *Међународног одбора за истраживање и размену*, којом се мери медијска одрживост земаља, и то преко *индекса медијске одрживости* (енг. *Irex's Media sustainability index*), 2010. године,<sup>18</sup> Србија се нашла у ред земаља које су *близу медијске одрживости* (енг. *near sustainability*), са просечним укупним скором од 2,07, али је забележила пад у односу на 2009. годину. Наши суседи: БиХ (скор 2,6), Хрватска (скор 2,61) и Црна гора (2,21), такође, спадају у земље које су *близу медијске одрживости*. С друге стране, 2010. године, Македонија је оцењена као земља са *неодрживим мешовитим медијским системом* (скор 1,55), са падом у односу на 2009. годину.<sup>19</sup> Наредне 2011. године,<sup>20</sup> Србија је задржала исту позицију, *близу медијске одрживости*, са укупним просечним скором (2,06). Када се погледа структура овог индекса за 2011. годину, Србија је близу медијске одрживости према: слободи говора (са растом у односу на 2010. годину), плуралитету извора информација (без промена или са незнатним променама у односу на 2010. годину) и институционалној подршци медијима (без промена или са незнатним променама у односу на 2010. годину). С друге стране, према професионалном новинарству и менаџменту у новинарству, Србија је земља са *неодрживим мешовитим медијским системом*, при чему према

---

<sup>17</sup> Подаци преузети са сајта: [http://en.wikipedia.org/wiki/Freedom\\_of\\_the\\_Press\\_\(report\)](http://en.wikipedia.org/wiki/Freedom_of_the_Press_(report))

<sup>18</sup> Подаци за 2011. годину доступни на сајту *Међународног одбора за истраживање и размену*: [http://www.irex.org/system/files/u105/EE\\_MSI\\_2010\\_Intro\\_ES\\_Methodology.pdf](http://www.irex.org/system/files/u105/EE_MSI_2010_Intro_ES_Methodology.pdf)

<sup>19</sup> Као земље са *неодрживим неслободним медијским системом*, 2010. године, оцењене су: Белорусија, Узбекистан, Туркменистан.

<sup>20</sup> Подаци за 2011. годину доступни на сајту *Међународног одбора за истраживање и размену*: [http://www.irex.org/system/files/u105/EE\\_MSI\\_2011\\_Executive%20Summary.pdf](http://www.irex.org/system/files/u105/EE_MSI_2011_Executive%20Summary.pdf)

првом индикатору нема промена, или има незнатних промена, у односу на 2010. годину, а према другом индикатору има пад у односу на 2010. годину. Најзад, 2012. године,<sup>21</sup> према методологији ове међународне организације, Србија је забележила *пад* у укупном просечном скору у односу на 2010. и 2011. годину, будући да је сврстана у групу земаља са *неодрживим мешовитим медијским системом* (скор 1,90),<sup>22</sup> за разлику од Хрватске, БиХ и Црне горе, које су задржале позиције из 2010. и 2011. године (*близу медијске одрживости*). Када се погледа структура овог индекса за 2012. годину, види се да Србија није имала, или је имала мале промене у односу на 2011. годину, када је реч о професионалном новинарству и менаџменту у новинарству. Иначе, према овом индикатору, сврстана је у земље са *неодрживим мешовитим медијским системом* (исто као 2011. године). Но, Србија је забележила *пад* у односу на 2011. годину, када је реч о плуралитету извора информација и слободи говора. Према овим индикаторима, Србија је земља са *неодрживим мешовитим медијским системом*, што није био случај 2011. године. Према индикатору *подршке институција медијима*, Србија јесте забележила пад у односу на 2011. годину, али је задржала исту позицију (*близу медијске одрживости*). Све у свему, 2012. године, Србија се не може похвалити својим скором према индексу медијске одрживости ове међународне организације, нарочито ако се узме у обзир чињеница да се налази у групи са земљама које се традиционално не могу похвалити високим нивоом заштите слобода, генерално гледано, као што су: Белорусија, Украјина, Киргистан.

Према методологији међународне организације *Репортери без граница*, којом се мери слобода медија и новинара, преко тзв. *индекса слободе медија* (енг. *Press Freedom Index*), Србија се 2009. године нашла на *65. месту* (15,5 бодова). Према овом индексу, боље смо позиционирани у односу на неке од наших суседа: Црну гору (77. место), Хрватску (79. место), али не и односу на: Македонију (34. место), Словенију (38. место) и БиХ (39. место). Но, 2011–2012. године,<sup>23</sup> Србија се налази на *80. месту* (29,00 бодова), што представља пад *за 15. места у периоду од две до три године!*

<sup>21</sup> Подаци за 2012. годину доступни на сајту *Међународног одбора за истраживање и размену*: [http://www.irex.org/system/files/u105/EE\\_MSI\\_2012\\_Intro\\_ES\\_Methodology.pdf](http://www.irex.org/system/files/u105/EE_MSI_2012_Intro_ES_Methodology.pdf)

<sup>22</sup> Македонија је задржала исту позицију као 2010. године, као земља са *неодрживим мешовитим медијским системом*.

<sup>23</sup> Видети: [http://en.rsf.org/IMG/CLASSEMENT\\_2012/CLASSEMENT\\_ANG.pdf](http://en.rsf.org/IMG/CLASSEMENT_2012/CLASSEMENT_ANG.pdf)

### 3. Однос слободе медија и економског благостања

У чему се огледа значај слободе информација и слободе медија у погледу економског благостања? Економско благостање јесте економска категорија, док је слобода медија претежно правна категорија. Нашу пажњу побуђује следеће питање: да ли између ових категорија постоји веза?

Када се погледају горенаведени индекси, јасно се може видети да у најсиромашнијим земљама у свету постоје неслободни медији.<sup>24</sup> Такође, преглед стране литературе<sup>25</sup> указује да у земљама које су сиромашније, које имају аутократске режиме, и са доминантно државним управљањем економијом, постоји у већој мери *државно власништво над медијима*. Управо ови подаци бацају сумњу да медији, који су контролисани од државе и у њеном су власништву, служе беневољентним циљевима, како се то често у теорији истиче. Који су то наводни беневољентни циљеви којима служе државни медији и који оправдавају државно власништво над медијима? Прво, истиче се да су информације *јавно добро*, што значи да су доступне свима, и да је скупо спречавати *проблем слепог путника*.<sup>26</sup> Друго, постоје високи фиксни трошкови организовања капацитета (средстава) сакупљања и дистрибуције информација, али и *релативно ниски маргинални трошкови саопштавања истих*. Треће, будући да приватни медији могу *служити* владајућој политичкој гарнитурџи, следи да државни медији имају предност над њима, јер ће у таквој ситуацији пружити јавности тачније и потпуније информације. Ово су аргументи који

---

<sup>24</sup> Као пример могу послужити земље *Источне Европе и Централне Азије*, или *афричке земље*, које карактерише нижи ниво слободе медија и већи степен сиромаштва. Видети о степену сиромаштва у овим земљама у: Борис Беговић, Гордана Матковић, Бошко Мијатовић и Даница Поповић, *Од сиромаштва ка просперитету: тржишна решења за привредни раст*, Службени гласник, ЦИДС, Београд, 2009, стр. 60. О степену слободе медија у овим земљама видети у било ком од горенаведених индекса слободе медија.

<sup>25</sup> Видети: S. Djankov, C. McLiesh, T. Nenova и A. Shleifer, *Who Owns the Media*, Journal of Law and Economics, Vol. 46, 2003, стр. 343–344. Видети, такође, A. Sen, *Famines*, World Development, Elsevier, Vol. 8, Issue 9, September 1980, стр. 613–621.

<sup>26</sup> *Проблем слепог путника* означава да неки корисници бесплатно користе јавно добро, односно да други (ревносни) корисници плаћају не само за своју већ и за употребу јавног добра од стране бесплатних корисника. *Проблем слепог путника* детаљно се обрађује у уџбеничкој литератури намењеној правницима, видети: Љубица Николић, *Основи економије*, Центар за публикације Правног факултета у Нишу, Ниш, 2011, стр. 211–212. Као доказ постојања овог проблема може послужити податак да наша национална телевизија РТС наплати само око 49% предвиђеног прихода од претплате. Према томе, *сваки други корисник Јавног сервиса (РТС) не плаћа за његово коришћење*. Податак преузет из: *Текст медијске студије на српском језику*, финансирано од стране ЕУ, COWI, јун 2010, стр. 112.

произилазе из тзв. *теорије јавног интереса*, по којој држава (влада) максимизира благостање појединаца, корисника различитих услуга, у нашем случају, корисника информација од стране медија. Дакле, ова теорија, која следи пигувијанску економску традицију,<sup>27</sup> служи за оправдавање државног власништва над медијима. Управо је ово аргументација која је послужила менаџменту добро познате телевизијске куће *ББС* у подршци одржања државног монопола над радијом и телевизијом у Британији.<sup>28</sup> Но, ваља нагласити<sup>29</sup> да економисти, који изворно подржавају пигувијанску економску теорију, *немају јединствен став* када је реч о држаном власништву над медијима.

С друге стране, *теорија јавног избора*,<sup>30</sup> својом убедљивом аргументацијом, указује да државни медији представљају средство манипулације јавности од политичара на власти, зарад учвршћивања својих позиција и привилегија. На тај начин, спречавају се конзументи информација, пре свега гласачи на изборима, да одлуке доносе на основу поузданих и тачних информација, за разлику од приватних и слободних медија који обезбеђују објективне и непристрасне информације. Управо *конкуренција* између алтернативних извора информисања, у данашњем свету пре свега телевизијских канала, али и интернета, омогућава такав исход. Додајмо томе и да је *Роналд Коуз (Ronald Coase)* вршио конкретна истраживања ефикасности државног монопола над медијима. Њима је указао на *негативне ефекте регулације* у области медија.<sup>31</sup>

У овом раду прихватамо аргументацију теорије јавног избора, јер ако пођемо од (разумне) претпоставке да државно власништво над медијима угрожава конкуренцију између медија, и деловање слободног тржишта у овој области, јасно је да се тиме ремети слободан проток

<sup>27</sup> Видети: Arthur C. Pigou, *The Economics of Welfare*, MacMillan, London, 1932. Доступно на: <http://www.econlib.org/library/NPDBooks/Pigou/pgEW.html>

<sup>28</sup> Видети о гореизнетим аргументима теорије јавног интереса у сфери медија у: S. Djankov, C. McIlesh, T. Nenova, A. Shleifer, *op. cit.*, стр. 341–342.

<sup>29</sup> Видети: *Ibid.*, стр. 342, где је цитирано према: Henry Simons, *Economic Policy of a Free Society*, University of Chicago Press, 1948.

<sup>30</sup> Ово је виђење теорије јавног избора, која полази од тога да људи не мењају своју природу у зависности од посла којим се баве, већ нужно следе сопствени интерес. Аналогно, то се односи и на политичаре и државне службенике. Видети, на пример: Александра Јовановић, *Теоријске основе економске анализе права*, Правни факултет Универзитета у Београду, Београд, Издавачки центар, 2008, стр. 123–127 и на другим местима. Иначе, у овој књизи могу се јасно видети теоријска и методолошка разграничења различитих праваца у оквиру економске анализе права (*ЕАП*), самим тим, и теорије јавног избора и других праваца.

<sup>31</sup> Видети: Ronald Coase, *British Broadcasting: A Study of Monopoly*, Longmans Green, Great Britain, Harvard University Press, United States, 1960.

информација, који је од супстанцијалне важности за доношење слободних одлука. Конкретније речено, конзументи ових информација бивају ограничени или лишени слободе одлучивања,<sup>32</sup> с обзиром на то да они који преносе информације, а то чине претежно медији, нису у могућности да то учине на слободан начин. Дакле, ако држава ремети тржиште на једној страни (преузима власништво над медијима које преносе информације), то се негативно одржава на другој страни, тј. на страни конзументата тих информација (јер бивају лишени доношења слободних одлука), а познато је колико су информације битне за ефикасно функционисање тржишта.<sup>33</sup>

Као доказ<sup>34</sup> изнетих тврдњи наводимо резултате једног опсежног истраживања медија (новина, телевизије и, у мањем обиму, радија), спроведеног у 97 земаља, којим је тестирана хипотеза да приватно власништво над медијима генерише више слободе медија, односно да државно власништво над медијима угрожава слободу медија. Базични налаз јесте да је доминантан облик власништва над медијима у свету *власништво од државе*, али и *власништво од концентрисаног приватног капитала*, тј. власништво од имућних породица. Ово концентрисано власништво над медијима објашњава се тзв. *приватном коришћу од контроле*, у виду славе и утицаја, а који управо пружају медији. Затим, истраживање је показало да земље са већинским државним власништвом над медијима имају нижи степен слободе медија, али и: мањи обим политичких права; незаинтересовану извршну власт која не брине о грађанима; мање развијено тржиште капитала; и нижу здравствену заштиту. При том, негативан однос између државног власништва над медијима и степена економских и политичких слобода, јачи је кад је реч о писаним медијима него када је реч о телевизији. Према томе, ово истраживање недвосмислено потврђује поставке и предвиђања *теорије јавног избора*.

Такође, слобода медија, тј. слободан проток информација, олакшава принципал–агент проблем између државних службеника и грађана; повећава транспарентност у раду извршне власти; и повећава политичку свест грађана.<sup>35</sup> Наиме, упркос томе што државни службеници имају

---

<sup>32</sup> Видети у нашој литератури о значају слободе избора (одлучивања) појединаца на тржишту у погледу економског развоја: Мирослав Прокопијевић, *Слобода избора*, Завод за уџбенике, Београд, 2010.

<sup>33</sup> Видети: Jozeph E. Stiglitz, *Information and Economic Analysis: A perspective*, Economic Journal, Vol. 95, 1985, стр. 21–41.

<sup>34</sup> Видети: S. Djankov, C. McLiesh, T. Nenova, A. Shleifer, *op. cit.*, стр. 373–378.

<sup>35</sup> Видети: Joseph E. Stiglitz, „Transparency in Government”, у: *The Right to Tell: The Role of Mass Media in Economic Development*, The World Bank, Washington, D.C., 2002, стр. 27–44.

снажан подстицај да сакривају информације, грађани имају интерес да буду обавештени о свим пословима које они обављају. Како *Стиглиц* (*Stiglitz*) истиче,<sup>36</sup> транспарентност (отвореност) јесте једна од најважнијих полуга контроле од злоупотребе јавних (фидуцијарних) послова. Државни службеници могу увек сакрити информације, будући да имају подстицај да то чине, те је потребно развијати *културу отворености*, тј. веровање да су грађани власници информација које су у поседу државних службеника, и да њихово коришћење у приватне сврхе представља угрожавање, или како *Стиглиц* истиче, *крађу јавне својине*.<sup>37</sup> Коначно, *Стиглиц* наглашава<sup>38</sup> да закони који промовишу транспарентност и доступност информација, јесу битни, али нису довољни.<sup>39</sup> Он апострофира значај неформалних институција, мислећи на слободне и критичне медије, који могу помоћи у превазилажењу ограничења државне власти и развоју демократског друштва.

Сви фактори које *Стиглиц* наводи: транспарентност у обављању државних послова, право грађана на обавештеност и, генерално, развој грађанског и демократског друштва, а који зависе од развијености формалних (закона) и неформалних институција (медија), битни су за економски развој једне земље. С тим у вези, одређене студије<sup>40</sup> указују да се слобода медија налази у позитивној корелацији са социјално-политичком стабилношћу једне земље, а да социјално-политичка стабилност повећава инвестиције. Другим речима, слобода медија доприноси економском развоју, будући да побољшава социјално-политичку стабилност. Чињеницу да социјално-политичка нестабилност иде *руку под руку* са slabим економским развојем не треба посебно доказивати. Политичко-економска ситуација у Србији крајем 20. века и почетком 21. века управо потврђује ову тезу. Према томе, јачање политичке стабилности, а којој доприносе слободни медији, ствара основу за економски развој. Једна од политика која омогућава остваривање таквог циља јесте *политика приватизације медија и јачања конкуренције у медијском простору*. Претерано мешање државе у индустрију медија, кроз

<sup>36</sup> *Ibid.*, стр. 42.

<sup>37</sup> *Ibid.*

<sup>38</sup> *Ibid.*, стр. 42–43.

<sup>39</sup> Ради остваривања и заштите интереса јавности да зна и остваривања слободног демократског поретка и отвореног друштва, код нас је усвојен *Закон о слободном приступу информацијама од јавног значаја*, „Службени гласник РС“, бр. 120/2004, 54/2007, 104/2009 и 36/2010.

<sup>40</sup> Видети: P. Sudeshna, D. Nabamita, R. Sanjukta, *Media Freedom, Socio-Political Stability and Economic Growth*, 2011. Доступно на: [http://esnie.org/pdf/textes\\_2011/Dutta-Media-Freedom.pdf](http://esnie.org/pdf/textes_2011/Dutta-Media-Freedom.pdf)

преузимање власништва над медијима, може само допринети минимизацији економског благостања. Држава као што је *Бангладеш* потврђује ову констатацију.<sup>41</sup>

На основу свега реченог, јасно и недвосмислено потврђује се да између слободе медија и економског благостања постоји позитиван однос. Више слободе генерално, самим тим и слободе медија, води ка економском просперитету. Свакако, ово је резултат који се могао и интуитивно извести.

#### 4. Актуелна ситуација у медијском простору Србије

У претходном одељку наведено је да се једна од основних поставки теорије јавног избора огледа у томе што политичар или државни службеник, као рационални појединац (*homo economicus*), не брине о јавном већ о личном интересу, тј. максимизира сопствену корисност. Додајмо овоме и да је један од кључних концепата ове теорије тзв. *рентносно понашање политичара* (енг. *rent-seeking behavior*) – понашање којим се расипањем ресурса преко државног апарата обезбеђује редистрибуција у своју корист, а на туђу штету.<sup>42</sup> Без улажења у даља објашњења других поставки теорије јавног избора, као и различитих праваца који постоје у оквиру ње,<sup>43</sup> постављамо следеће питање: *да ли се овом теоријом могу објаснити неки аспекти понашања политичара и државних службеника у Србији, у контексту употребе медија у манипулативне сврхе?* Ради одговора на ово питање, због ограничења текста, наводимо само неколико примера експлицитног кршења медијских правних прописа и кршења слободе медија од државних службеника (пре свега, министара) у Србији.

У Извештају Савета за борбу против корупције (у даљем тексту *Извештај Савета*), из септембра 2011. године,<sup>44</sup> као један од три основна проблема медија у Србији издвојен је *економски утицај државних институција на рад медија кроз различите типове државних давања*. Овај проблем описан је на следећи начин: „Државне институције у Србији издвајају велика буџетска средства на оглашавање и промоцију чиме се

---

<sup>41</sup> Видети: М. Anam, „The Media and Development in Bangladesh”, у: R. Islam edition, *The Right to Tell – Role of Mass Media in Economic Development*, World Bank, 2002.

<sup>42</sup> Видети: Anne O. Krueger, *The Political Economy of Rent-Seeking Society*, *The American Economic Review*, Vol. 64, No. 3, 1974, стр. 291–303.

<sup>43</sup> У теорији се спомињу тзв. *чикашка* и *вирџинијска школа јавног избора*. Видети о томе: Александра Јовановић, *op. cit.*, стр. 127, фуснота бр. 139.

<sup>44</sup> Видети: *Извештај о притисцима и контроли медија у Србији*, Савет за борбу против корупције, Влада РС, 72 Број: 07-00-6614/2011-01, 19. септембар 2011. године, Београд.

остварује лична и партијска промоција, која на годишњем нивоу, на узорку за 50 најзначајнијих институција, није мања од 15 милиона евра<sup>45</sup>. У наставку се каже: „Осим поменутог износа од 15 милиона евра, медији кроз јавне конкурсе добијају, у зависности од извора, додатних 21 до 25 милиона евра... У сваком случају, ако се то упореди са укупним тржиштем оглашавања од око 160 милиона евра, долази се до податка да медијима од државних институција долази приближно четвртина њихових прихода“<sup>46</sup>. Наводи се<sup>47</sup> и да највећа финансијска средства за медије издвајају: Телеком Србија, Министарство животне средине и просторног планирања, Агенција за приватизацију, Министарство економије и регионалног развоја, Министарство здравља, и друге државне институције. Затим, у Извештају Савета се каже<sup>48</sup>: „Посебан утицај државни органи остварују преко РТС-а [...] који представља сервис политичких структура и продукција, које су блиско повезане са врховима владајућих странака“. Најзад, изводи се закључак<sup>49</sup> да су медији у Србији изгубили своју примарну и значајну улогу у информисању грађана о стварима важним за њихов живот, као и улогу коју медији имају у подизању свести о неком проблему. Медије данас њихови власници и политичари користе искључиво као средство за креирање јавног мњења ради остваривања што повољнијег рејтинга и изборног резултата политичких партија, али и личног богаћења појединаца.

Претходно цитирани делови *Извештаја Савета* недвосмислено потврђују базичну поставку теорије јавног избора о политичарима и државним службеницима као *homo economicus*-има, с једне стране, и *трагаоцима за рендом*, с друге стране. Наиме, државни службеници (нарочито министри) имају снажан подстицај да користе медије, поготово ако су у државном власништву, у сврху личне и страначке промоције, док власници медија имају подстицај да склапају аранжмане са њима, нарочито у области оглашавања, због високе материјалне користи која произилази из тога, како Извештај Савета, између осталог, и потврђује. Проблем је у томе што се оваквим понашањем државних службеника крши *Закон о оглашавању*.<sup>50</sup> Потпуно супротно ономе што прописује овај

<sup>45</sup> *Ibid.*, стр. 3.

<sup>46</sup> *Ibid.*, стр. 4.

<sup>47</sup> *Ibid.*

<sup>48</sup> *Ibid.*

<sup>49</sup> *Ibid.*

<sup>50</sup> Чланом 86. Закона о оглашавању („Службени гласник РС“, бр. 75/2005) предвиђено је да државни органи и организације могу да оглашавају своје активности и мере које су од значаја за грађане и то нарочито у пет случајева: као поруке за учешће на изборима или



Закон, државни службеници користе новац из буџета зарад личне промоције, али и у сврху промоције министарстава у којима раде или на чијем су челу. Подстицај за такво понашање добро је познат у економској теорији политике, и објашњава се функцијом корисности политичара (и државних службеника), која се огледа или у *инструментализацији власти зарад материјалног богаћења* или у *опстанку на власти као таквој*.<sup>51</sup> Дакле, редистрибуција у корист политичара (и државних службеника), и њихових странака чији су експоненти, а на штету других (пореских обвезника) јесте очигледна, чиме се потврђује применљивост теорије јавног избора (економске теорије политике) на *српском политичком тржишту*.

Као други проблем у медијској сфери у Србији идентификована је *нејасна власничка структура медија*.<sup>52</sup> У цитираном *Извештају Савета* указује се<sup>53</sup> и на кршење *Закона о радиодифузији*.<sup>54</sup> Упркос експлицитној законској одредби, у Србији постоји већи број медија чији власници потичу управо из земаља у којима није могуће утврдити порекло оснивачког капитала. Ако томе додамо и *нетранспарентност РТС-а*, на коју детаљно указује *Извештај Савета*,<sup>55</sup> јасно је каква је медијска ситуација у Србији.

Дакле, медије у Србији, а који пролазе кроз транзициони процес,<sup>56</sup> не само у погледу власништва, већ и у погледу регулације, одликује, генерално гледано, нетранспарентност и недостатак критичког новинарства, које би указивало, не само на шире друштвене проблеме (насиље, криминал, итд.), већ и на (власничке, управљачке) проблеме унутар медијских кућа, пре свега *Јавног сервиса*.

---

референдуму, мере за поступање грађана у случајевима опште опасности, хуманитарне акције, конкурсе и позиве, као и економске активности као што су куповине, откупи и сл.

<sup>51</sup> Видети: Борис Беговић, Мирољуб Лабус, Александра Јовановић, *Економија за правнике*, Правни факултет Универзитета у Београду, Издавачки центар, 2008, стр. 412.

<sup>52</sup> О овом проблему српских медија, према сазнању аутора, недовољно се писало и извештавало у медијима. Претрагом преко интернета могу се наћи *ретки* критички текстови на ову тему, видети, на пример, <http://www.novimagazin.rs/vesti/mediji-u-srbiji-ozbiljno-ugrozeni>

<sup>53</sup> Видети: *Извештај Савета*, стр. 5–16 и на другим местима.

<sup>54</sup> Члан 41. тог Закона („Службени гласник РС“, бр. 42/2002, 97/2004, 76/2005, 79/2005-др. закон, 62/2006, 85/2006, 86/2006 – испр. и 41/2009) предвиђа да на конкурс за дозволу за емитовање програма не може учествовати домаће правно лице у коме су оснивачи страна правна лица регистрована у земљама у којима према унутрашњим прописима тих земаља није дозвољено, или није могуће утврдити порекло оснивачког капитала.

<sup>55</sup> Видети: *Извештај Савета*, стр. 3 и стр. 35–38.

<sup>56</sup> Видети једну од ретких студија о медијима, са економског аспекта: Борис Беговић, *Медији у транзицији: економска анализа*, ЦЈДС, јануар 2002.

### Закључна разматрања

У раду је указано да је Србија оцењена као *делимично слободна медијска земља*, према методологији *Фридом хауса* за 2011. годину. Затим, речено је да је 2012. године Србија оцењена као *земља са неодрживим мешовитим медијским системом*, према ИРЕКС методологији, што представља погоршање у односу на 2011. годину, због лошијих резултата у погледу плуралитета извора информација и слободе говора. Даље, наведено је да је наша земља, према методологији организације *Репортери без граница*, 2011–2012. године, забележила пад у односу на претходне године за 15. места, те се наша на *80. месту*. Потом је указано на следеће проблеме у медијском простору Србије: нејасна власничка структура медија; нетранспарентност јавног сервиса; и економски утицај државних институција на рад медија кроз различите типове државних давања. Најзад, у раду су наведена истраживања која јасно показују да постоји позитиван однос између слободе медија и економског благостања. Такође, указано је да државно власништво над медијима и концентрисано приватно власништво могу имати негативне реперкусије на економско благостање.

На основу свега реченог, можемо дати генералну оцену да слобода медија није на завидном нивоу у Србији и да се то негативно одржава на економско благостање грађана. Да је слобода медија, поред *ниског квалитета новинарства*, проблем у Србији и да га је потребно у перспективи решавати указује и Медијска студија за нашу земљу.<sup>57</sup> У истој Студији указује се<sup>58</sup> да је државне интервенције и јавну подршку медијима, изузев претплате, неопходно свести на минимум. *Шта је још потребно променити?* Из препорука Извештаја Савета издвајамо три тачке.<sup>59</sup> Пре свега, потребно је учинити транспарентнијом власничку структуру медија у Србији, тј. морају се тачно знати ко су власници медија у Србији, посебно оних са националном фреквенцијом. Затим, побољшавање конкуренције између медијских кућа и унапређивање плуралитета извора информација показује се као неминовност, где пресудну улогу треба да имају Комисија за заштиту конкуренције и Републичка радиодифузна агенција. Даље, кршење различитих закона од државних службеника мора бити најстроже санкционисано, јер ако се тако понашају представници грађана, онда не може бити речи о правној држави.

---

<sup>57</sup> Видети: *Текст медијске студије на српском језику*, стр. 114.

<sup>58</sup> *ibid.*

<sup>59</sup> Видети *Извештај Савета*, стр. 43–44.

Да државно власништво над медијима може имати негативне импликације на слободно тржиште информација показује пример *РТС-а*. Указана нетранспарентност у раду ове медијске куће, као и служење парцијалним политичким интересима, угрожава елементарно *право грађана да знају*. Тиме се подрива *култура отворености*, о којој *Стиглиц* говори. Дакле, ова медијска кућа требало би да заиста *постане* јавни сервис, узимајући нарочито у обзир искуство грађана са информисањем *РТС-а* за време аутократског режима крајем 20. века. Грађани Србије то свакако заслужују. Но, без притисака јавности и невладиног сектора, као и критичким освртом на рад ове куће преко алтернативних медија (других приватних ТВ станица, интернета), тешко да ће доћи до значајних промена.

У раду је посебно апострофирано питање односа слободе медија и економског просперитета. Земља која тежи уласку у Европску унију, у којој је већина држава-чланица медијски слободна,<sup>60</sup> и за чије чланство везује унапређење животног стандарда својих грађана, са оваквим степеном слободе медија (који, као што је указано, има негативне импликације на доношење слободних економских одлука), не може рачунати на истинско приближавање у овој сфери, а самим тим, не може рачунати на економски просперитет. Слобода медија јесте један од важних услова економског раста, јер како наведена истраживања указују, сиромаштво представља нужни пратилац ниског нивоа слободе медија. Такође, у сиромашним земљама доминирају медији који су најчешће у државном власништву, или у концентрисаном приватном власништву. Сходно томе, закључујемо да без разбијања монопола у медијској сфери, пре свега у сфери пружања информација, грађани ове земље не могу рачунати на економски просперитет.

---

<sup>60</sup> Индекс *Фридом хауса* за 2011. годину, према регионима, јасно указује да је већина земаља *Западне Европе*, а које су истовремено и чланице ЕУ, медијски слободна. Изузетак је Италија, која је делимично медијски слободна. И поједини наши медији, попут *сајта Б92* објављују извештаје ове релевантне међународне организације, видети *Извештај* за 2011. годину: [http://www.b92.net/eng/insight/pressroom.php?yyyy=2011&mm=05&nav\\_id=74124](http://www.b92.net/eng/insight/pressroom.php?yyyy=2011&mm=05&nav_id=74124)

**Prof. Ljubica Nikolić, LL.D.**  
Full Professor,  
Faculty of Law, University of Niš

**Aleksandar Mojašević, LL.M.**  
Teaching Assistant,  
Faculty of Law, University of Niš

**FREEDOM OF THE MEDIA IN SERBIA:  
Implications on the Economic Wellbeing**

*The subject matter of analysis in this paper is the current state of affairs concerning the freedom of mass media in Serbia, with specific reference to the methodology of relevant international organizations involved in measuring, comparing and assessing the freedom of media in different countries worldwide. We intend to clearly identify the position of Serbia in the global media world and in relation to the neighbouring countries, in particular. In that context, the primary objective of this article is to examine the relation between the freedom of media and the economic wellbeing. In the first part of the paper, we target the position of Serbia in the world by applying the generally recognized indexes for measuring the freedom of media. Then, we provide an overview of the relevant empirical researches on the freedom of media and economic wellbeing. Further on, we analyze the advantages and disadvantages of the media situation in Serbia, with specific reference to the operation of the public broadcasting service, the media ownership structure and the relation between the public authorities and the media. In the conclusion, we present and elaborate on our standpoints on the implications that the current status of the freedom of media and the overall media situation in Serbia have on the economic wellbeing.*

**Key words:** media, freedom, economic wellbeing

*Др Станка Стјепановић, редовни професор  
Правни факултет Универзитета Источно Сарајево*

### **ПРАВО НА ЖИВОТ ДЕТЕТА КАО ЕТИЧКА ВРЕДНОСТ У МЕДИЈСКОМ ПРАВУ**

*Апстракт:* У овом раду ауторка указује на поштовање основне људске вредности, одговорности за прво основно људско право – право на живот, те место овог права, као етичке вредности у медијској етици. Оцењује међусобни однос права на живот и права на слободу изражавања као етичке вредности. Медији су дужни, на основу медијске етике, да се у свом раду ослањају на универзалне вредности искључујући дискриминацију по било ком основу. Управо због тога што медији имају високи задатак у друштву требају имати и одговорност према јавности. Крше ли медији Кодекс новинарске етике ако у свом извештавању јавности дискриминишу право на живот детета и то тако да се оглушују о члан 1. Конвенције о правима детета УН – а из 1989. године, те извештавају само о праву на живот рођеног детета? Указује на проблеме недовољног неговања права на живот зачетка и његовом положају као етичке вредности у медијском праву Србије.

*Кључне речи:* живот, дете, медијска етика, абортус, истина, извештај.

#### **Увод**

У Конвенцији о правима детета, у члану првом дефинисано је ко се сматра дететом. То је свако људско биће које није навршило 18 година, осим ако се у законодавству земаља потписница Конвенције пунолетство не стиче раније. Значи да Конвенција сматра и зачетак дететом, што је у складу са медицинском науком. Да неке земље сматрају да се Комитету за права детета треба подносити редован извештај о заштити рођене и нерођене деце, то доказују њихови извештаји Комитету.

Извор за медијску етику су све Конвенције међународних и регионалних организација, истина и препоруке. Тако је и Конвенција о правима детета извор права. Слобода информисања треба бити усмерена и на најважнију вредност у једном друштву, а то је право на живот.

Обично се на странама дневне штампе појављује сензационална вест са крупним насловима – Нађена мртва беба у шипражју при обали реке, у

контејнеру. Или, мајка убила дете, бацила га кроз прозор, па онда убила себе. Ниједна информативна емисија није почела, нити су било које дневне новине објавиле колико је тога дана убијено легалним абортусом деце. Не објављује се ни то колико је жена због тога остало болесно или неплодно. Дискриминација је видљива између права на живот рођене и права на живот нерођене деце и у односу према остацима нерођене деце. Она су предмет разних трговина, као што је фармацеутска индустрија, козметичка индустрија, Потребно је да медији као етичку вредност штите право на живот и да попут медија у једној демократској држави као што је Пољска, као етичку вредност ставе и право на живот нерођене деце.<sup>1</sup>

## 2. Тачно извештавање

Етичке вредности се дефинишу као људска и друштвена добра која су предмет заштите медијске етике<sup>2</sup>. Тачност извештавања подразумева да се прикажу стварне чињенице које одговарају стварном догађају и то изношење битних чињеница о њему. Најчешће извештавање иде у смеру мозаика и то тако да се разни догађаји не прате њиховим следом већ тако да се сваки разбије на више делова, а онда се мозаик не слаже оним редом и на онај начин како је то било пре разбијања догађаја. Тако сложен мозаик чињеница даје потпуно другачију слику стварног догађаја и носи сва обележја нетачног извештавања. То се коси са медијским етичким кодексима. У овом раду покушавамо осветлити један део мозаичког извештавања у области права детета на живот и права родитеља на слободу одлучивања о родитељству и абортуса као искључивог права жене по нашим прописима.

Према Кодексу новинара Србије основно начело које руководи новинара је саопштавање истине утврђене прописаним професионалним стандардима<sup>3</sup>. С обзиром да је у питању демографска катастрофа на просторима Републике Србије, а и неким деловима Републике Српске, посебну пажњу треба посветити основном праву на живот детета и опстанку становништва. Како се јављају велики проблеми које са собом

---

<sup>1</sup> Пољска је од 1956 – 1993 године имала веома либералан Закон о абортусу што се одражавало на опште стање репродукционог здравља становништва, тачније речено, резултати су били поразни кад је у питању здравље жена и вредности породице. Залагањем покрета Солидарност у Пољској је донесен Статут за заштиту живота који је свео дозволу абортуса у изузетним случајевима, а пре свега ако је био у опасности живот мајке. После тога број абортуса је опао, смањена је 100% смртност беба при рођењу и побољшано репродуктивно здравље.

<sup>2</sup> Д. Николић, Медијско право, Службени гласник 2010, стр.303

<sup>3</sup> Кодекс новинара Србије-упутства и смернице, Београд 2008., 10

носи дисбаланс између живорођене деце и броја умрлих, онда би, поштујући моралне кодексе медијске етике новинари требали своју свакодневну пажњу усмерити на догађаје који на то утичу и тачно информисати, уз чување приватности сваког лица шта се у стварности дешава. У случају насилних прекида трудноће да се редовно извештава о томе колико се врши прекида трудноће и да се том проблему не приступа мозаички. Таквих извештавања, која не би била сензационалистичка већ таква да информацију прикажу у њезиној реалности, допринела би много да се уоче сви проблеми који су довели до насилног прекида трудноће и сви проблеми који ће настати после насилног прекида трудноће за нерођено дете које ће бити лишено живота, за мајку којој ће трајно бити нарушено физичко здравље са далекосежним последицама за њезин психосоцијални статус, на живот остале деце у породици и целе породице, а затим и друштва у целини.

### ***2.1 Извештавање о праву на живот нерођеног***

Новинари се претежно баве писањем о неком догађају када је извршено чедоморство, као привилеговано кривично дело убиства детета непосредно после рођења<sup>4</sup>. Нарочито се објављује када је дете нађено на улици, у шипражју реке и та информација нема наставак у смислу да се обави разговор с медицинским експертом који би указао на порекло и осуду оваквог злочина и са правним стручњаком који би навео све елементе бића кривичног дела убиства и онда би уследио закључак да нема разлога да се овом људском бићу може тако једноставно одузети живот, те да је у време све већег спектра заштите свих људских права недопустиво да право на живот тек рођеног, најчешће ванбрачног, детета буде мање заштићено него пре два века у Карађорђевој Србији.

Са етичког становишта не може новинар у оваквим информацијама давати простора више наслову него тексту. У противном, то је полуинформација која у формули даље производи полуистину, а ова даље индукује сврставање информације о смрти новорођенчади која је наступила услед чедоморства у ранг вести типа „Данас је на планини падао снег“. Ако се информација тако сервира, онда у њој нема обликоване поруке да је живот највећа вредност сваког људског бића. О убиствима која се дешавају свакодневно у разним клиникама нерођене деце новинари углавном не пружају информације. Етичка вредност је и

---

<sup>4</sup> Карађорђевић Кримиални законик донесен 1807. или 1810. је свако убиство намерно кажњавао смртном казном, а изједначио је и убиство ванбрачног новорођенчета као и свако друго убиство и предвидео смртну казну. Љ. Кркљуш, Правна историја српског народа, Београд 2011., 139.

однос новинара према праву на живот нерођеног детета. Ако новинар „не види“ убиства нерођених пролазећи свакодневно поред клиника и не жели ту информацију пружити у етар, он је саучесник у прикривању таквих догађаја. Зар није етичка норма помоћи немоћнима? Иако је Конвенција о правима детета УН – а у члану 1. дефинисала дете као свако људско биће које није навршило 18 година, новинари као да су то заборавили и сматрају да треба писати само о оној деци која су убијена након рођења. Полазећи од принципа да се треба заштитити најбољи интерес детета, онда је логичан след да је у његовом интересу да му свако штити његово основно право на живот и здравље, па и новинари. Од 1978. године када је усвојен Закон о здравственим мерама за остваривање права на слободно одлучивање о рађању деце, у бившој Југославији, нагло су порасли проценти извршених убистава деце абортусом. У ситуацији у каквој се демографски наша Србија, кључна ствар око које би се морали сложити сви новинари, без обзира коме од два новинарска удружења припадају, је да се својом информацијом боре за живот сваког детета. Ако у 10 година абортусом буде побијено 2 милиона деце у Србији, а за то време умре 350.000 људи више него што се роди, онда је јасно да приоритет треба дати у информацији догађајима који спречавају да становништво просто опстане.

Ако информација буде мозаик сложених чињеница које не указују на то да је извршено убиство једног члана друштва, можемо слободно рећи да је та информација нетачна. Право на живот, као највишу вредност требају новинари својим пером штитити у свакој врсти медија где се објављује та информација. Новинар мора у свом мозаику извештавања о тим догађајима имати и коцкице и из здравствене установе и из школе, јер су нажалост, по статистичким извештајима девојчице већ од 13 година биле доведене у положај да морају убијати властито дете, тако да је то двоструко кршење права детета, на живот и права детета на здравље. Новинари обликују јавно мњење и својим информацијама кристалишу вредности у друштву. Етика их обавезује да говоре о праву на живот нерођених да изнесе становишта медицинске науке о томе да живот људски почиње зачећем. Да критикују несклад између стварног стања медицинске науке и права које признаје правну заштиту рођеног детета, а изузетно у питањима наслеђивања, под условом да се последице роди признаје и зачетку. Врло ретко се може наћи у новинама или у било ком виду информација о овом проблему. Када се деси смрт жене која је вршила абортус, онда се појављују информације о том догађају где је средишња информација смрт жене, а споредна да је извршила абортус.



### *2.1.2. Однос нетачне информације и пада етичких вредности*

Неспорна је чињеница да је неприказивањем стварног убиства нерођених дошло до тешких психосоцијалних проблема становништва и неумољивог сурвавања свих етичких вредности у друштву. Друштво вапи за помоћу, а помоћ треба пружити сваки члан друштва у границама својих могућности. Помоћ траже немоћни, а сада су то у нашем друштву стари јер је њих више него младих. Ко ће им пружити помоћ ако ће за десетак година младих бити још мање, јер мајке масовно због економског незнања све више користе своје „право“ да убију своје дете пре него што се роди, да се породици не стварају још већи „економски проблеми опстанка“. Како се етичка вредност, ако буде срушена, мора постепено подизати, то у овом друштву могу урадити само новинари поступајући у складу са својим кодексима етике. Као што би сва звона и све сирене требале бити укључене када се појави пожар да позову све људе на помоћ у гашењу пожара, тако би и новинари требали преузети улогу звона и сирене да у својим информацијама позову на елементарну заштиту живота нерођених, а самим тим опстанка рођених, а старих лица.

## **3. Предлог за допуну Кодекса**

У Кодексу новинара Србије, иза разрађених правила која обезбеђују тачно, објективно, потпуно и благовремено извештавање о догађају, у другом делу под називом „Однос новинара према чињеницама“, посебно би требало уградити правила о тачном извештавању о прекидима трудноће, убиствима, абортусом нерођене деце. Новинара треба интересовати истина, а најмање се пише о праву детета на истину, право мајке да сазна истину о самом чину прекида трудноће да то није само прекид трудноће већ да је то убиство детета уз истовремени атак на њезино властито здравље. Новинари су дужни да у сваком случају у својим информацијама и свом закључку на крају тих информација истичу као највећу вредност степен достигнутих људских права и то тако да нема никакве дискриминације.

### *3.1. Полна дискриминација*

Фаворизујући право жене на абортус као искључиво право врши се полна дискриминација и то тако да се оцу детета одузима право да одлучује о животу свог детета пре рођења. Новинари би требали да свакодневно указују на тај проблем и да на тај начин створе истиниту слику о овом проблему што би сигурно довело до тога да законодавац промени законску регулативу и дозволи одлуку о том питању и оцу детета

равноправно. И у том питању је несклад између медицинске науке и правне регулативе. Медицинска наука је јасна у питању које карактеристике садржи ембрион, он носи у свом генетском склопу пола хромозома мајке, а другу половину од оца. За право је то предмет о чијем опстанку одлучује искључиво мајка, а зависно од временских стадијума у трудноћи, о томе одлучује поред ње и надлежни лекар специјалиста гинекологије и акушерства.

У Кодексу новинара изричито је наведено да је недозвољено дискриминаторско понашање у медијима у односу на пол, расу, веру, нацију, опредељење појединаца. Уколико новинари ћуте о оваквим догађајима, који су свакодневни, и у сваком већем граду вишеструки, онда се слободно може рећи да они крше свој Кодекс, а и ћутњом о таквим догађајима утичу да се такви догађаји узимају као нормална појава. Штавише, овакви догађаји су видови насиља у породици, јер постоји огроман број случајева у коме мушкарци који „немају право“ да одлучују о животу или смрти свог нерођеног детета ипак присиљавају своје жене да изврше абортус. Наши новинари понекад напишу да се дешава случај у Индији или Кини да мужеви кад сазнају за пол детета присиљавају своје жене да изврше абортус<sup>5</sup>. На тај проблем у нашим условима новинари су врло ретко указивали, иако је у разговору са начелником Института за заштиту мајке и детета, он указао на проблем одлучивања родитеља на абортус када је у питању женско дете.

### *3.2. Право на достојну сахрану остатака нерођеног*

Не показујући интересовање за неки проблем чини се да се ствара прекривач над тим проблемом и да се фингира да тај проблем не постоји. Шта се дешава са остацима тела деце чији је живот прекраћен абортусом? Да ли је могуће да Кодекс новинарске етике не обавезује новинаре да укажу на овај проблем? Зар би требало да се не боре ни за право на живот и право на достојну сахрану тих остатака детета<sup>6</sup>? О промету остатака деце после абортуса које је добило своје елементе купопродајног уговора најобичнијих ствари, а не делова убијеног људског бића, не пружа се

---

<sup>5</sup> 2010. године је објављено да је жена пријавила свог мужа након што је и 17. пут присилио да изврши абортус јер је сваки пут кад је после ултразвучног прегледа лекар саопштио пол детета, сазнавши да је сваки пут женско, муж је присиљавао на абортус. Политика од 08. априла је имала опширну информацију о проблемима који су се јавили у Кини услед селективног абортуса по полу детета указујући на проблеме који ће се појавити кроз неколико година јер је 24 милиона више мушке деце која су добила шансу да их мајке роде док су женска деца убијана абортусом.

<sup>6</sup> У Италији је недавно отворено у Риму уз гробље Светог Лаврентија, гробље за сахрану ембриона.

тачна или готово никаква информација. Требало би да новинар разговара, поштујући приватност и штитећи анонимност мајке која је извршила абортус, да у сваком случају постави питање зна ли она где ће завршити остаци њеног детета? Да је више таквих информација, сигурно се не би дешавало да мајка која је извршила абортус након извесног времена стави то дете себи на лице јер су ти делови детета завршили у козметичкој индустрији за прављање крема које служе за улепшавање коже, или можда спречавају „старење“. Разни су видови комерцијалног искоришћавања, нарочито ако се абортус врши у каснијој доби <sup>7</sup>. Да би дошли до ових информација, новинари не морају прекршити свој Кодекс у погледу забране употребе свих нечасних средстава као што су сила, претња, уцена, превара и слично, већ могу једноставним разговором са мајком која је извршила абортус, њезиним супругом, лекаром који је вршио абортус, и једноставно тражити одговор на ова питања, а затим у козметичкој и фармацеутској индустрији, посебним разговорима са фармацеутима у апотекама, сложити истинит мозаик где ће сваки од тих каменчића бити на месту. У противном, новинари, било да информацију дају само текстом, цртежом, илустрацијама, фотографијама, видео и звучним записима, неће донети тачну информацију и њихова информација неће послужити решењу једног горућег проблема за опстанак и функционисање једног друштва, а то је проблем убијања нерођених и претварање државе у државу старих и немоћних лица које нема ко ни неговати нити издржавати јер младих нема.

### **Закључак**

Право на слободу изражавања заузима посебно место у етичким вредностима. Етичке вредности, као цивилизацијска творевина су истовремено и универзалне и посебне. Основна карактеристика поштовања људских права је поштовање универзалних вредности уз уважавање посебности у сваком националном праву.

С обзиром на резултате пописа становништва у 2011. години можемо извести закључак да је у последњих 10 година бројка морталитета, у односу на бројку наталитета у плусу преко 300 000. Статистике кажу да је Србија подручје са најстаријим просеком становништва у Европи. Демографским речником речено, Србија је у фази демографске катастрофе. Поштујући све међународне и регионалне правне

---

<sup>7</sup> Цена је на светском тржишту мозга абортираног детета 950 долара

норме, треба се водити брига и о националној етичкој вредности права на живот.

Полазећи од тога да је Србија вишенационална и мултирелигиозна држава, обавеза је новинара да штите врхунске националне – државне интересе, а то је пре свега право на живот сваког људског бића.

Треба истовремено ставити у исту раван свачији живот без дискриминације на рођену и нерођену децу. Ако је у питању опстанак једног друштва, онда се обавезно сви носиоци моћи, а посебно медији укључити у заштиту те вредности. Између права мајке на абортус, као искључивог права жене и права на живот детета, медијска етика треба дати предност универзалном праву на живот, ако тиме није угрожено право на живот мајке. Ако би новинари у том смислу извештавали јавност, о бризи за репродуктивно здравље, о чињеници да је зачетак већ посебан облик људског бића коме са 18 дана већ куца властито срце, кад би водили разговоре са лекарима из клиника које врше абортус, када би износили застрашујуће последице демографске катастрофе и борили се за сигурне куће у коме би се смештале трудне жене и борили се за то да и нежељено дете буде рођено, а да потом буде усвојено, ублажила би се демографска катастрофа. На стотине хиљада брачних парова у Србији је бесплодно, на хиљаде постоји захтева за усвојење деце. Само довести у везу лица која желе да усвоје децу и мајке које би да се реше свог нерођеног детета је заштита основног права на живот, права на усвојење и права на недискриминацију. Свакондевне емисије на ТВ екранима и чланци у новинама могу постићи заштиту живота. На тај начин медијска етика остварила би циљ у друштву и поред права на живот, као што је то учинила Италија<sup>8</sup>, допринела би и праву на заштиту остатака људског бића у њиховој сахрани на гробљима. Етичке норме у медијском праву су у односу на законодавство Србије аутономне, али би новинари ипак требали у својим кодексима истицати таква етичка правила која не би дискриминисала нерођену децу у праву на живот и тиме довести до промене постојећег законодавства у Србији о заштити нерођене деце.

---

<sup>8</sup> У Италији је недавно у Риму отворено гробље у коме се сахрањују нерођена абортирана деца. Градске власти су поред гробља Светог Лаврентија доделиле 600 м<sup>2</sup> за укуп те нерођене деце и то је четврто гробље у Италији за ту намену. У Милану постоји већ неколико година такво гробље и у 2009. години је у гробљу сахрањено 4 800 нерођене деце.

**Prof. Stanka Stjepanović, LL.D.,**  
Full Professor,  
Faculty of Law, University of Eastern Sarajevo

### ***The Child's Right to Life as an Ethical Value in Media Law***

#### **Summary**

*Demographic vocabulary words, Serbia is at the stage of the demographic disaster. Respecting all the international and regional legal norms should be taken care of and ethical values of the national right to life. It points to the problems of lack of nurturing the right to life and the inception of his position as an ethical value in the media law in Serbia. The Convention on the Rights of the Child in Article 1 defines a child as every human being below the age of 18 years, unless the legislation of the Parties of the Convention, majority is attained earlier. This means that the Convention is considered the beginning of the child, which is consistent with medical science. In some countries believe that the Committee on the Rights of the Child must submit a regular report on the protection of children born and unborn, to prove their statements to the Committee.*

*Usually, the parties appearing daily press with sensational news headlines big - dead baby was found in the underbrush at the river bank, in a container. Or, the mother killed the child, threw him out the window, and then killed him. None of the news program did not begin, nor are any daily newspaper published, how many were killed that day, to legal abortion of children. Do not be published or how many women because other ill or infertile. Discrimination is visible between the right to life born and the right to life of unborn children, and in relation to the remains of unborn children. They are subject to various shops, such as the pharmaceutical industry, cosmetic industry, the need for the media as an ethical value of protecting the right to life, and that such media in a democratic country like Poland, as an ethical value and put the right to life of unborn children*

*Although ethical standards in media law, in relation to the autonomous Serbian legislation, they should still stand out in their codes of ethics such rules would not be in conflict in international law and constitutional right to protection of life, but also equaled everyone's life without discrimination on the born and unborn children. Thus, the Convention on the Rights is the source of law. Freedom of information should be directed to this most important value in society, to the right to life. If it comes to the survival of a society, then we must all holders of power, and especially the media involved in the protection of those values.*

*Starting from the fact that Serbia is a multiethnic and multireligious country, the obligation of journalists to protect the top of the national - national interests, and this is primarily a right to life of every human being. In this paper special attention to the part of the code of the journalist than the facts - true, complete and timely reporting, which has no right on the life as unborn.*

**Key words:** *rights of the child, right to life, media law, Code of Ethics*

*Др Танасије Маринковић, доцент*  
*Правни факултет Универзитета у Београду*

### **ГОВОР МРЖЊЕ КАО ОСНОВ ОГРАНИЧЕЊА СЛОБОДЕ ИЗРАЖАВАЊА\***

*Апстракт:* У пракси Европског суда за људска права слобода изражавања ужива посебну заштиту. Она је, према мишљењу Суда, уграђена у темеље демократског друштва и један је од основних услова за његов напредак и за развој сваког човека. При томе, слобода изражавања важи не само за “информације” и „идеје“ које се повољно примају, или које не вређају или на које се гледа са равнодушношћу, већ и за оне које вређају, шокирају и узнемиравају државу, или део становништва, јер су то захтеви плурализма, толеранције и ширине духа без којих нема „демократског друштва“.

Ово високо вредновање слободе изражавања нарочито долази до изражаја када је реч о политичком говору, будући да је слободна политичка расправа важно обележје демократског друштва. Ипак, Европски суд, стоји и на становишту да когод се служи слободом изражавања преузима „дужности“ и „одговорности“ и да слобода политичке расправе несумњиво није апсолутне природе. Сасвим конкретно, када је реч о говору мржње, Суд подвлачи да су толеранција и поштовање једнаког достојанства свих људских бића основ демократског и плуралистичког друштва и да се у демократским друштвима, у начелу, може сматрати неопходним да се казне, па чак и да се спрече, сви облици изражавања који заговарају, подстичу, промовишу или оправдавају мржњу засновану на нетолеранцији.

Полазећи од појма забране говора мржње у уставном систему Србије, и места Европске конвенције за заштиту људских права у његовој хијерархији извора права, у овом раду се прати еволуција јуриспруденције Европског суда у погледу разумевања и дефинисања услова под којима се може сматрати неопходним да сезбог говора мржње ограничи слобода изражавања у демократском друштву. Тај правни стандард – неопходности ограничења у демократском

---

\*Овај рад је урађен у оквиру пројекта *Конституционализам и владавина права у изградњи националне државе – случај Србије*, који финансира Министарство просвете и науке Републике Србије.

*друштву, се потом пореди са стандардом јасне и постојеће опасности, који се готово читав век развија у пракси Врховног суда Сједињених Америчких Држава, и чија примена се понекада заговара и у Европи.*

**Кључне речи:** - Слобода изражавања. – Говор мржње. – Неопходност ограничења у демократском друштву. – Јасна и постојећа опасност. – Европски суд за људска права. – Врховни суд САД-а

## 1. УВОД

Одлука Уставног суда Републике Србије о забрани рада Удружења грађана *Отачаствени покрет Образ*, „због деловања усмереног на кршење зајемчених људских и мањинских права и изазивања националне и верске мржње“,<sup>1</sup> отворила је у нашој научној и стручној јавности расправу о појму говора мржње и границама слободе политичког изражавања.<sup>2</sup> Ова питања се постављају утолико пре што у пракси Европског суда за људска права, која се, иначе, мора узети у обзир приликом тумачења одредаба о људским правима у нашем уставном систему, слобода политичког изражавања ужива посебну заштиту. Наиме, она је, према мишљењу Европског суда, уграђена у темеље демократског друштва и један је од основних услова за његов напредак и за развој сваког човека. При томе, слобода изражавања важи не само за „информације“ и „идеје“ које се повољно примају, или које не вређају или на које се гледа са равнодушношћу, већ и за оне које вређају, шокирају и узнемиравају државу, или део становништва, јер су то захтеви плурализма, толеранције и ширине духа без којих нема „демократског друштва“. Ипак, Европски суд, стоји и на становишту да когод се служи слободом изражавања преузима „дужности“ и „одговорности“ и да слобода политичке расправе несумњиво није апсолутне природе. Сасвим конкретно, када је реч о говору мржње, Суд подвлачи да су толеранција и поштовање једнаког достојанства свих људских бића основ демократског и плуралистичког друштва и да се у демократским друштвима, у начелу, може сматрати неопходним да се казне, па чак и да се спрече, сви облици изражавања

---

<sup>1</sup>Одлука Уставног суда Републике Србије, број VIII-249/2009, „Службени гласник РС“ бр. 69/12, стр. 89.

<sup>2</sup> То питање је заострено већ одбијајућим издвигеним мишљењем судије Катарине Манојловић Андрић, са којим се сагласила и судија др Оливера Вучић, у поменутом предмету Уставног суда. Вид. „Службени гласник РС“ бр. 69/12, стр. 102-104.



који заговарају, подстичу, промовишу или оправдавају мржњу засновану на нетолеранцији.

У настојању да се да одговор на питање под којим условима се може сматрати неопходним да се у демократском друштву казни, па чак и да се спречи, говор заснован на нетолеранцији, у овом раду се прати еволуција јуриспруденције Европског суда, и то од пресуде Зана против Турске, средином деведесетих година XX века, када је спорни интервју анализиран уско с обзиром на време и простор у којем је дат и ауторитет онога ко га је дао, до пресуде Вејделанд против Шведске, од фебруара ове године, у којем је дељење памфлета у средњој школи окарактерисано као говор мржње пре свега с обзиром на њихову садржину. Будући да се стандард неопходности ограничења у демократском друштву (*necessary in a democratic society*), који се на основу Европске конвенције за људска права развија у пракси Европског суда, неретко пореди са стандардом јасне и постојеће опасности“ (*clear and present danger*), који се готово један век развија у пракси Врховног суда Сједињених Америчких Држава,<sup>3</sup> у раду се разматра и његов појам. Овим разматрањима, међутим, претходи анализа забране говора мржње и услова под којим говор мржње може бити основ за ограничење слободе изражавања у уставном систему Републике Србије.

## 2. ЗАБРАНА ГОВОРА МРЖЊЕ У УСТАВНОМ СИСТЕМУ СРБИЈЕ

Устав Републике Србије начелно забрањује и кажњава „свако изазивање и подстицање расне, националне, верске или друге неравноправности, мржње и нетрпељивости“ (чл. 49), да би у одговарајућим одредбама предвидео могућност ограничења и одређених људских права због говора мржње. У том смислу, „слобода испољавања вере или уверења може се ограничити законом, само ако је то неопходно у демократском друштву, ради... спречавања изазивања или подстицања верске, националне или расне мржње“ (чл. 43, ст. 3 Устава). Исто тако, „Уставни суд може забранити верску заједницу само ако... изазива и подстиче верску,

<sup>3</sup>На њега се у издвојеним мишљењима позивају како судије Европског суда у Стразбуру, тако и судије Уставног суда Србије. Вид. делимично одбијајуће издвојено мишљење судије Бонело у предмету *Sürekr. Turkey N°1*, пресуда Великог већа Европског суда од 8. јула 1999, бр. представке: 26682/95, стр. 38-39, и поменуто одбијајуће издвојено мишљењем судије Катарине Манојловић Андрић, са којим се сагласила и судија др Оливера Вучић, „Службени гласник РС“ бр. 69/12, стр. 104.

националну или расну нетрпељивост“ (чл. 44, ст. 3 Устава). Заговарање, односно и зазивање „расне, националне или верске мржње“ може бити основ за спречавање ширења информација и идеја путем средстава јавног обавештавања (чл. 50, ст. 3 Устава), и за забрану удружења (чл. 55, ст. 4 Устава). Као вид угрожавања права и угледа других, говор мржње може довести до ограничења слободе мишљења и изражавања (чл. 46, ст. 2 Устава), и слободе окупљања (чл. 54, ст. 4 Устава).

Ове уставне норме о забрани говора мржње нашле су своју разраду у одговарајућим законима Републике Србије, од којих је посебно значајан Закон о забрани дискриминације (ЗОЗД) који одређује појам говора мржање, и њему сродног облика дискриминације- узнемиравања и понижавајућег поступања - који се понекада подводи под говор мржње у ширем смислу.<sup>4</sup> У ужем смислу говор мржње је „изражавање идеја, информација и мишљења којима се подстиче дискриминација, мржња или насиље против лица или групе лица због њиховог личног својства, у јавним гласилима и другим публикацијама, на скуповима и местима доступним јавности, исписивањем и приказивањем порука или симбола и на други начин“ (чл. 11 ЗОЗД); док, узнемиравање и понижавајуће поступање „има за циљ или представља повреду достојанства лица или групе лица на основу њиховог личног својства, а нарочито ако се тиме ствара страх, или непријатељско, понижавајуће или увредљиво окружење“ (чл. 12 ЗОЗД). Произлази да се говором мржње, и узнемиравањем и понижавајућим поступањем, припадницима расне, етничке, верске, сексуалне или друге групе наносе психичке повреде - нарушавањем части или угледа, стварањем страха од изолације или физичког напада – управо због њиховог групног идентитета. Ови видови одрицања права на једнако људско достојанство су по правилу усмерени на припаднике мањинских група (које су у прошлости биле угњетаване), али се могу испољити и против припадника већинске групе, с тиме што је у том случају степен угрожености и страха објективно неупоредиво мањи. Разлика између ова два облика дискриминације је у томе што је код говора мржње наношење психичких повреда индиректно, док је код узнемиравања и понижавајућег поступања оно директно. Наиме, говор мржње је обраћање најширој публици, а посебно њеним екстремистичким деловима, којим се подстиче дискриминација, мржња или насиље, против припадника одређене групе, чији психички интегритет се на тај начин посредно нарушава.

---

<sup>4</sup> Закон наводи да су облици дискриминације „непосредна и посредна дискриминација, повреда начела једнаких права и обавеза, позивање на одговорност, удруживање ради вршења дискриминације, говор мржње и узнемиравање и понижавајуће поступање“ (чл. 5 ЗОЗД).

Узнемиравање и понижавајуће поступање подразумева, пак, директно обраћање припадницима дате групе, тако да се ствара страх, или непријатељско, понижавајуће или увредљиво окружење.<sup>5</sup>

Произлази да су слобода изражавања и њој сродне слободе (испољавања вере или уверења, верског организовања, удруживања, окупљања и др) уставом загарантована људска права, али не апсолутног, већ релативног типа која могу бити ограничена, *inter alia*, због говора мржње и узнемиравања и понижавајућег поступања. Ипак, Устав Републике Србије додатно штити овај корпус права, чак и онда када је он у служби говора мржње тиме што прописује да „људска и мањинска права зајемчена Уставом могу законом бити ограничена“, не само под условом да се ограничење чини „у сврхе ради којих га Устав допушта“, већ и под условом да је „у обиму неопходном да се уставна сврха ограничења задовољи у демократском друштву и беззадирања у суштину зајемченог права“ (чл. 20, ст. 1). Уз то, Устав синтетички изражава праксу међународних тела која надзиру спровођење међународних стандарда људских права када је реч о испитивању неопходности ограничења људских права у демократском друштву: „При ограничавању људских и мањинских права, сви државни органи, а нарочито судови, дужни су да воде рачуна о суштини права које се ограничава, важности сврхе ограничења, природи и обиму ограничења, односу ограничења са сврхом ограничења и о томе да ли постоји начин да се сврха ограничења постигне мањим ограничењем права“ (чл. 20, ст. 3). Управо у циљу разумевања овог стандарда - неопходности ограничења у демократском друштву - у наставку рада се разматра одговарајућа пракса Европског суда за људска права која се, према изричитом слову Устава, мора узети у обзир приликом тумачења одредаба о људским правима (чл. 18, ст. 3 Устава Републике Србије), као и појам њему конкурентског стандарда - јасне и постојеће опасности - који се развио у пракси Врховног суда САД-а.

### **3. ЗАБРАНА ГОВОРА МРЖЊЕ У ПРАКСИ ЕВРОПСКОГ СУДА ЗА ЉУДСКА ПРАВА**

У пракси Европског суда за људска права слобода говора ужива посебну заштиту.<sup>6</sup> Како Суд константно истиче још од пресуде Хендисајд,

<sup>5</sup>О појму говора мржње вид. Eric Barendt, *Freedom of Speech*, Second Edition, Oxford University Press, Oxford 2005, 170-186.

<sup>6</sup>Ова заштита се посебно развила у оквиру члана 10 Европске конвенције који предвиђа да „свако има право на слободу изражавања“, да “ово право укључује слободу поседовања сопственог мишљења, примања и саопштавања информација и идеја без мешања јавне

слобода изражавања је уграђена у темеље демократског друштва, и „један је од основних услова за његов напредака и за развој сваког човека. [...] Она важи не само за "информације" и "идеје" које се повољно примају, или које не вређају или на које се гледа са равнодушношћу, већ и за оне које вређају, шокирају и узнемиравају државу, или део становништва. Такви су захтеви плурализма, толеранције и ширине духа без којих нема "демократског друштва"<sup>7</sup>. Ово особено вредновање слободе изражавања нарочито долази до изражаја када је реч о политичком говору: „Члан 10, став 2 Конвенције оставља мало простора за ограничење слободе изражавања у домену политичког говора или питања од општег интереса“<sup>8</sup>. Суд, наиме, истиче да је подстицање слободне политичке расправе важно обележје демократског друштва. „Он придаје највиши значај слободи изражавања у контексту политичке расправе и сматра да су за оправдање ограничења политичког говора потребни веома јаки разлози“<sup>9</sup>.

Ипак, Европски суд, стоји и на становишту да „когод се служи слободом изражавања преузима "дужности" и "одговорности" чији обим зависи од његове ситуације и техничких средстава које користи“<sup>10</sup>, и да „слобода политичке расправе несумњиво није апсолутне природе“, те да „надлежне државне власти имају могућност, у својству гарантора јавног реда, да усвоје мере, чак и кривичноправне природе, усмерене на то да се на одговарајући начин и не прекомерно одреагује на клеветничке оптужбе лишене основа или изражене у лошој намери“<sup>11</sup>, док у ситуацијама у којим „изражена гледишта подстичу на насиље против појединца или јавног

---

власти и без обзира на границе“, као и да „коришћење ових слобода повлачи за собом дужности и одговорности“, из чега произлази да се оно „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“. Од значаја за ово питање је и јуриспруденција Европског суда о говору који уопште не ужива судску заштиту, јер је вид злоупотребе права, заснована на члану 17 Конвенције који гласи да се „ништа у овој Конвенцији не може [се] тумачити тако да подразумева право било које државе, групе или лица да се упусте у неку делатност или изврше неки чин усмерен поништавање било ког од наведених права и слобода или на њихово ограничавање у већој мери од оне која је предвиђена Конвенцијом“.

<sup>7</sup> *Handysidev. TheUnitedKingdom*, 7. децембар 1976, бр. представке: 5493/72, пара. 49.

<sup>8</sup> *SchorschandNewsVerlagsgesellschaftmbHv. Austria*, пресуда Европског суда за људска права од 13. новембра 2003, бр. представке: 39394/98, пара. 30.

<sup>9</sup> *Feldekv. Slovakia*, пресуда од 12. јула 2001, бр. представке: 29032/95, пара. 83.

<sup>10</sup> *Handysidev. TheUnitedKingdom*, пара. 49.

<sup>11</sup> *Castellsv. Spain*, пресуда од 23. априла 1992, бр. представке: 11798/85, пара. 46.

званичника или дела становништва, државне власти имају већу слободу процене када испитују потребу ограничења слободе изражавања<sup>12</sup>. Сасвим конкретно, када је реч о говору мржње, „Суд подвлачи да су толеранција и поштовање једнаког достојанства свих људских бића основ демократског и плуралистичког друштва“ и да „се у демократским друштвима, у начелу, може сматрати неопходним да се казне, па чак и да се спрече, сви облици изражавања који заговарају, подстичу, промовишу или оправдавају мржњу засновану на нетолеранцији“<sup>13</sup>. Шта се, при том, може сматрати говором мржње ствар је, глобално посматрано, доктринарног и јуриспруденцијалног спорења, али је за праксу Европског суда карактеристично то да се креће у правцу ширења његовог појма, односно сужавања слободе изражавања, уколико се њиме подстиче на мржњу и насиље, или се ствара атмосфера страха, на дискриминаторној основи.

Тако је у предмету Зана против Турске спор био о томе да ли је осуда подносиоца представке за речи којима је изразио подршку „националном ослободилачком покрету *PKK*“ и којима је признао да иако „није за масакре“, „свако може да почини грешке и да *PKK* убија жене и децу грешком“ у складу са чланом 10, ставом 2 Конвенције.<sup>14</sup> Приликом утврђивања да турски суд није повредио члан 10, став 2 Конвенције Европски суд је у обзир узео не само конкретне противречне и двосмислене изјаве подносиоца представке, већ и околности у којима су оне дате: да су изјаве коинцидирале са смртоносним нападима *PKK* на цивиле у југоисточној Турској, у којој су постојале изразите тензије у дато време (у 11 од 12 покрајина југоисточне Турске било је на снази ванредно стање); да је подносилац представке бивши градоначелник Дијарбакара, најзначајнијег града у југоисточној Турској; и да су изјаве биле дате у интервјуу водећем националном дневном листу.<sup>15</sup> „У тим околностима“, закључио је Европски суд, „било је за очекивати да ће подршка коју је бивши градоначелник Дијарбакара, најзначајнијег града у југоисточној Турској, дао *PKK*, у интервјуу водећем националном дневном листу – описујући је као национални ослободилачки покрет – погоршати већ експлозивну ситуацију у датом региону“<sup>16</sup>.

У потоњој пресуди Сурек против Турске у којој је испитивао да ли је осуда власника новина због писма читалаца објављених у тим новинама у

<sup>12</sup> *Sürek v. Turkey* N°1, пара. 61.

<sup>13</sup> *Erbakan v. Turquie*, пресуда од 6. јула 2006, бр. представке: 59405/00, пара. 56.

<sup>14</sup> *Zanav. Turkey*, пресуда Европског суда од 25. новембра 1997, бр. представке: 69/1996/688/880, пара. 57.

<sup>15</sup> *Ibid.*, пара. 58 и 59.

<sup>16</sup> *Ibid.*, пара. 60.

складу са чланом 10, ставом 2 Конвенције, Европски суд је ставио нагласак на оно што је изречено, остављајући по страни дубљу анализу контекста у којем су те речи изговорене. Наиме, у писмима објављеним у локалном истамбулском недељнику, поводом сукоба између турских безбедносних снага и припадника РКК, који у југоисточној Турској трају од 1985. године, Европски суд је приметио да „постоји јасна намера да се жигосе друга страна у сукобу употребом етикета као што су "фашистичка турска армија", "смртоносне банде РТ [Републике Турске, прим. Т.М]" и "плаћене убице империјализма", уз упућивања на "масакре", "бруталности" и "клање"<sup>17</sup>. Тиме се, према мишљењу Суда, наведена писма свде на „позив на крвави обрачун распиривањем ниских емоција и јачањем већ усађених предрасуда које су се испољиле у смртосном насиљу“.<sup>18</sup> У условима датог општег контекста „садржина писма је таква да се намеће закључак да су подобна да доведу до даљег насиља у региону развијајући дубоко усемењену и ирационалну мржњу, против оних који су представљени као одговорни за наводна недела. Порука која је упућена читаоцу је управо та да је прибегавање насиљу неопходна и оправдана мера самоодбране у суочавању са агресором“.<sup>19</sup> С озиром на наведено „Суд понавља да проста чињеница да "информације" или "идеје" вређају, шокирају или узнемиравају није довољна да се оправда то ограничење [...]. Оно што је, међутим, на делу у датом случају јесте говор мржње и величање насиља“.<sup>20</sup>

Конечно, Суд не само да је своју пресуду готово искључиво засновао на садржини реч, не улазећи, за разлику од Зане против Турске, свега две године раније, у посебан контекст у којем су оне изнете, већ није сматрао релевантним ни то што је власник недељника кривично осуђен упркос чињеници да је његова веза са недељником комерцијалне, а не уредничке природе. „Иако је истина да се подносилац представке није лично поистоветио са мишљењима садржаним у писмима, он је“, приметио је Суд, „омогућио њеним писцима простор за распиривање насиља и мржње. Био је власник и као такав је имао моћ да обликује уреднички правац недељника. Из тог разлога био је викариозно подвргнут "дужностима и одговорностима" којима уредничко и новинарско особље недељника подлежу у прикупљању и прослеђивању информација јавности, а који у ситуацијама конфликта и тензије попримају још већу важност“.<sup>21</sup>

---

<sup>17</sup> *Süreky. Turkey*, пара. 62.

<sup>18</sup> *Ibid.*

<sup>19</sup> *Ibid.*

<sup>20</sup> *Ibid.*

<sup>21</sup> *Ibid.*, пара. 63.

У пресуди Фере против Белгије Европски суд је отишао још даље у изолованој анализи изнетих мишљења и утврђивању постојања говора мржње и онда када је јасно да такав говор, с обзиром на околности случаја, не би могао да доведе до насиља и да је мржња тек индиректно уперена против дате мањинске групе. Наиме, подносилац представке у овом предмету - белгијски народни посланик – био је кривично осуђен због низа изјава датих у различитим временским периодима и због делова страначког програма, који су по свом карактеру били више у домену политичке критике, јер су били уперени против белгијске владе и њене имиграционе политике, и уопште локалних политичких странака, него што су се обраћали грађанима и позивали их на одређену акцију.<sup>22</sup> Ипак, „Суд је проценио да подстицање на мржњу не захтева нужно позив на одређени чин насиља или на неку кривичну радњу. Напади на личности учињени увредама, изругавањима или клеветањем одређених делова становништва и његових специфичних група или подстицање на дискриминацију, као у овом предмету, довољан су основ да се власти определе за борбу против расистичког говора насупрот неодговорној слободи изражавања која повређује достојанство, ако не и безбедност тих делова или група становништва. Политички говори који подстичу на мржњу засновану на верским, етничким или културним претпоставкама су опасност за друштвени мир и политичку стабилност у демократским државама“.<sup>23</sup>

Овак приступ Европски суд је потврдио и у једној од својих најновијих пресуда у којој је испитивао да ли су памфлети у којима се тврдило да је хомосексуалност „девијантна сексуална склоност“ која има „морално разарајуће последице по суштину друштва“, да је један од основних разлога за ширење ХИВ-а и сиде, и да „хомосексуални лоби“ омаловажава озбиљност педофилије, заштићени слободом изражавања.<sup>24</sup> Оцењујући да је кривична осуда подносилаца представке у складу са чланом 10, ставом 2 Конвенције, Европски суд је истакао да „иако те изјаве нису непосредно препоручивале појединцима да поступају дискриминаторно, оне су озбиљне тврдње које садрже предрасуде“, и да је „дискриминација заснована на сексуалној оријентацији исто толико озбиљна колико и дискриминација заснована на раси, пореклу или боји“.<sup>25</sup> Суд је, при том, нарочито узео у обзир чињеницу да су памфлети остављени у гимназији,

<sup>22</sup> *Féretc. Belgique*, пресуда Европског суда од 16. јула 2009, бр. представке: 15615/07, пара. 8-17.

<sup>23</sup> *Ibid.*, пара. 73.

<sup>24</sup> *Vejdelandandothersv. Sweden*, пресуда Европског суда од 9. фебруара 2012, бр. представке: 1813/07, пара. 54.

<sup>25</sup> *Ibid.*, пара. 54 и 55.

„у ормарићима младих људи који су у поводљивом и осетљивом добу, и који нису имали могућност да их одбију“, као и да су „дистрибуирани у школи коју ниједан од подносилаца представке није похађивао и којој нису имали слободан приступ“.<sup>26</sup>

Произлази да је јуриспруденција Европског суда за људска права значајно еволуирала у погледу разумевања услова и околности под којима говор мржње оправдава ограничење слободе изражавања: од пресуде Зана, средином деведесетих година XX века, када је спорни интервју анализиран уско с обзиром на време и простор у којем је дат и ауторитет онога ко га је дао, до пресуде Вејделанд, од фебруара ове године, у којем је дељење памфлета у средњој школи окарактерисано као говор мржње пре свега с обзиром на њихову садржину, а тек потом и чињеницу да је у питању била тзв. заробљена публика (*captive audience*) – она која се налази у безизлазној ситуацији и којој се намећу ставови који вређају поједине њене чланове. Јасна је, дакле, тенденција Суда да своју анализу спорног говора, од ситуирања изнетих речи у општи и посебни контекст, сведе на изоловано испитивање садржине самих речи, ублажавајући тиме услове за кажњавање због говора мржње. Другим речима, поступак доказивања неопходности ограничења слободе изражавања у демократском друштву се поједностављује што и теоријски, и практично подстиче на прављење паралела са стандардом јасне и постојеће опасности који у пракси Врховног суда САД-а служи томе да се утврди када се може одговорати за изражено мишљење.

#### **4. СТАНДАРД ЈАСНЕ И ПОСТОЈЕЋЕ ОПАСНОСТИ У ПРАКСИ ВРХОВНОГ СУДА СЈЕДИЊЕНИХ АМЕРИЧКИХ ДРЖАВА**

САД судржава у којој су примери ограничења политичких слобода, а поготово слободе изражавања, врло ретки. Позицију такве правне и политичке културе објашњава Џон Ролс: „Уколико је слободан политички говор зајемчен озбиљна незадовољства не пролазе непримећена, односно не постају одједном јако опасна. Она се јавно саопштавају, и у умерено добро уређеном поретку узимају у обзир барем у одређеној мери... Основне установе умерено добро уређеног демократског друштва нису тако крхке или нестабилне да би могле бити збачене само заговарањем насилног рушења уставног поретка. Напротив, у таквом друштву мудро политичко вођство узима такав говор као упозорење да је можда

---

<sup>26</sup> *Ibid.*, пара. 56.



неопходно приступити суштинским променама, а које промене се траже делимично се сазнаје на основу целовитијег политичког погледа који се користи да се објасни и оправда заговарање отпора и револуције<sup>27</sup>.

Међутим, ако је и тачно да је правно-политичка култура САД-а таква да се ограничење или гушење слободног политичког говора сматра легитимним једино уколико су његов народ и установе покорени,<sup>28</sup> Врховни суд САД-а је тек крајем 60' година XX века почео у том правцу да примењује стандардне и постојеће опасности, као критеријум ограничења слободе политичког изражавања. Читавих пет деценија пре тога, од пресуде Шенк (*Schenck*) до Бранденбург (*Brandenburg*), траје уобличавање ове формуле у доктрину каквом је данас знамо. Иако је, дакле, критеријум јасне и постојеће опасности данас синоним за слободан политички говор који може бити ограничен једино уколико је у стању да неопредно изазове противправну радњу, његово првобитно схватање и потоња еволуција нису били тако либерални.

Стандард јасне и постојеће опасности је у судску праксу САД-а увео судија Врховног суда Оливер Вендел Хоумз, у случају Шенк (1919), управо да би одговорио на питање под којим условима је допуштено ограничити слободу политичког изражавања. У датом предмету, Чарлс Шенк, генерални секретар Социјалистичке партије, и други чланови Партије, тражили су испитивање усклађености Закона о шпијунажи (*Espionage Act*), од 1917. године, са Првим амандманом на амерички устав, будући да су на основу тог закона, који забрањује ометање војног регрутовања, били кривично осуђени пред нижестепеним судом. Шенк и други су, наиме, штампали памфлете, намењене (али, не и послате) војним регрутима, у којима се истицало да су они жртве застрашивања ратних зилота и да млади људи треба да изразе своја индивидуална права против рата у Европи, те се позивало да се дође у седиште Социјалистичке партије и потпише петиција Конгресу против позива за војску.<sup>29</sup> Одговарајући на ставове жалилаца, да се оваквим законом спречава пуна јавна расправа о рату, супротно Првом амандману који предвиђа да „Конгрес неће донети закон... којим се ограничава слобода говора или штампе“, Суд је једногласно подржао уставност Закона. Образложење је саставио судија Хоумз који је проблем формулисао на следећи начин: „У

<sup>27</sup> John Rawls, *Political Liberalism*, Columbia University Press, New York 2005, 347-348.

<sup>28</sup> Наиме, Rawls, 355, налази да само тада постоји уставна криза која оправдава више или мање привремену суспензију демократских политичких установа, и то искључиво зарад очувања тих установа и других основних слобода.

<sup>29</sup> Carol E. Jenson, „Schenk v. United States“, *The Oxford Guide to United States Supreme Court Decisions* (ed. Kermit L. Hall), Oxford University Press 1999, 276.

сваком предмету поставља се питање да ли су речи употребљене у таквим околностима и да ли су такве природе да су јасна и постојећа опасност по настанак суштинских зала која Конгрес има право да спречи<sup>30</sup>. Хоумз је узео у обзир контекст говора и намеру организатора штампања памфлета, и потом разграничио ратне и мирнодопске прилике, закључивши да су Шенкове речи биле управо такво зло, јер се Закон односио како на завере, тако и на стварно ометање војске.<sup>31</sup>

Употребом критеријума јасне и постојеће опасности Хоумз је покушао да установи разлику између заштићеног и незаштићеног говора у уставном праву, и у томе је успео да убеди и остале судије у Врховном суду, које га се и дан-данас држе. Међутим, под утицајима своје средине и општих прилика, убрзо је почео да преиспитује његову садржину, и у низу издвојених сагласних и одбијајућих мишљења са судијом Луисом Брендајсом преформулисао је његово значење, које ће постати већинско мишљење Суда тек са пресудом Бранденбург 1969. године. Тако се у случају Ејбрамз (*Abrams*) против Сједињених Држава (1919) поставило питање осуде Џејкоба Ејбрамза, руског имигранта и анархисте, и његових идеолошких другова (*comrades*), за писање, штампање и ширење памфлета, једних на енглеском, а других на јеврејском језику, у којима се осуђивао председник Вудро Вилсон због слања америчких трупа у совјетску Русију.<sup>32</sup> Памфлети на јеврејском су позивали и на општи штрајк против владине политике интервенције. Осуде на период од 15 до 20 година затвора биле су изречене на основу Закона о побуни (*Sedition Act*), од 1918. године, који је предвиђао као кривично дело „вољно подстицање, подстрекавање или заговарање смањења производње“ ствари „неопходних или суштинских за наставак рата... с намером да таквим смањењем онемогуће или спрече Сједињене Државе у наставку рата“.<sup>33</sup> Већина у Суду је закључила, позивајући се на стандард јасне и тренутне опасности, да је осуда била оправдана јер су памфлети били раздвојени „на врхунцу ратне кризе“ и да су попримили размере „покушаја да се осујете ратни планови државе“.<sup>34</sup> Међутим, у свом издвојеном одбијајућем мишљењу, коме се придружио и судија Брендајс, Хоумз је истакао да Конгрес истина „може уставно да казни говор који производи или намерава да произведе

---

<sup>30</sup>Schenk v. United States, 249 U. S. 47 (1919), *American Constitutional Law* (ed. Louis Fisher), McGRAW-HILL, INC., New York 1995, 570.

<sup>31</sup>*Ibid.*

<sup>32</sup>Richard Polenberg, “Abrams v. United States”, *The Oxford Guide to United States Supreme Court Decisions* (ed. Kermit L. Hall), Oxford University Press 1999, 4.

<sup>33</sup>*Ibid.*

<sup>34</sup>Abrams v. United States, 250 U. S. 616 (1919), *American Constitutional Law* (ed. Louis Fisher), McGRAW-HILL, INC., New York 1995, 572.

јасну и постојећу опасност по настанак суштинских зала које Сједињене Државе уставно могу да теже да спрече“, али је и негирао да је „притајено објављивање памфлета непознате особе“ изазвало такву опасност, као и да је постојала неопходна намера, с обзиром на то да је Ејбрамзов једини циљ био да заустави америчку интервенцију у Русији.<sup>35</sup> Хоумз је, према томе, закључио да Први амандман штити изражавање свих мишљења „осим уколико она толико непосредно не прете моменталним уплитањем у правно оправдане и хитне циљеве закона да је моментална контрола потребна да би се сачувала држава“.<sup>36</sup>

Путем оваквог резона судије Хоумз и Брендајс су наставиле и у друга два велика случаја ограничења слободе изражавања пред Врховним судом: Цитлоу (*Gitlow*) против Њу Јорка и Витни (*Whitney*) против Калифорније. Предмет испитивања у Цитлоу (1925) је била осуда Бенџамина Цитлоуа, члана левог крила Социјалистичке партије, на основу Закона о криминалној анархији (*Criminal Anarchy Law*) државе Њу Јорк, од 1902. године, који је познавао кривично дело заговарања насилног рушења власти.<sup>37</sup> Цитлоу је, наиме, био ухапшен због писања, објављивања и ширења шеснаест хиљада памфлета насловљених „Левокрилни манифесто“ који је подстицао на успостављање социјализма штрајковима и „класном акцијом... у било ком облику“, и осуђен предњујоршким судом који је сматрао да комунисти треба да буду одговорни за могућу опасност њихових апстрактних концепата.<sup>38</sup> Врховни суд је подржао ову осуду образлажући је правом државе да кажњава речи које угрожавају основе организоване власти и које прете њеним збацивањем незаконитим средствима.<sup>39</sup> Суд је признао да Цитлоуов памфлет није непосредно подстрекавао на криминалну радњу, али је, ипак, био мишљења да се у њему може видети „револуционарна искра“ која би у неком каснијем тренутку могла да се разбукта у „свеопшти и разарајући пожар“.<sup>40</sup> Сматрајући, супротно већини, да речи не могу да буду кажњене одвојено од радње Хоумз је, у издвојеном одбијајућем мишљењу, уз које је стао и Брендајс, истакао да је „једина разлика између изражавања мишљења и подстрекавања, у ужем смислу, [је] говорников ентузијазам у погледу резултата. Елоквенција може да запали разум. Но, шта год да може да се

<sup>35</sup> *Ibid.*

<sup>36</sup> *Ibid.*, 573.

<sup>37</sup> Paul L. Murphy, “Gitlow v. New York”, *The Oxford Guide to United States Supreme Court Decisions* (ed. Kermit L. Hall), Oxford University Press 1999, 106.

<sup>38</sup> *Ibid.*

<sup>39</sup> *Gitlow v. New York*, 268 U. S. 652 (1925), *American Constitutional Law* (ed. Louis Fisher), McGRAW-HILL, INC., New York 1995, 575.

<sup>40</sup> *Ibid.*

помисли о сувишном говору пред нама, он није имао шансе да изазове тренутни пожар“.<sup>41</sup>

Хоумз-Брендајсова либерална доктрина о јасној и постојећој опасности била је заокружена њиховим издвојеним сагласним мишљењем у пресуди Витни (1927), у којој је Врховни суд једногласно потврдио уставност калифорнијског закона о криминалном синдикализму. Закон, који је, иначе, био донет ради ограничења делатности Индустрijских радника света, синдиката са дугогодишњим искуством у области пољопривреде и шумарства, забрањивао је заговарање промена у систему индустријског власништва или политичке контроле.<sup>42</sup> Шарлот Анита Витни, истакнута социјална активисткиња, била је ухапшена на скупу Комунистичке радничке партије, из чијег чланства је у међувремену иступила. Тужилаштво је инсистирало на уској вези између Индустрijских радника света и Комунистичке радничке партије, и Витни, која није негирала своје краткотрајно чланство у Партији, била је осуђена по том основу – чланства у организацији (*guilt by association*).<sup>43</sup> Судија Брендајс је издвојио сагласно мишљење, којем се придружио и Хоумз, тврдећи да је жалиљила требало да инсистира на критеријуму јасне и постојеће опасности како би се разграничило чланство од опасне радње. У настојању да дође до одговара на то захтевно питање када постоји јасна и постојећа опасност која оправдава ограничење слободе изражавања Брендајс је истакао: „Ако има времена да се у расправи изложи лажност и погрешност идеја, да се процесом образовања предупреди зло, лек за то је више говора, а не присилна тишина. Само хитност може оправдати репресију“.<sup>44</sup>

Ограничење слободе изражавања је попримило нове облике са доношењем Смитовог закона (*Smith's Act*) који је криминализовао проповедање или заговарање насилног збацивања било које владе у САД-у, успостављање организације са циљем таквог проповедања или заговарања, или заверавање да се проповеда, заговара или организује насилно збацивање било које владе у САД-у.<sup>45</sup> Закон је био донет 1940. године ради борбе против Комунистичке партије, због њене блискости са Совјетским Савезом, но будући да су у Другом светском рату САД и

---

<sup>41</sup>*Ibid.*, 576.

<sup>42</sup>Carol E. Jenson, “Whitney v. California”, *The Oxford Guide to United States Supreme Court Decisions* (ed. Kermit L. Hall), Oxford University Press 1999, 331.

<sup>43</sup>*Ibid.*

<sup>44</sup>Whitney v. California, 274 U. S. 357 (1927), *American Constitutional Law* (ed. Louis Fisher), McGRAW-HILL, INC., New York 1995, 578.

<sup>45</sup>Michal R. Belknap, “Dennis v. United States”, *The Oxford Guide to United States Supreme Court Decisions* (ed. Kermit L. Hall), Oxford University Press 1999, 75.

СССР биле савезнице, САД су се уздржавале од његове примене. Међутим, с погоршањем односа између ове две државе, крајем 40' година XX века, кабинет демократског председника, Харија Трумана, нашао се под великим притиском републиканаца да казни домаће комунисте, у којима се видела претња по националу безбедност. У датој атмосфери антикомунистичке хистерије Депарتمان правде (*Department of Justice*) је, у складу са Смитовим законом, поднео оптужбе против чланова Националног одбора Комунистичке партије због планирања завере.<sup>46</sup> Тако је дошло до случаја Денис (*Dennis*) против Сједињених Држава (1951) у којем је једанаест вођа Комунистичке партије, који су били осуђени пред окружним и апелационим судом, тражило испитивање уставности Смитовог закона. Саглашавајући се са даљим нарушавањем слободе говора Врховни суд је потврдио уставност оспореног закона и насупрот јасној и постојећој опасности увео стандард „озбиљне и вероватне опасности“ (*grave and probable danger*), подразумевајући под тиме да „у сваком предмету судови морају да се питају да ли озбиљност зла, умањена за своју невероватност, оправдава такво угрожавање слободе говора које је неопходно да би се избегла опасност“.<sup>47</sup> Пресудом Денис Врховни суд је направио пун круг својој антилибералној примени стандарда јасне и постојеће опасности, с којом је започео у пресуди Шенк, удаљавајући све више „од Хоумзових трезвених накнадних размишљања у издвојеном одбијајућем мишљењу у Ејбрамзу и страсти Брендјасовог позива на храброст и самоувереност у издвојеном мишљењу у Витнију“.<sup>48</sup>

Упркос томе што је овом пресудом тишао можда најдаље у рестриктивном схватању слободе говора, 60' година XX века долази до либерализације законодавства и судске праксе, и Врховни суд нагло прави заокрет, коначно прихватајући Хоумз-Брендјасову доктрину. Та прекретница је учињена у предмету Бранденбург против Охаја (1969) у којем је Кларенс Бранденбург оспорио уставност Закон о криминалном синдикализму државе Охајо, на основу којег је био осуђен због заговарања расног сукоба приликом окупљања Кју Клукс Клана (*Ku Klux Klan*) које је било телевизијски праћено.<sup>49</sup> Врховни суд је једногласо прогласио Закон неуставним, образложући да је влади допуштено да кажњава заговарање противправне радње само уколико је „такво заговарање [је] усмерено на

<sup>46</sup>*Ibid.*

<sup>47</sup>*Dennis v. United States*, 341 U. S. 494 (1951), *American Constitutional Law* (ed. Louis Fisher), McGRAW-HILL, INC., New York 1995, 581.

<sup>48</sup>William M. Wiecek, *Liberty under Law – The Supreme Court in American Life*, The Johns Hopkins University Press, Baltimore and London 1990, 149.

<sup>49</sup>Donald A. Downs, “*Brandenburg v. Ohio*”, *The Oxford Guide to United States Supreme Court Decisions* (ed. Kermit L. Hall), Oxford University Press 1999, 31.

подстицање или изазивање предстојеће противправне радње, и вероватно је да ће подстаћи или изазвати такву радњу<sup>50</sup>. Захтевајући практично емпиријско истраживање непосредног угрожавања, овај стандард штити заговарање противправне радње, мада влада и даље може да казни говор који је доказиво опасан.<sup>51</sup>

## 5. ЗАКЉУЧАК

Говор мржње и њему блиска појава - узнемиравање и понижавајуће поступање, друштвено су неприхватљиви облици понашања, и као такви су основ за ограничење слободе изражавања и низа других политичких права. Међутим, у уставноправном систему Србије, под окриљем Европске конвенције за заштиту људских права, слобода изражавања важи не само за “информације” и „идеје” које се повољно примају, или на које се гледа са равнодушношћу, већ и за оне које вређају, шокирају и узнемиравају државу, или део становништва, јер су то претпоставке плурализма, толеранције и ширине духа на којима почива „демократско друштво”. То значи да сви облици изражавања који заговарају, подстичу, промовишу или оправдавају мржњу засновану на нетолеранцији могу бити кажњени или чак спречени само уколико се покаже да је то неопходно у демократском друштву. Утврђивање неопходности ограничења слободе изражавања у демократском друштву је, према томе, незаобилазан део поступка кажњавања или спречавања говора мржње. При томе, шта се све узима у обзир приликом испитивања неопходности ограничења у демократском друштву је правни стандард чији елементе одређује судска пракса, пре свега Европског суда за људска права, која је, у том погледу, значајно еволуирала у протекле две деценије. Наиме, Европски суд је своју анализу спорног говора, од ситуирања изнетих речи у општи и посебни контекст, свео на изоловано испитивање садржине самих речи, ублажавајући тиме услове за кажњавање говора мржње, односно поједностављујући поступак доказивања неопходности ограничења у демократском друштву. Насупрот оваквом европском искуству, право које се развијало под окриљем Врховног суда САД-а, када је реч о испитивању услова под којима је могуће ограничити слободу изражавања, такође је еволуирало, али у обрнутом смеру. Амерички пандан неопходности ограничења у демократском друштву јесте стандард јасне и постојеће

---

<sup>50</sup>Brandenburg v. Ohio, 395 U. S. 444 (1969), *American Constitutional Law* (ed. Louis Fisher), McGRAW-HILL, INC., New York 1995, 605.

<sup>51</sup>D. A. Downs, 31.

опасности. Од антилибералног значења које му је придавано у првих пет деценија његове примене, овај стандард се крајем шездесетих година XX века развио усиноним за слободу говора, чак и када се позива на расно насиље и мржњу. Очигледно је, дакле, да ови правни стандарди еволуирају у складу са конкретним друштвеним приликама и да се морају тумачити уз строго вођење рачуна о временском и просторном контексту у којем се јављају.

### **Резиме**

Полазећи од појма забране говора мржње у уставном систему Србије, и места Европске конвенције за заштиту људских права у његовој хијерархији извора права, у овом раду се прати еволуција јуриспруденције Европског суда у погледу разумевања и дефинисања услова под којима се може сматрати неопходним да сезбог говора мржње ограничи слобода изражавања у демократском друштву. Тај правни стандард – неопходности ограничења у демократском друштву, се потом пореди са стандардом јасне и постојеће опасности, који се готово читав век развија у пракси Врховног суда Сједињених Америчких Држава, и чија примена се понекада заговара и у Европи.

**Tanasije Marinkovic, Ph D**

*Assistant Professor, Faculty of Law University of Belgrade*

### ***Hate Speech As A Ground For The Restriction Of Freedom Of Expression***

#### ***Summary***

*Freedom of expression enjoys a particular protection in the case-law of the European Court of Human Rights. According to the Court, freedom of expression constitutes one of the essential foundations of a democratic society, and one of the basic conditions for its progress and for the development of every man. Moreover, it is applicable not only to “information” or “ideas” that are favourably received or regarded as inoffensive or as a matter of indifference, but also to those that offend, shock or disturb the State or any sector of the population, since these are the demands of that pluralism, tolerance and broadmindedness without which there is no “democratic society”.*

*This high valuing of freedom of expression is particularly striking when it comes to the political speech, the free political debate being a distinctive feature of a democratic society. Nevertheless, the European Court considers that whoever exercises his freedom of expression undertakes “duties and responsibilities”, and that the freedom of political debate is undoubtedly not absolute in nature. More concretely, when the hate speech is at issue the Court underlines that the tolerance and respect of equal dignity of all human beings constitutes one of the essential foundations of a democratic and pluralist society, and that in a democratic society, in principle, it may be considered necessary to punish and even to prevent all forms of expression which propagate, incite, promote, or justify the hate based on intolerance.*

*Taking into account the notion of prohibition of hate speech in the constitutional system of the Republic of Serbia, and the place of the European Convention on Human Rights in its hierarchy of legal sources, this paper follows the evolution of the European Court’s case-law as to the understanding and definition of conditions under which it may be considered necessary in a democratic society to restrict freedom of expression because of hate speech. This legal standard – necessary in a democratic society, is then compared to the clear and present danger test, which has been developed for almost a century in the case-law of the Supreme Court of the United States of America, and which application is sometimes recommended in Europe.*

**Key words:** *Freedom of expression. - Hate speech. – Necessary in a democratic society. – Clear and present danger. - European Court of Human Rights. – USA Supreme Court*



*Др Ивана Јелић, доцент*  
*Правни факултет Универзитета Црне Горе*  
**Милорад Марковић, сарадник у настави**  
*Правни факултет Универзитета Црне Горе*

**ЧАСТ И УГЛЕД ЉУДИ, КАО ОСНОВ ЗА ОГРАНИЧАВАЊЕ  
СЛОБОДЕ ИНФОРМИСАЊА, СА ОСВРТОМ НА ПРАКСУ  
ЕВРОПСКОГ СУДА ЗА ЉУДСКА ПРАВА И ПРАВО ЦРНЕ ГОРЕ**

*Апстракт:* Уставом Црне Горе јемчи се достојанство човјека, поштовање његове приватности и породичног живота, као и слобода изражавања. Јемчи се поштовање људске личности и достојанства у кривичном или другом поступку, у случају лишавања или ограничења слободе и за вријеме извршења казне. Европском конвенцијом о људским правима и основним слободама, која је и саставни дио унутрашњег права Црне Горе, гарантују се ова права. Такође, пракса Европског суда за људска права, која је богата у односу на поменута људска права и слободе, извор је права Црне Горе.

Кршење слобода изражавања и информисања повезана су првенствено с медијима, који имају важну улогу у формирању свијести о демократском плурализму као вриједности савременог друштва. Измјенама и допунама кривичног законодавства Црне Горе декриминализоване су клевета и увреда, чиме је обезбијеђена већа слобода медија и других друштвених субјеката да пруже већи степен информација, без бојазни да ће кривично одговарати. Тиме се не искључује одговорност за евентуалну штету насталу повредом достојанства човјека, части и угледа личности, која се обезбјеђује у парници.

У овом раду се испитује нормативни и практични баланс поменутих права у правном систему Црне Горе, као и у односу на европске стандарде, а прије свега на праксу Европског суда за људска права. Жели се указати на танку линију између права на информисање и заштите части и угледа, те на неопходну суптилност у регулисању ових права и потребу константне усаглашености са примјеном Европске конвенције за људска права.

**Кључне ријечи:** слобода информисања, част, углед, европски стандарди, право Црне Горе.

## 1. Увод

Слобода изражавања и информисања представља једну од најзначајнијих вриједности савременог међународноправног поретка, заснованог на владавини права, поштовању људских права и демократији. Ова слобода је прва на удару диктаторских режима, а често је угрожена и у државама које су у транзицији од реал-социјализма ка модерним демократијама. Данас међународна заједница, а нарочито европске интеграције као Савјет Европе, Европска унија и ОЕБС остварење ове слободе везују за испуњавање услова од стране нових држава да буду кандидати за чланство у ЕУ. Наиме, степен слободе информисања постао је параметар деморгаичности сваког савременог друштва.

Међутим, ова слобода није неограничена. Није дозвољено користити је незаконито, што је често везано и за неморално. Наиме, ограничења слободе информисања могу проистећи само из основа прописаних законом и који су у складу са стандардом „неопходно у демократском друштву“, о чему ће бити више ријечи на наредним страницама.

Као посебан основ за ограничење слободе информисања издвајају се част и углед. Противправни акти, донедавно и кривична дјела у већини држава, којима се вријеђају част и углед било истинитим било неистинитим изјавама, су увреда и клевета. Најновиним измјенама кривичног законодавства у Црној Гори, којима су увреда и клевета декриминализоване, измијењена је правна традиција у овом дијелу, а на основу тенденције савременог међународног права. Остаје отворено питање је да ли је црногорско друштво спремно за тај цивилизацијски чин, на што ће одговор дати пракса. Ова констатција једнако стоји и у односу на остала балканска друштва и државе.

У овом раду, у дијелу односа заштите части и угледа појединца ограничења права на информисање и слободу изражавања у праву Црне Горе, осврнућемо се на законодавни оквир и његову усаглашеност са реалним друштвеним вриједностима части и угледа у Црној Гори. Такође, кроз анализу праксе Европског суда за људска права која је успоставила релевантне правне стандарде, покушаћемо да дамо оквир за рјешења правних дилема.

С друге стране, а у истом контексту, сагледаће се и историјски аспект права на заштиту части и угледа, а све то у односу на цивилизацијски и демократски развој црногорског друштва. Неизоставно се мора истаћи и кривичноправни и процесни аспект у циљу свеобухватног сагледавања овог проблема и проналажења оптималног баланса на пољу нормативног и практичног.

Јасно је да људска права имају адекватну нормативну заштиту само уколико су механизми примјене и заштите избалансирани на начин да право уживања једног права не умањује право уживања другог права. Ако говоримо о Црној Гори, поставља се питање уравнотежености ова између права на слободу изражавања и информисања с једне стране, и очувања угледа и части, с друге, а нарочито последице измјена и допуна Кривичног законика<sup>1</sup>, којим су декриминализоване клевета и увреда.

Да ли је друштвени интерес у погледу вриједности части и угледа и потребе заштите истих опао у тој мјери да кривично правна заштита више није потребна? Да ли оваква реглематација одсликава стварну друштвену вриједност части и угледа у црногорском друштву и коначно, да ли је црногорско друштво на том нивоу цивилизацијских и демократских стандарда да је довољна грађанскоправна заштита? Не мање битно питање се поставља и у односу декриминализације клевете и увреде, а да се прије или истовремено није приступило и реформи грађанскоправне заштите. Ово у смислу доношења посебног закона о заштити части и угледа<sup>2</sup> и редефинисања правне природе права на част и углед кроз већ постојеће законе којим се третирају<sup>3</sup>.

Дакле, овдје није само питање гаранција права на достојанство, част и углед и права на информисање и слободу изражавања, већ начина и механизма ограничења и заштите истих, како би се створио неопходан баланс својствен демократском друштву.

Да ли је искључивањем кривичноправне одговорности за дјела увреде и клевете заправо избрисана опште друштвена вриједност и сведена искључиво на индивидуалну вриједност појединца? Црногорско као традиционално друштво, чини се још увијек гаји и сврстава као непобитни дио свог идентитета, националног и индивидуалног, част и углед и у том смислу је недискутабилна потреба потпуне заштите ових вриједности. Није нужно посебно наглашавати да је право на поштовање достојанства и личности човјека урођено, природно право, које не даје држава, већ гарантује и штити. Поставља се као питање, само степен и

<sup>1</sup> Службени лист Црне Горе бр. 32/11

<sup>2</sup> Акт о клевети, Велика Британија, 1952; Закон о заштити од клевете Федерације Босне и Херцеговине;

<sup>3</sup> Закон о облигационим односима, Службени лист Црне Горе бр. 47/08. Према члану 206. не постоји обавеза објављивања пресуде којом је утврђена повреда права на част и углед, већ је само остављена *могућност*. Слично овој одредби и одредба из члана 207, предвиђена је *могућност* досуђивања накнаде нематеријалне штете, ако суд нађе да околности случаја, а нарочито јачина болова и страха и њихово трајање то оправдавају. Дакле, није довољно да је утврђена повреда право на част и углед да би се досудила накнада нематеријалне штете.

начин заштите и самим тим ограничења права на изражавање као саставног дијела права на информисање или, прецизније речено онемогућавање њихове злоупотребе.

Коначно да ли ће непостојање кривичноправне заштите части и угледа за последицу имати и вршење лаких или кривичних дјела са тешким последицама по живот и здравље, као вид самозаштите<sup>4</sup>, што историјски гледано не би била непознаница у Црној Гори, како нормативно<sup>5</sup> гледано тако и у пракси.

Право на слободу изражавања и информисања представља темељни принцип демократског друштва. Оно мора бити на високом нивоу, посебно у одређеним сегментима друштва који обухватају јавни и политички живот. Међутим, као што је већ наглашено нужно је да постоје ограничења ових права јер би у супротном имали опозит демократском друштву и непостојање владавине права која представља “алтер его” демократског друштва.

Слобода медија мора бити на високом нивоу, али само у контексту професионалног, стручног, непристрасног и истинитог информисања јавности. У супротном, неопходно је ограничење тих слобода, јер се у том случају крше права других и урушава основни принцип људских права, једнакост.

Уколико имамо могућност злоупотребе инкриминације повреда права на част и углед, на исти начин је могућа и злоупотреба медија на штету права на човјеково достојанство и поштовање његове личности. Наравно, прво се односи на могуће злоупотребе од стране државе, али се не смију искључити и могуће злоупотребе од стране појединаца и група, у случају претежности слободе информисања у односу на част и углед човјека. Више је него јасно да у систему тржишне економије, медији морају задовољити потребе и укус својих потрошача. То за собом неријетко повлачи и објављивање информација које директно задиру у приватност и угрожавају право на достојанство личности, част и углед или крши

---

<sup>4</sup> Томислав Кос: *Нужна одбрана код казњених дјела против части и угледа*, Полиц. сигур. (Загреб), година 19. (2010), број 2, стр. 174-188

<sup>5</sup> **Законик општи црногорски и брдски, Цетиње, 1850**; Члан 8, „Ако пак који (Црногорац) удари брата Црногорцаа ногом или камишем, такови да плати за овај ударац цекинах педесет, ако ли га они убије, пошто буде ударен, за њега да поговора није, колико ни за лупежа, који у крају погине.“

**Законик Данила првог књаза и господара слободне Црне Горе и Брдах, Цетиње, 1855**; члан 34, „Ако пак који удари брата Црногорца или Брђанина ногом или камишем и рани на правду Божју, такови да плати за они ударац цекина педесет, а ако ли га они у они исти мах и у оној љутњи убије, пошто буде ударен, за њега да поговора није, колико ни за лупежа који у крају погине.“

претпоставку невиности. У таквим условима медији и поједници или групе, користећи услуге медија, улазе у прорачунати ризик евентуалних трошкова, па подразумевају као оправдан трошак и могуће накнаде материјалне или нематеријалне штете за повреду части и угледа. При томе треба имати у виду да медији, у Црној Гори, имају специјализоване и сталне адвокате који их заступају у парницама за надокнаду штете за повреду части и угледа, а не заборавити да није велики проценат оних који се одлуче на покретање грађанског поступка услед недостатка финансијских средстава. Медији уз нормативну имају и финансијску слободу у информисању која иде на штету поштовања части и угледа као друштвене вриједности која је, и даље, на значајној лествици вредносног система у црногорском друштву и дио његовог идентитета.

## 2. Европски стандарди

### 2.1. Савјет Европе

Јуриспруденција Европског суда за људска права представља извор права за све државе-чланице Савјета Европе, па међународни стандарди, садржани у његовим пресудама, обавезују националне судове на поштовање и доношење пресуда у складу с њима. Та обавеза се на Црну Гору односи од 2004. године, када је, у оквиру државне заједнице СЦГ, ратификовала Европску конвенцију о људским правима (у даљем тексту: Конвенција), а коју је наследила и, по обновљеној независности, потврдила као легислативни међународни уговор<sup>6</sup>.

Устав Црне Горе, у члану 9, даје примат међународном праву, прописујући да „потврђени и објављени међународни уговори и општеприхваћена правила међународног права саставни су дио унутрашњег правног поретка, имају примат над домаћим законодавством и непосредно се примјењују када односе уређују другачије од унутрашњег законодавства“.<sup>7</sup> Од 2007. године Црна Гора се обавезала да ће кључне пресуде Суда званично објавити, те, на тај начин, приближити судијама стандарде европског права.

Слобода изражавања и обавјештавања, заштићена чланом 10 Конвенције, темељ је демократије и предуслов остварења осталих људских права. Она обухвата слободу посједовања мишљења, те примања и саопштавања обавјештења и идеја, без мијешања јавне власти и без

<sup>6</sup> <http://conventions.coe.int/Treaty/Commun/ChercheSig.asp?NT=005&CM=3&DF=26/05/2012&CL=ENG> ; Такође: <http://www.mip.gov.me/index.php/SE/spisak-potpisanih-i-ratifikovanih-konvencija-se-od-strane-crne-gore.html>

<sup>7</sup> Службени лист Црне Горе бр. 01/07.

обзира на границе. Ово право може бити подвргнуто формалностима и условима, ограничењима или казнама, прописаним законом и „неопходним у демократском друштву”. Међу ограничењима, легалним и легитимним, дакле, спада и заштита угледа или права других. У том контексту постављају се питања дозвољених граница слободе изражавања у односу на личност и дјело других људи, као и улога и смисао клевете, као кривичног дјела за јавно изговорену ријеч, којом се наноси штета по углед и част.

Европски суд за људска права (у даљем тексту: Суд), нарочито у новије вријеме, поново се бави питањима граница дозвољене критике, као и тумачењем захтјева „неопходно у демократском друштву” за ограничење овог људског права<sup>8</sup>, па је поставила стандарде, који обавезују судове држава-чланица Савјета Европе. Оцјена Суда је да стандард “неопходно или неопходно у демократском друштву” произилази из општих начела<sup>9</sup>. Суд је у пресуди поводом предмета “Еуропапрес Холдинг в. Хрватска”<sup>10</sup> појаснио та начела на сљедећи начин: “а) Тест нужности у демократском друштву захтијева од Суда да утврди да ли је мишљење којему се приговара било у складу с неодгодивом друштвеном потребом. Државе потписнице имају одређену слободу процјене постојања такве потребе, но то долази заједно с европским надзором који обухвата и законодавство и одлуке донесене у складу с њим, укључујући и одлуке неовисних судова. Суд је стога овлашћен донијети коначну одлуку о томе ја ли “ограничење” сукладно са слободом изражавања која је заштоћена чланком 10; б) Задатак Суда при остваривању своје надзорне функције није заузети мјесто надлежних домаћих судова, већ радије на темељу члана 10. оцијенити одлуке које су судови донијели темељем своје слободне оцјене...; ц) Посебице, Суд мора утврдити јесу ли разлози које су навела државна тијела, како би оправдала мијешање, релевантни и довољни те је ли предузета мјера била сразмјерна легитимним циљевима...; д) Приликом оцјењивања сразмјерности мијешања, треба створити разлику између изјава о чињеницама и вриједносних процјена... ; е) Природа и озбиљност санкције такође су чимбеници које треба узети у обзир приликом оцјењивања сразмјерности мијешања на темељу члана 10.

---

<sup>8</sup> *Exempli causa*: Тхома в. Лухембоург, представка бр. 38432/97, пресуда од 29.06.2001. године; Лепојић против Србије, представка бр. 13909/05, пресуда од 6. 11. 2007. године; Филиповић против Србије, представка бр. 27935/05, пресуда од 20. 11. 2007. године; Бодрожич против Србије, представка бр. 32550/05, пресуда од 23. 06. 2009. године; Бодрожич и Вујин против Србије, представка бр. 38435/05, пресуда од 23. 06. 2009.

<sup>9</sup> Pederson and Baadsgaard v. Denmark, br. 49017/99, §§ 68-70 i 76, ECHR 2004 – XI).

<sup>10</sup> Euroapress Holding D.O.O. protiv Hrvatske, predstavka br. 25333/06, пресуда од 22.10.2009.

Ковенције... Темељем Конвенције, досуђивање накнаде штете због клевете мора бити у разумном односу сразмјера с претрпљеним нарушавањем угледа.”<sup>11</sup>

У последње вријеме, научна и стручна јавност у Европи све више се залажу за декриминализацију клевете, у смислу обавезе демократског модерног друштва. Измјештање увреде и клевете из кривичног законодавства и заштита оштећеног лица кроз парницу препорука је Савјета Европе, ОЕБС-а и већине међународних невладиних организација, које се баве људским правима. Црна Гора је позитивно одговорила тим захтјевима о чему ће бити више ријечи на наредним страницама, а што је међународна заједница поздравила. Ипак, за сада, не постоји међународноправни акт, који такву обавезу прописује, а пракса држава је разнолика. Имајући то у виду, за сада се може констатовати да је остварење идеје о декриминализацији увреде и клевете само на нивоу тенденције међународног права.

## **2.2. Клевета у законима и судској пракси чланица Савјета Европе**

Поставља се питање како пронаћи баланс између двије опречне тежње – с једне стране, евидентна је потреба да се, у име општег добра и развијања здравог друштвеног амбијента изрази мишљење или подијеле информације, који садрже непријатне и узнемиравајуће чињенице, а с друге, треба обезбиједити заштиту угледа и части онога на кога се та немила информација односи? Које су границе дозвољене критике и када изражавање мишљења једног лица улази у сферу угледа и части другог?

Ради се, дакле, о томе да је то једна од осјетљивих правних и моралних тема, гдје је неопходно уравнотежити интересе друштва и појединца. Такође, битно је раздвојити то да је област дозвољене критике за политичара шира у односу на обичног појединца, као што је праг његове приватности нижи у односу на последњег, који се не бави јавним послом и не пристаје, самим тим, да буде под будним оком јавности. У пресуди *Лингенс против Аустрије*<sup>12</sup>, Европски суд истиче да „иако се права и углед политичара такође морају штитити, ова заштита мора се

<sup>11</sup> У Хрватској је вођен грађански поступак због клевете, од 10. маја 1996. када је Б.Ш. поднио грађанску тужбу против фирме Еуропапрес Холдинг Д.О.О, која је подносиатељка представке против Хрватске у наведеном предмету пред Европским судом за људска права. Цијенећи услове допуштености представки, те околности случаја и испуњење стандарда „необходно у демократском друштву“, Суд је прогласио представку допуштеном и пресудио да није дошло до повреде права из члана 10. Конвенције.

<sup>12</sup> *Лингенс против Аустрије*, представка бр. 9815/82, пресуда из 1986. године.

довести у склад с општим интересом да се слободно расправља о политичким питањима”.

Државе имају различите механизме у вези с ограничењем права на слободу изражавања мишљења и обавјештавања ради очувања угледа других. Оне се крећу од давања могућности кривичног гоњења за клевету и увреду, до остваривања заштите права кроз парнични поступак, у смислу накнаде штете (материјалне, моралне, као и измакле добити) настале услед нечије изјављене ријечи којом се каља углед и част другога.

Кривично дјело клевете, која је, у многим земаљама, ипак, прописана као таква (мада се у већини њих у судској пракси одавно не појављује), није везано само за изношење неистинитих тврдњи, већ зависи и од тога да ли је онај ко их је изнио знао или је требало да зна / морао знати да се ради о неистинама.

Велики број судских процеса поводом клевете у медијима, нарочито у земљама у транзицији, изазивају пажњу јавности, али и појачану бригу међународних правосудних тијела и организација које се баве људским правима. Они настоје да одговоре на претходна питања, имајући у виду да су људска права интернационализована, и као таква одавно изашла из стриктно државне надлежности, као инхерентна урођеном људском достојанству и самосвојној људској природи. Међународна правосудна тијела теже да омогуће и олакшају слободно изражавање свих идеја и информација, не само повољних, већ и оних које „вријеђају, потресају или узнемиравају државу или неки део становништва”<sup>13</sup>. Како Европски суд за људска права констатује, овдје се ради о „налозима плурализма, толеранције и широкогрудости, без којих нема демократског друштва”<sup>14</sup>.

И поред све чешћих захтјева да се клевета декриминализује, како од стране медијских кућа и удружења, тако и међународних организација, велики број држава-чланица Савјета Европе још увијек садржи клевету у својим кривичним законима.

Парламентарна скупштина Савјета Европе је расправљала о овом питању и констатовала чињеницу да је у једном броју држава-чланица „гоњење за клевету злоупотријебљено, у чему се могу видјети покушаји власти да ућуткају критику медија”, те да се то посебно дешава у Албанији, Азербејџану и Руској Федерацији<sup>15</sup>. Такође, у овом документу се истиче да постоји велика брига, јер, у неким државама-чланицама,

---

<sup>13</sup> *Хандусиде против Уједињеног Краљевства*, представка бр. 5493/72, пресуда из 1976. године.

<sup>14</sup> Ibid

<sup>15</sup> Parliamentary Assembly, Doc. 11305 (par. 8), 25 June 2007.



закони не само да предвиђају казну затвора за клевету, већ се у појединим државама те казне и примјењују, као у Азербејџану и Турској<sup>16</sup>.

Декриминализација клевете је предвиђена документима Савјета Европе из 2007. године, и то: Резолуцијом 1577 и Препоруком 1814, под називом „Ка декриминализацији клевете”<sup>17</sup>. Бројни су разлози, које они наводе. Углавном, могу се сублимирати у потребу да се заштити слобода изражавања, која има незамјењиву улогу у демократском друштву. Разлог појачане бриге Савјета Европе, који је и узроковао настанак ових аката, јесте у томе што могућност кривичне пријаве за клевету може битно угрозити слободу изражавања новинара, којима је посао ширење информација, и који, у том погледу, имају појачану обавезу и одговорност.

Но, и поред тога, извјестан број европских држава задржао је кривичне санкције за клевету. Додуше, оне се или веома ријетко користе или се, у посљедњих неколико деценија, уопште нијесу изрицале (као, на примјер, у Француској).

У приличном броју држава, поступак за заштиту од клевете води се у грађанској парници. Но, оне су донијеле законе који предвиђају веома високе новчане казне, што, по оцјенама међународних експерата, представља озбиљну пријетњу слободи медија. Илиустративан примјер је Уједињеног Краљевства, чије казне износе на стотине хиљада фунти, и представљају највише у односу на остале чланице Савјета Европе. Такође, примјер Словачке, једине државе централне и источне Европе, која увреду и клевету третира кроз грађански поступак, говори о високим новчаним казнама за ова дјела (до 250 000 долара).

До сада су клевету декриминализовале само су три европске државе у потпуности, и то: Босна и Херцеговина (2002), Украјина (2001), Грузија (2004) и Црна Гора (2011). У њима се судски поступци за клевету воде у парници. Поред ових држава, још неколико су у посљедње вријеме извршиле односне реформе<sup>18</sup>, али још увијек не и већина.

Дјелимичну декриминализацију клевете спровеле су Естонија (2002), Кипар (2003) и Македонија (2004).

Напредак, на путу ка захтјеву да се клевета искључи из кривичног законодавства, постигли су Албанија и Косово, по оцјенама организације „Артикле 19”, која тврди да у овим државама постоји ‘реалистична блиска

<sup>16</sup> Ibid, par. 11.

<sup>17</sup> [http://assembly.coe.int/Main.asp?link=/Documents/Adopted\\_Text/ta07/EREC1814.htm](http://assembly.coe.int/Main.asp?link=/Documents/Adopted_Text/ta07/EREC1814.htm)

<sup>18</sup> Клевету су декриминализовале и Гана, Того, Централноафричка Република, Аргентина и Перу.

будућност пуне декриминализације клевете<sup>19</sup>. Истовремено, опомиње да, иако су Србија и Румунија (у то вријеме и Црна Гора), укинуле затворске казне због клевете, превисоке ‘забрањујуће новчане казне’, које се изричу, негативно утичу на новинарску слободну мисао.

С обзиром на то да се одредбе о декриминализацији не примјењује у пракси судова, остаје констатација да је већина европских држава, укључујући и традиционале демократије, задржала клевету у својим кривичним законима. Високе затворске казне за клевету предвиђене су у законима Молдавије (седам година), Словачке (пет година) и Турске (четири године). Ипак, у неким прослављеним демократијама, пак, постоје и дуже затворске казне. У кривичном закону Норвешке предвиђена је казна затвора за заштиту краљевске породице од кривичног дјела клевете, чак и до 21 године. У Холандији, за исто кривично дјело је предвиђена казна затвора до 5 година. Такође, у Пољској је предвиђена казна затвора, у трајању до 10 година, за „јавну увреду пољске нације, Републике Пољске, њеног политичког система и највиших државних органа”.

Кад се ради о клевети као кривичном дјелу „само на папиру”, поставља се питање зашто се она не декриминализује. Ово нарочито зато што, у посљедње двије деценије, није забиљежен ниједан случај осуде новинара или уредника на казну затвора у било којој земљи Европске уније, осим у Пољској и у Мађарској прије што су ушле у ЕУ (новинари су, у међувремену, помиловани). Међутим, ово није случај са чланицама Савјета Европе, а нарочито се, у том контексту, у посљедње вријеме, критикује Азербејџан.

Неколико случајева осуде на новчане казне по основу клевете, говори о томе да државе тешко усвајају критику Европског суда за људска права, по којој примјена кривичних санкција против новинара, који је критиковао политичку личност „представља неку врсту цензуре, која би вјероватно могла да га обесхрабри да и у будућности критикује”<sup>20</sup>.

Судска пракса већине држава-чланица Савјета Европе свједочи о томе да се заштита од клевете остварује кроз парнични поступак, а да су тужбени захтјеви новчане природе. Уз то, пракса Европског суда за људска права не иде у прилог изрицања кривичних санкција за клевету, управо да то не би довело до ограничавања штампе да обавља свој задатак да буде „снабдјевач информацијама и будно око јавности”<sup>21</sup>.

---

<sup>19</sup> Article 19 Press Release, <http://www.article19.org/pdfs/press/south-east-europe-defamation.pdf>

<sup>20</sup> Op.cit: *Lingens protiv Austrije*

<sup>21</sup> Ibid

### **3. Устав Црне Горе и загарантована права**

Уставом Црне Горе као највишим правним актом су, кроз низ одредби, регулисана права и слободе који су тема овог рада и јемчи се једнакост свих у погледу заштите својих права и слобода. Зајемчена људска права и слободе могу се искључиво ограничити законом и то у оној мјери која је неопходна да би се у отвореном и слободном демократском друштву задовољила сврха због које је ограничење дозвољено. Овдје се поставља питање да ли се инкриминисањем клевете и увреде ограничава право на изражавање, имајући у виду радње извршења и да ли, ако се и ради о ограничењу, оно креће у уставним оквирима? Или аргументум а контрарио, да ли се декриминализацијом клевете (а не пружањем другог вида ефикасне заштите) ограничава право на достојанство и поштовање личности?

На ово питање нам одговор могу дати управо одредбе Устава којим се регулише привремено ограничење права и слобода. Одредбама члана 25, се утврђује могућност ограничења остваривања појединих људских права и слобода, за вријеме ратног или ванредног стања и то у мјери у којој је то неопходно. У ставу три се набрајају права која се у ратним и ванредним условима могу ограничити, при чему се уз остала основна права човјека наводи и право на достојанство и поштовање личности. Дакле, као што се право на живот не може ограничити ни у најекстремнијим околностима не може се ограничити ни право на достојанство и поштовање личности. Чини се да не пружањем адекватне и дјелотворне заштите права на достојанство и поштовање личности, и дозвољавање претежности права на изражавање и информисање за последицу имамо ограничење права на достојанство и поштовање личности за које, како је напријед наведено, Устав не предвиђа могућност ограничења.

Чланом 28. Устава јемчи се достојанство и сигурност човјека, третирајући (ст.2) достојанство као дио његовог физичког и психичког интегритета, његове приватности и личних права, гарантујући њихову неповредивост. Имајући у виду и ове уставне гаранције уз чињеницу о декриминализацији клевете и увреде у кривичноправном систему Црне Горе, остаје недоумица да ли су ове гаранције у потпуности и довољној мјери обезбијеђене постојећим системом (грађанскоправним) заштите права на достојанство и поштовање личности.

Најзначајније питање јесте уколико држава на овај начин кроз Устав гарантује право на достојанство и личност човјека, зар она иста није и

позвана и да га штити, а оно у мјери предвиђања кривичних дјела за повреду овог права.

У погледу правосудних и процесних гаранција уставом се заштита људске личности и достојанства јемчи у кривичном или другом поступку, у случају лишења или ограничења слободе и за вријеме извршења казне. Иако се ове одредбе односе превасходно на третирање ових лица од стране правосудних, полицијских и органа за извршење кривичних санкција, оне обухватају и могуће радње које се могу квалификовати са обиљежјем клевете и увреде или неког другог кривичног дјела из главе којим се штити част и углед. Ово тим прије, ако се има у виду одредба (чл.35.) Устава којом се гарантује претпоставка невиности, којом се не штите само процесна права окривљеног и омогућава право на одбрану, већ и достојанство и личност окривљеног, како у току поступка тако и након његовог окончања. Ово тим прије што ЗКП свеобухватније регулише ову одредбу и проширује обавезу поштовања претпоставке невиности и на лица која нијесу субјекти у кривичном поступку.

Уз већ наведена права Уставом се јемчи и право на поштовање приватног и породичног живота. Уставом се на истом нивоу штите ово право као и право на достојанство и личност човјека, а чини се да законписац приликом декриминализације клевете и увреде то није имао у виду. Те је стога задржао као кривично дјело изношење личних и породичних прилика.

Као и сви демократски уставни и Устав Црне Горе гарантује право на слободу изражавања говором, писаном ријечју, сликом или на други начин (чл. 47). Међутим у истом члану ставу 2., за разлику од права на достојанство и личност човјека које се не може ограничити, оставља се могућност ограничења права на изражавање и то само *правом другог на достојанство, углед и част* и ако се угрожава јавни морал или безбједност Црне Горе.

Уставом се јемчи и слобода штампе (чл.49) и других видова јавног обавјештавања као и право на оснивање новина и других средстава јавног информисања, без одобрења и уз упис код надлежног органа.

Истим чланом се јемчи право на одговор и право на исправку<sup>22</sup> неистините, непотпуне или нетачно пренијете информације којом је повријеђено нечије право или интерес и право на накнаду штете проузроковане објављивањем нетачног податка или обавјештења.

---

<sup>22</sup> Закон о медијима Црне Горе, чл. 26-35. Службени лист РЦГ, бр. 51/02, 62/02.

Законописцу остаје само да се води уставним одредбама, које су јасно одређене, и да створи законски оквир који пружа уравнотежену и дјелотворну заштиту свих људских права.

#### **4. Кривична дјела против части и угледа у Кривичном законнику Црне Горе**

Прије него ли размотримо измјене постојећег Законика и чињеницу да у њему више нису предвиђена кривична дјела клевете<sup>23</sup> и увреде<sup>24</sup>, нужно је анализирати ова кривична дјела у Кривичном законнику и како су она била регламентирана прије њихове декриминализације. Ово са разлога свеобухватног сагледавања оправданости декриминализације и да ли је управо предходно рјешење било квалитетно у смислу заштите како права на достојанство и поштовање личност тако и смислу неугрожавања права на информисаност. Одредбе које су регулисале кривична дјела клевете и увреде нису се у значајном разликовале од позитивно правних рјешења земаља у региону и тренда измјена истих. То подразумијева да су ова два кривична дјела депенализована, да се поступак покретао искључиво по приватној тужби. Једине могуће разлике су се односиле на основ за искључење противправности који је у основи систем за обезбјеђење адекватног баланса између права на достојанство и поштовања личности и права на информисање. “Смисао је овог прописа о искључењу противправности када су увредљиви садржаји, клеветнички садржаји изнијети у законом допуштеном циљу. Таквим је одређењем одређена граница слободног изражавања, а с друге стране јасно је изражен став о забрањеним понашањима у том подручју”<sup>25</sup>

Тако је у ставу 4. члана 195. било предвиђено искључење противправности дјела увреде ако је исто учињено излагањем у оквиру озбиљне критике у научном, књижевном или умјетничком дјелу, у вршењу службене дужности, новинарског позива, политичке дјелатности, у одбрани неког права или заштити оправданих интереса, ако се из начина изражавања или из других околности види да то није учинио у намјери омаловажавања. Дакле, да би постојао основ за искључење противправности оба услова, и субјективни и објективни, морала су се

---

<sup>23</sup> “Ко за другог износи или проноси штогод неистинито што може шкодити његовој части или угледу“, чл.196.ст.1.КЗ

<sup>24</sup> “Ко увриједи другог“, чл. 195. ст.1.КЗ. Под увредом се подразумијева изјава или поступак омаловажавања сазната од неког.

<sup>25</sup> Павичић, Грозданић, Веић, Коментар казног закона, Народне новине, Загреб, 2007. стр. 524.

кумулятивно испунити. Није било довољно да је излагање учињено у оквиру неке од горе побројаних дјелатности, већ и непостојање намјере<sup>26</sup> омаловажавања.

У члану 196. ст.4. законписац је предвидио основ искључења противправности и за кривично дјело клевете ако окривљени докаже да је имао основаног разлога да повјерује у истинитост<sup>27</sup> онога што је износио или проносио, али је оставио могућност кажњавања за увреду, ако су остварени услови за постојање тог дјела. Према овоме, уколико се извршилац налази у стварној заблуди у односу на истинитост изнешених или пронешених информација, искључује умишљај као битни елемент овог кривичног дјела, а самим тим кривично дјело.

Имајући у виду наведено, одредбе које су се односиле на клевету и увреду су гарантовале висок степен слободе изражавања и права на информисање под условом професионалног и стручног поступања лица које износи или проноси одређене информације. Из овог се јасно види да постојање кривичног дјела клевете и увреде, рагулисано како је напријед наведено, не угрожава остала загарантована права грађанина и уз одређену модификацију у погледу основа за искључење противправности, овај дио кривично правне заштите основних људских права и слобода би достигао висок степен усаглашености са међународним стандардима и реалним друштвеним вриједностима црногорског друштва.

Међутим, Законом о измјенама и допунама Кривичног законика Црне Горе у мају 2011. године декриминализоване су клевета и увреда. Ово је учињено после јавне расправе у којој се није укључила стручна јавност, у довољној мјери. Ова чињеница је резултирала и образложењем закона о измјенама и допунама КЗ-а које није садржало нити један стручни или криминално политички аргумент<sup>28</sup> за декриминализацију кривичних

---

<sup>26</sup> З. Стојановић, Кривично право, Подгорица, 2008, стр. 438. “и ако намјера формално није обиљежје бића кривичног дјела, она улази у појам к.д. увреде”.

<sup>27</sup> Уводећи кривично дјело срамоћења у Казнени закон Хрватске, клевета је ограничена искључиво на оне изјаве за које је починилац приликом изношења и доношења знао да су неистините и није предвиђен основ за искључење противправности. У супротном ће се радити о новом кривичном дјелу срамоћења у односу на које је могуће искључење противправности и то уз испуњење одређених субјективних и објективних услова.

<sup>28</sup> [http://www.skupstina.me/cms/site\\_data/SKUPSTINA\\_CRNE\\_GORE/ZAKONI%202011/Obrazlozenej553.pdf](http://www.skupstina.me/cms/site_data/SKUPSTINA_CRNE_GORE/ZAKONI%202011/Obrazlozenej553.pdf)

У образложењу се наводи потреба усаглашавања Кривичног законика са међународним стандардима, а у конкретном случају са Аналитичким извјештајем Европске комисије у вези са захтјевом Црне Горе за чланство у Европској унији, истакнуто да “...постоји забринутост везано за слободу медија, пријетње новинарима и неспразније казне за клевету.” Очигледно је да ни сам став Европске комисије не третира нормативни оквир и потребу декриминализације клевете и увреде, већ стање у

дјела клевете и увреде. Став појединих теоретичара се подудара са оваквим образложењем закона, али само у погледу броја стручних и криминално политичких разлога за декриминализацију клевете и увреде. Ови аутори сматрају да не постижи ни један аргумент или криминално политички аргумент у правцу декриминализације и депенализације клевете и увреде и да је кривичноправна заштита у овој области нужна<sup>29</sup>.

Са друге стране остаје нејасно из ког разлога, приликом декриминализације клевете и увреде, није декриминилизовано и кривично дјело преношења личних и породичних прилика<sup>30</sup>. Ово посебно имајући у виду да је радња извршења овог кривичног дјела идентична радњи

---

Црној Гори у погледу медијских слобода и њихово угрожавање, као и висину казни изречених за клевету. Анализом ових приговора Европске комисије, јасно је да се они не могу анулирати декриминализацијом клевете и увреде, јер они нису ни били усмјерени ка томе, нити декриминализација може утицати на слободу медија у смислу ових приговора. Еклатантан примјер су и учестали напади на новинаре у Црној Гори након декриминализације клевете и увреде. Било да се ради о одређеном виду самопомоћи или криминалном, политичком притиску на слободу медија, чињеница је да у односу на приговоре Европске комисије декриминализација клевете и увреде није допринијела слободи медија. Имајући у виду образложење Закона о измјенама и допунама Кривичног законика једини циљ је био управо испуњавање очекивања Европске комисије.

У погледу “несразмјерних казни за клевету”, и до декриминализације за клевету и увреду је била запријеђена новчана казна, висина казни (надокада штете) било у кривици или сада у парници може се усклађивати са међународним стандардима, у циљу поштовања медијских слобода, само судском праксом, правним ставовима и у највећој мјери непосредном примјеном конвенцијског права Европског суда за људска права, а не декриминализацијом клевете и увреде.

Из садржаја самог образложења и имајући у виду исти остаје нејасно на којим основама је законодавац засновао потребу за декриминализацијом клевете и увреде. Ово тим прије што у највећем броју земаља Европе, оних које су чланице ЕУ (Њемачка, Француска, Словенија...), оне које се налазе на прагу придруживања (Хрватска) или оних које нијесу чланице ЕУ, кроз раличите или мање сличне модалитете егзистирају клевета и увреда као кривична дјела.

У истом образложењу се тумачи Европска конвенција и члан 10. у контексту зајемчености слободe медија у информисању јавности и право јавности да буде “**на прави начин информисана**”. Овдје је изостало тумачење правог начина информисања. Прави начин би свакако требао да подразумијева истинит садржај, што се под околностима и евентуалним основама за искључење противправности, штитило одредбама о кривичним дјелима клевете и увреде.

<sup>29</sup> З. Стојановић, Кривично право, Подгорица, 2008, стр. 434

<sup>30</sup> У Казненом законнику Хрватске поред задржаних кривичних дјела увреде и клевете и увођења новог кривичног дјела срамоћења (као посебног облика клевете) укинута је кривично дјело изношења личних и породичних прилика. Такође, су из главе XV измјештена и кривична дјела која су у субјективном и објективном смислу одступала од кривичних дјела клевете, увреде и срамоћења, а ради се о кривичним дјелима којима се угрожава углед држава, међународних организација, народа, националних и етничких група.

кривичног дјела клевете, стим што код њега не постоји обавеза утврђивања истинитости садржаја изнесених или пренесених личних и породичних прилика. Чак се и у погледу разграничења овог кривичног дјела и кривичних дјела клевете и увреде јавља проблем у дијелу природе чињеница и информација које се износе или преносе.

Уколико се декриминализацијом желио постићи већи степен слободе медија и демократије у Црној Гори, очигледно се није успјело. О томе свједочи значајно повећање напада на новинаре, након декриминализације клевете и увреде. Но то се могло и очекивати јер стварни проблем се не налази у инкриминацији дјела клевете и увреде, већ у неким другим сегментима функционисања система заштите људских права. Прије свега се мисли на спремност државе да обезбиједи слободу медија као и квалитетно и независно судство, које кроз судску праксу треба да обезбиједи фини баланс између права на достојанство и личности и слободу медија.

## 5. Претпоставка невиности и слобода медија

Када говоримо о претпоставци невиности нужно је, и поред чињенице да се ради о оборивој претпоставци, третирати у њеној пуној вриједности све до правоснажности пресуде и без обзира да ли је истом оптужени ослобођен или оглашен кривим. У том смислу је и ЗКП проширио уставну норму у погледу претпоставке невиности<sup>31</sup>(чл.3.ст.1.). Ставом 2. нормирано је да државни органи, медији, удружења грађана, јавне личности и друга лица дужни су да се придржавају претпоставке невиности и да својим изјавама о кривичном поступку који је у току не вријеђају друга правила поступка, права окривљеног и оштећеног и начело независности судства. Према овом, право на заштиту части и угледа, по основу повреде претпоставке невиности, се може штити без обзира на чињеницу што поступак није правоснажно окончан или на исход истог<sup>32</sup>. Законописац је испустио да одреди казну за непоштовање ових одредби или је оставио да се на други начин и кроз друге нормативне акте регулише ово питање.

Обавеза поштовања претпоставке невиности је такође предвиђена црногорским Кодексом етике за новинаре, који је усвојен у 2002. години.

---

<sup>31</sup> “Свако се сматра невиним док се његова кривица за кривично дјело не утврди правоснажном одлуком суда”

<sup>32</sup> О томе вид. В. Бајовић, *Претпоставка невиности и слобода штампе*, Анали Правног факултета у Београду, бр.1, 2007



Новинар је дужан да када извјештава о истражним и судским поступцима уважава претпоставку да је свако невин док се не докаже супротно, и не смије ничим прејудуцирати исход судског поступка (чл. 10.).

Такође према одредбама члана 25 Закона о медијима „медији и новинари дужни су да објективно и тачно извјештавају о судским поступцима. Уколико је медиј објавио да је против одређене особе покренут кривични поступак, та особа има право, када се поступак оконча, да захтијева објављивање информације о правоснажном обустављању поступка, одбијању оптужбе односно ослобађању од оптужбе“.

Као што то није случај са ЗКП-ом ни ова саморегулаторна нормативна акта не предвиђају било коју казну за кршење претпоставке невиности.

Претпоставка невиности се у највећој мјери крши<sup>33</sup> од стране медија који у својим издањима свакодневно извјештавају о кривични поступцима који се воде у Црној Гори. Пропусти новинара и уредника се у највећој мјери односе на наслове који у потпуности крше претпоставку невиности, па чак и у најранијим фазама или прије започињања кривичног поступка. Садржаји истих или других чланака су по правилу у складу са претпоставком невиности када су одређени подацима добијених из оптужних аката или од стране служби за јавност правосудних органа. Када новинари ове информације сазнају из анонимних извора по правилу су исте нетачне и потенцијално угрожавају претпоставку невиности. Свакако се морају примијетити и случајеви нестручности новинара која за последицу има и погрешне термилошке одреднице које се односе на фазу поступка или природу кривичних дјела. Тиме се не само крши претпоставка невиности већ се и изношењем неистинитих навода врши повреда права на достојанство и поштовање личности.

Јавно објављене информације о поступку који се води против окривљеног производе одређене последице на претпоставку његове невиности, позицију у поступку, а што може бити изражено у већој или мањој мјери у зависности од стручности и професионалности новинара који износи предметну информацију.

Коначно, када је у питању претпоставка невиности и њено поштовање од стране медија, поставља се питање у којој фази кривичног поступка је друштвено оправдано информисати јавност о поступцима, а да се не угрози претпоставка невиности, који су у току и о лицима против којих се исти воде. Дакле није само питање начина извјештавања о кривичним поступцима већ и о дилеми да ли се било којим извјештавање

---

<sup>33</sup> ОСЦЕ Монтенегро, Пројекта праћења суђења, Извјештај (јун 2009- август 2011)

крши претпоставка невиности, ствара јавно мијење и самим тим утиче на судску непристрасност. Свакако да би у процесу издизања процесних гаранција окривљеног требало почети од флагрантног кршења претпоставке невиности, у насловима новинских чланака, али на одређеном степену развоја црногорског друштва обратити пажњу и на могућност ограничавања информисања о поступцима у поједним фазама поступка<sup>34</sup>.

Свакако је нужно обезбиједити ефикасан механизам заштите претпоставке невиности, како кроз саморегулаторна нормативна акта<sup>35</sup>, кривичнопроцесне норме али и омогућити грађанскоправну заштиту у току кривичног поступка. Посебно треба водити рачуна о стадијуму у демократском развоју црногорског друштва и чињеници да процес транзиције још увијек није окончан а да борба против организованог криминала и корупције тек слиједи.

### Умјесто закључка: *De lege ferenda* рјешења

И поред поменутих препорука међународних организација, као и праксе држава у којима се потенцира заштита од увреде и клевете кроз парнични поступак, клевета опстаје на папиру кривичних закона у многим државама, па и западним демократијама. Државама Западног Балкана декриминализација клевете се често, у посљедње вријеме, помиње као политички императив, и чини се да се једино око тајминга може преговарати.

Има пуно разлога за и против декриминализације увреде и клевете. Постављају се опречна политичка питања у вези с тим да ли се и овдје ради о двоструким стандардима, по којима доказане модерне демократије не морају испуњавати исте услове као остали, који су „нови у Европи”, или се, прије, ради о потреби да се оне државе које највише и најтеже осуђују за изговорену новинарску ријеч прве приведу демократским стандардима?

---

<sup>34</sup> Препорука Комитета Министара (2003)13, усвојена 10. јула 2003. “Поштовање претпоставке невиности је интегрални дио права на правично суђење. У складу с тим, мишљења и информације које се односе на актуелне кривичне поступке могу бити објављени у медијима само ако се тиме не угрожава претпоставка невиности осумњиченог или оптуженог.”

<sup>35</sup> Законом о јавном информисању Србије предвиђена је прекршајна одговорност уредника и новчана казна од 30.000 до 200.000 динара, за повреду претпоставке невиности. "Сл. гласник РС", бр. 43/2003, 61/2005, 71/2009 и 89/2010 - одлука УС и 41/2011 - одлука УС.

У правном контексту, а с обзиром на то да право треба да служи друштву и да прати потребе времена у којем оно живи, дакле да буде динамично, нема дилеме да треба обезбиједити оснажење права на слободу изражавања. С обзиром на то да се показало, у пракси судова широм Европе, да је заштита у парничном поступку по основу клевете дјелотворна, као и да се клеветом као кривичним дјелом, на извјестан начин, врши цензура, како је то и Европски суд констатовао<sup>36</sup>, декриминализација увреде и клевете постала је још један додатни захтјев за спровођење владавине права у државама које се придружују еуроатланским интеграцијама.

Све чланице Савета Европе дужне су да, уз Европску конвенцију о људским правима и односне протоколе, те препоруке, поштују и праксу Европског суда за људска права и примјењују стандарде постављене у њој. Ипак, подаци говоре да су закони појединих европских држава у вези с увредом и клеветом супротни са становиштима Европског суда, али и са поменутим препорукама.

Европски суд је више пута потенцирао да се мора прихватити већи степен критике политичара, јавних и владиних посленика, те да је њихово поље приватности мање, јер обављају посао од јавног интереса, па су, по природи ствари, под сталним надзором јавности и новинара, као и да су „границе прихватљиве критике шире када је ријеч о политичару, него о приватном лицу”<sup>37</sup>.

Имајући на уму поменуту судску праксу и препоруке Савјета Европе, као и податак да је већина његових нових чланица започела законодавну реформу у циљу потпуне или дјелимичне декриминализације клевете, усклађујући своје правне поретке са поменутим препорукама ове организације, као и са стандардима Европског суда за заштиту људских права, јасно је да декриминализација клевете постала међународни тренд, али не и стандард.

Ипак, уколико се у нормативном смислу сагледа развој кривичног права у дијелу кривичних дјела клевете и увреде и тенденције, које не обухватају декриминализацију, чини се да се све више ствара простор за несметану слободу изражавања и информисања и да професионално обављање новинарског позива није угрожено инкриминацијом дјела клевете и увреде. Основи за искључење противправности који обухватају како објективни услов (изјаву или поступак учињен у оквиру законом предвиђеној дјелатности) тако и субјективни (намјера, стварна заблуда о

---

<sup>36</sup> Ibid

<sup>37</sup> Ibid

истинитости изјаве или поступка и *оправдан интерес*<sup>38</sup>) пружају пуну слободу изражавања и информисања за лица која професионално и на стручан начин користе кроз различите дрштвене дјелатности. Посебно треба обратити пажњу на проширење основа за искључење противправности у случају оправданог интереса или дозвољеног ризика као основом код свих кривичних дјела против части и угледа.

Остајући при ставу да је право на достојанство и поштовање личности и у оквиру њега право на заштиту части и угледа једно од основни људских права, сматрамо да је нужно преиспитати оправданост одлуке о потпуној декриминализацији клевете или, у ширем смислу, механизме заштите у Црној Гори. Посебну пажњу треба обратити да се при том не угрози слобода изражавања и информисања као једне од темељних вриједности демократског друштва.

Систем заштите права на достојанство и поштовање личности и у оквиру њега право на заштиту части и угледа требало би да се развија у најмање у два од три правца: кривичноправном, грађанскоправном и саморегулаторном (у дијелу функционисања медија).

Као што је већ речено, нужно је преиспитати одлуку о декриминализацији клевете и сагледати могућност поновног инкриминисања уз прецизније и шире постављене основе за искључење противправности. Уколико прихватимо да је право на достојанство и поштовање личности основно људско право, нужна је и заштита овог права од стране државе.

У дијелу основа за искључење противправности сматрамо да исте треба проширити и основом “оправданог интереса”, којим би било омогућено залажење у зону извршења кривичних дјела клевете и увреде када за то постоји друштвени интерес, а ради се о темама интересантним за развој демократског друштва, правне државе и борбе против организованог криминала и корупције.

Грађанскоправна заштита права на достојанство и поштовање личности подразумијева усаглашеност са међународним стандардима, нарочито конвенцијским правом Европског суда за људска права. Као што је то случај са појединим европским земљама неопходно је донијети Грађански закон о заштити од клевете<sup>39</sup>. То подразумијева и другачији основ за утврђивање неимовинске штете као последице повреде права на достојанство и поштовање личности. Дакле, неимовинску штету треба

---

<sup>38</sup> О томе вид. И. Бојанић: Казнена дјела против части и угледа *de lege lata* и могуће промјене *de lege ferenda*, Хрватски летопис за казнено право и праксу (Загреб), вол. 17, број 2/2010, стр. 625-640.

<sup>39</sup> Један од предлагача овог концепта у Црној Гори је и Црногорски Хелсиншки Комитет.

дефинисати као повреду права личности, а напустити превазидјени концепт “физичких болова”, “душевних болова”, “претрпљеног страха” и слично.

Надаље, нужно је у дијелу надокнаде нематеријалне штете настале услед поврде права личности установити као обавезну, а не као факултативну могућност што је сада предвиђено у члану 206 Закона о облигационим односима, објаву пресуде којом је утврђена повреда части и угледа, а учињена је путем медија.

У дијелу понашања медија, сматрамо да је саморегулација најдемократскији систем за заштиту права на достојанство и поштовање личности, а да кривичноправни и грађанскоправни систем заштите треба да буду супсидијарни. У том смислу, намеће се као нужност реформа саморегулаторних нормативних аката којим се уређују права и обавезе посланика јавне ријечи и медијских кућа, као и материјани и процесни оквир за кажњавање повреда права личности.

### ***Summary***

Violation of freedoms of expression and information are associated primarily with the media, which play an important role in forming the consciousness of democratic pluralism as values of contemporary society. Latest amendments to the Criminal legislation of Montenegro have decriminalized defamation and offence, providing greater freedom of media and other public entities as well as a greater degree of disseminating the information without fear from criminal responsibility. This does not exclude liability for any damage caused by violation of human dignity, personal honor and reputation, which is provided in a civil litigation.

This paper examines the legal and practical balance between these rights in the legal system of Montenegro, as compared to European standards, primarily the jurisprudence of European Court of Human Rights. The fine line between the right to information and protection of honor and reputation hereafter would be analyzed, as well as the necessary subtlety in regulation of these rights and constant compliance with the European Convention on Human Rights implementation.

**Doc. Ivana Jelić, LL.D.,**  
Assistant Professor,  
Faculty of Law, University of  
Montenegro

**Milorad Marković, LL.B.,**  
Junior Teaching Associate,  
Faculty of Law, University of  
Montenegro

***Personal Honor and Reputation as a Ground for Restricting the Freedom of Information, with reference to the Jurisprudence of the European Court of Human Rights and the Montenegrin Legal Order***

*The Constitution of Montenegro guarantees human dignity, respect of one's privacy and family life, and freedom of expression. It also guarantees the respect of human personality and dignity in criminal or other proceedings, in case of detention or restriction of freedom of movement and in the course of serving a sentence. These rights are also guaranteed by the European Convention on Human Rights and Fundamental Freedoms, which is an integral part of the Montenegrin legal order. Another source of law in Montenegro is the jurisprudence of the European Court of Human Rights, abounding with these human rights and freedoms.*

*The violations of freedoms of expression and public information are primarily associated with the media, which play an important role in raising awareness about the democratic pluralism as a core value of the contemporary society. The latest amendments and supplements to the criminal legislation of Montenegro have decriminalized defamation and insult (offensive speech), thus providing the media and other public entities more freedom in disseminating information of public concern without fear of being subject to criminal liability. Yet, this does not exclude the civil liability for any damage caused by a violation of human dignity, personal honor and reputation, which is subject to litigation in a civil court of law.*

*In this paper, the authors examine the balance between the normative framework and the practical application of these rights in the legal system of Montenegro, as compared to the European standards, primarily the jurisprudence of the European Court of Human Rights. In particular, the authors point to the fine line between the right to information and the protection of honor and reputation, which calls for due diligence and subtlety in regulating of these rights and enduring the constant compliance with the European Convention on Human Rights in terms of their implementation.*

**Key words:** *freedom of information, honor, reputation, European standards, Montenegrin legal order.*

*Др Данило Л. Николић,  
Адвокат из Ниша*

### **ЗАШТИТА НОВИНАРСКИХ ИЗВОРА У ФУНКЦИЈИ ОСТВАРИВАЊА СЛОБОДЕ ИЗРАЖАВАЊА**

*У уводном делу говори се о значају слободе изражавања за остваривање свих прокламованих људских права и њиховој имплементацији, а све у циљу остварења истинске демократије, владавине права и уравнотежености односа између прокламованих права и слобода и њиховог остваривања у пракси.*

*Да би се остварила потреба друштва да на одговарајући начин преко слободног и независног новинарства буде обавештавано о стварима од јавног интереса, између осталих услова, нужно је на глобалном и националним нивоима обезбедити адекватну заштиту „извора информација новинара”. Како се остваривањем слободе изражавања кроз саопштавање информација често долази у колизију са другим прокламованим и заштићеним правима и слободама као што је право на приватност и др, то је неопходно с једне стране омогућити новинару да долази до информација а с друге стране заштити појединца и његову приватност. Тражење баланса између права јавности на информације и права појединаца на заштиту своје приватности и других права предмет је правног и политичког регулисања међународне заједнице и националних законодавстава, али и заштите Комитета за права човека УН, Европског суда за људска права и националних судова.*

*У циљу разраде ове комплексне теме обрађен је већи број међународних правних и политичких аката у којима се регулишу носиоци права на заштиту новинарског извора са обрадом појмова: новинар, информација, информација која идентификује извор, затим начела на којима почива заштита извора информисања, ограничења права на заштиту извора информисања и судска пракса и прецедентни ставови Европског суда за заштиту људских права из ове области.*

**Кључне речи:** новинарски извор, заштита, препорука, резолуција, новинар, информација, начела, неопходност у демократском друштву, баланс, ограничења, спречавање тешког злочина, поступци, суд, апликант, решење, право новинара, колизија, национални судови, национално законодавство.

Медији имају улогу јавних контролора који својом делатношћу, објективним информисањем у области политике, привреде, уметности итд. формирају јавно мњење доприносећи настајању општих и посебних вредносних судова о идејама и понашањима, о квалитету рада јавних служби и носилаца јавних служби. Медији имају незаменљиву улогу у исправном функционисању демократије, јер су они „чувари“ исте тако што имају задатак да испитују, откривају, утврђују и јавности саопштавају информације о ефикасности и сигурности јавне власти и представника исте. Поред универзалног значаја који медији због своје улоге имају за развој сваког друштва, а посебно демократије, исте треба посматрати и са економског становишта, јер је чињеница да делатност медија данас представља најпрофитабилнију индустрију.

Значај медија мерен бројем њихових корисника на прво место ставља телевизију која има највећи утицај на формирање јавног мњења, па је као таква основни и најзначајнији извор информација. Наравно да велику улогу остварују и штампани медији као и радио, интернет итд.

Улога медија као стожера за очување и развој савременог демократског друштва не може се остварити сама по себи. Медији морају бити средство за одбрану људских права и слобода загарантованих међународним, регионалним, билатералним и националним правним стандардима, и стога њихова права и дужности морају бити прецизно регулисани, са прописаним санкцијама за непоштовање утврђених норми.

Појам слободе изражавања је тешко одредити због њене општости, која произилази из чињенице да се ова слобода односи на све облике индивидуалних слобода. Слобода изражавања је најопштији облик слободе уопште.

Ова слобода није битна сама по себи, по свом ужем значењу, него више због тога што представља суштински део заштите других права и слобода загарантованих Пактом и Конвенцијом. Но, функција ове слободе и реализација њеног значаја условљени су постојањем независног и непристрасног националног судства, које је гаранција њеном остварењу, што је опет услов за демократију.

Право слободе изражавања је и право по себи и сегмент других права, што ову слободу чини комплексном и изузетно променљивом у њеним крајњим донетима, али због њене многострукости, она је у својим опредељењима и нејасна. Ова слобода истовремено може бити у колизији са неким, такође битним и врло важним слободама и правима, који такође уживају уставну и друге врсте заштите, као што су на пример право на приватност, право на правично суђење, право на слободу савести и вероисповести и заштиту вредности које ова права штите, као на пример:



част, углед, достојанство, морал, државна безбедност итд. Цивилизацијски задатак је да овакве конфликте решава утврђивањем пропорционалности и одређивањем примата интереса појединца или групе у односу на важност слободе изражавања, рецимо кроз информисање путем медија.

По својој садржини, слободу изражавања истовремено чине слобода духовног, интелектуалног и научног изражавања, али и физичког или практичног испољавања. Из ове слободе произилазе слободе понашања, кретања, настањивања итд. Слобода изражавања не може се схватити и користити као апсолутна, дакле, упражњавати по принципу „све је дозвољено“, што би значило да се чини шта се хоће, без обзирања на права других људи, на поштовање закона и граница слобода говора, писања и деловања.

Појам слободе изражавања је суштински одређен на следећи начин:

«У том смислу и ми слободу изражавања схватамо као слободу да се изрази мисао, било да се ради о идејама, знањима, вредностима, веровањима, било да се то чини помоћу речи, писма или слике, или помоћу свих осталих савремених средстава репродукције и дифузије мисли и речи, било да се ради о штампаној грађи или модерним средствима, која нам пружа информатика, било да је реч о књизи или штампани, што је много уобичајеније или о садашњим или будућим аудио-визуелним средствима»<sup>1</sup>.

Постојање демократије и њен развој, као и развој сваког људског бића се најбоље штите и омогућавају заштитом слободе изражавања. Слобода изражавања није апсолутна, иако се односи на све видове изражавања. Одлукама Суда ограничена је тако да, на пример, не покрива: ширење и промовисање расистичких идеја, расизма, вређање верских осећања других, негирање Холокауста, подстицање на мржњу. Она је ограничена и разлозима прописаним у чл.17 Конвенције о заштити људских права и основних слобода – кршењем других зајемчених права. Пропорционалност у колизији слободе изражавања и заштите легитимног интереса мора бити одмерена разумним степеном толеранције.

Чланом 20. Међународног пакта о грађанским и политичким правима ограничава се слобода изражавања посебно, тако што се изричито одређује: „пропагирање рата је забрањено, као и да је сваки позив на националну, расну или верску мржњу који представља подстицање на дискриминацију, непријатељство или насиље, законом забрањен“.

Слободу изражавања, као и све зајамчене слободе треба дакле, у њеном опсегу, схватити као могућност да се чини све оно што не шкоди

---

<sup>1</sup> Ремон Полен: Истине и слободе – Оглед о слободи изражавања "АГОРА" Београд 2001.год. стр. 5 и 6.

другоме, а то значи да су границе слобода и природних права одређене границама тих истих права која поседују други људи. Слобода изражавања је дакле у међузависном односу са другим слободама и правима зајемченим не само Конвенцијом, већ и другим међународним правним стандардима. Самим тим што човек као разумно – мисаоно биће живи у заједници, његова природна права и слободе, као и она која су цивилизацијска тековина, ограничена су поседовањем, односно правом коришћења тих истих слобода од стране других, као и коегзистенцијом слобода.<sup>2</sup> Поље слободе једног титулара, граница је слободе другог.

За слободу изражавања, с обзиром на њену улогу у демократском друштву и заштиту њеног коришћења коју добија од Комитета за права човека и Европског суда правде, можемо рећи да је универзална, свељудска, дакле, припада свима без обзира на пол, расу или веру, те као таква није национална, регионална или континентална. Ова слобода, као уосталом и све слободе без обзира на напред изнете карактеристике, може се вршити уз употребу два аксиома: „нема слободе под насиљем и нема слободе без одговорности“. Слободу изражавања засновану на овим аксиомама бране, штите и правно «узгајају» Комитет и Европски суд правде. Слобода изражавања је у ствари део људских права, која чине део интегритета сваког човека. Није утврђена хијерархија између постојећих права и слобода, но логично је да су право на живот и право на слободу предуслов остваривања свих других права и слобода, па и слободе изражавања. Нема ни хијерархије у заштити, иако се кршење права – слобода различито санкционише, с обзиром на тежину последице (на пример: убиство).

Слобода изражавања је цивилизацијско достигнуће, услов напретка људског друштва. Немогуће је тежити истинској демократији, владавини права и уравнотежености односа између прокламованих људских права и слобода и њиховом остварењу у пракси, а да сарадњу између њих не омогућавамо и обезбеђујемо тако што ће слобода изражавања бити њихов саставни елемент.

Право на слободу изражавања, односно омогућавање њеног правилног коришћења преко масовних медија је неопходно ради развоја људског друштва и сваког појединца у друштвеној, економској, политичкој и културној сфери. Остварење права на слободу изражавања је услов за хармоничне односе у друштву, држави, међународној заједници, али и за напредак и развој делова људског друштва (група, нација, држава) и друштва у целини – међународне заједнице.

---

2 С. Перовић: Ибид, стр. 246.

Компарацијом слободе изражавања са свим другим слободама и правима прописаним Конвенцијом, утврђујемо да се само код слободе изражавања и код слободе окупљања и удруживање (чл.11) утврђује постојање дужности и одговорности при њеном коришћењу. Ове дужности и одговорности треба широко тумачити у сваком конкретном случају, што је тековина, али и захтев савременог демократског друштва у коме су улога државе и њена законодавна и друга моћ неупоредиво мање у поређењу са временом доношења Конвенције. Суверенитет државе, као елемент који означава њену највећу власт данас, има сасвим другојачију садржину и ограничен је многим међународним стандардима и обавезама. Прича о ограничену суверенитету државе није прихватана у светској правној и политичкој пракси за време блоковске поделе света, а данас је она политичка и правна реалност.

У пракси одредбу да коришћење слобода из састава права слободе изражавања повлачи за собом дужности и одговорности, не треба схватити – тумачити као околност којом су ове слободе аутоматски ограничене. Ова одредба односи се пре свега на професионалце као кориснике неке од слобода из члана 10. Но, свакако да се пре свега и највише односи на новинаре и друге који врше делатности примања и/или ширења информација. Иначе појмови «дужност» и «одговорност», њихов обим и садржина, нису категорије из Конвенције већ исте произилазе из професионалних норми – кодекса и правила као и из других правних норми којима се утврђују дужности одређене професије, односно радног места. Значи дужности морају бити утврђене прописима и познате кориснику слободе поседовања сопственог мишљења, примања и саопштавања информација и идеја.

Интереси због којих националне државе могу у својим законима прописати и предузимати мешање у опсег коришћења права на слободу изражавања су: национална безбедност, територијални интегритет или јавна безбедност, спречавање нереда или криминала, заштита здравља или морала, заштита угледа или права других, спречавања откривања обавештења добијених у поверењу или ради очувања ауторитета и непристрасности судства. Интереси као вредности које друштво штити ограничењем коришћења права на слободу изражавања су таксативно набројани у Конвенцији, што значи да је њихов број лимитиран без права на повећање истих, уколико то не би било учињено изменом Конвенције. Сваки покушај националних држава да својим законодавством прошире основе – број интервенција ван основа интереса из ст. 2. чл. 10., као и покушај националних судова, били би оцењени као нелегитимни.

Број вредности којима се пружа заштита тако што ће се ограничити слобода изражавања прима фацие изгледа велики, али не треба заборавити остале кумулативне услове из Конвенције који морају бити испуњени да би интервенција била легална. Суд је чак заузео један општи став у конкретном предмету који гласи: „државе потписнице уживају извесну слободу у процењивању потребе за мешање, али је та слобода подложна европској контроли, чије размере варирају од случаја до случаја“. Тамо где је реч о ограничавању права и слобода загарантованих ст. 1. чл. 10, та контрола мора бити строга, због значаја дотичних права, значаја који је суд много пута истакао. Неопходност њиховог ограничења мора бити убедљиво доказана“.<sup>3</sup>

Неспорна је потреба демократског друштва да обезбеди одговарајуће начине за промовисање развоја слободних, независних и плуралистичких медија, да преко слободног и независног новинарства буде обавештено о стварима од јавног интереса, а услов за све то је „заштита извора информација новинара“, односно „заштита извора информисања“. Због тога се међународна заједница овим проблемом бавила у више наврата. Основу за заштиту новинарског извора и информација имамо у члану 10 Конвенције, а конкретно упориште заштите налази се у Резолуцији Европског парламента од 11.1.1994. године о поверљивости извора информација новинара и праву државних службеника да открију информације<sup>4</sup> и одлуци Четврте европске министарске конференције о политици масовних медија, одржане у Прагу, децембра 1994. године. На Конференцији је на нивоу министара постигнут договор да се, у оквиру начела 3(д) резолуције бр. 2 о новинарским слободама и људским правима, да „заштита поверљивости извора које користе новинари“. Са конференције је упућен захтев Комитету министара да размотри националне и међународне законе и судску праксу у овој области. У ту сврху формиран је посебан комитет експерата назван „Група стручњака за право медија и људска права“ (ММ-С-ХР) са овлашћењем да изврши проверу. Ова група имала је придружене чланове – посматраче, као представнике влада међународних професионалних организација – Међународне федерације новинара, Међународног центра за борбу против цензура и Европске Уније за радио дифузију. Резултат рада ове групе био је предлог комитенту министара да донесе посебну препоруку о заштити извора информисања. Комитет је 8.3.2000. године на 701 састанку заменика министара донео Препоруку бр. Р (2000) 7 о праву новинара да не открије своје изворе информација.

---

3 Пресуда Аантониц АГ од 22. маја 1990 године, Серија А. бр. 170, став 61.

4 Служени лист Европских заједница, бр. Ц.44/34.

У складу са називом овог политичког акта, Комитет је владама држава чланица Савета Европе препоручио да спроведе прописана начела у домаћем законодавству и судској пракси, да ова начела пропагирају и шире њихову примену и да посебно акцентују важност начела извршној, управној и судској власти и њихову доступност о могућим медијима и професионалним новинарима и њиховим организацијама за своје потребе.

Сматрамо посебно важним истаћи да Препорука за своје потребе садржи дефиниције основних појмова из ове области, што омогућава лакше језичко и друга тумачења и обезбеђује једнакост грађана пред законом.

Под изразом „новинар“ Препорука означава – подразумева „свако физичко или правно лице које се редовно или професионално бави прикупљањем и ширењем информација за јавност путем било ког средства масовних комуникација“.

Поверљивост извора информација и право да га не ода припада, дакле, само новинарима због друштвене улоге њихове професије и обезбеђивању права јавности да буде информисана путем медија.

Наглашавамо да ни Суд и ако се бавио питањем статуса новинара, није прецизирао и одредио услове под којима се неко лице може сматрати новинаром у смислу члана 10.<sup>5</sup>

Национална законодавства чланица Савета Европе различито се односе према питању дефиниције новинара. Поједини национални закони дају дефиницију, али већи број закона не регулише значење овог појма.

У образложењу Анекса Препоруке бр. Р. (2000)7, дати су врло широки услови за потребе исте. Новинари су по правилу физичка лица, која де факто и де јуре, професионално обављају ову дужност. Та лица не морају имати лиценцу државе или стручног удружења. Но, образложење препоруке, а и пракса суда<sup>6</sup> имају став да овај статус треба да имају и власници медија, уредници новина и часописа итд, а самим тим имају право да не открију извор информација у складу са чланом 10. Група, као аутор препоруке, сматра да новинар треба да има извешан професионални карактер, да таква особа у принципу редовно ради и прима новчану накнаду за свој рад. На ово указује и терминологија Препоруке кад се каже „редовно и професионално ангажовање“. Под појмом новинар треба подразумевати и слободне новинаре и хонорарце, почетнике-новинаре на пробном раду.

5 У случају Goodwin Суд је прихватио да је исти био новинар приправник јер је у радном односу био три месеца кад је контактиран од извора информисања.

6 Де Хаес и Гијселс против Белгије.

Под појмом новинар се не могу сматрати лица – појединци који пишу писма уредништву и штампаним медијима или се појављују као гости у Радио и ТВ емисијама или дебати преко компјутера.

Под појмом „новинар“ имају се сматрати новинари штампаних медија, фоторепортери, радио-новинари, ТВ новинари и новинари који раде за медије доступне преко компјутера.

Изразом „**информација**“ означава се свако изношење чињеница, мишљења или идеја у виду текста, звука и / или слике.

Ова дефиниција „информације“ из Препоруке произилази из права јавности да добија информације и чињенице и потребе да се заштити однос поверења између новинара и његовог извора информација, што је јавни, општи интерес. Треба рећи да вредност информације коју она има за јавност, односно степен јавног информисања који иста носи у себи па је треба саопштити, нису одлучујући, ни једини разлози да се конституише право новинара да заштити свој извор информација. Ради се о општем праву које новинару као професионалцу даје могућност да сам процени значај информације и обећа свом извору да неће бити откривен, па зато ово право спада у оквир заштите Члана 10.

Насупрот интересу новинара да саопшти „тајну“ за друштво важну информацију коју добија од извора који тражи да остане неоткривен-анониман, стоји интерес извора да не буде изложен било каквом прогону. Извор информација тражи да остане непознат, дакле, да би избегао дисциплинску, прекршајну, грађанску или кривичну одговорност. Сама природа информације чији извор се штити може бити усмена изјава, писмени документ, тонски снимак, фотографија итд.

Препорука даје и дефиницију појма „**извор**“, под којим се означава свака особа која пружа информације новинару.

Треба рећи да се извор, као особа која даје информације, штити тако што се његов однос са новинаром претвара у однос конспиративности – тајности, која се штити међународним правним стандардима, прецедентним правом и националним законом. Заштита извору информација пружа се на овако високом нивоу ради „потенцијално обесхрабрујућег ефекта“, који би омогућавао реализацију налога новинару да открије извор информисања<sup>7</sup>, друштвена потреба за поверљивим, скривеним информацијама налаже право новинарима да скупљају – примају информације из свих врста извора. Ово пак захтева врло широко тумачење израза „извор“, поготово у судској пракси. Сам начин пружања информација може бити извршен чињењем или нечињењем. У чињење би спадале све акције

---

7 Гоодвин против Уједињеног Краљевства, види став 39 пресуде.

извора да се новинару преда, достави информација као на пример позив новинару и давање усменог обавештења о чињеницама, лично или телефоном, писмено обавештење новинара, достављање новинару фотографија, текста, снимљеног видео и тонског материјала. У радњу нечињења спада пасиван однос извора који новинару дозвољава приступ информацијама, рецимо дозвољава забрањено филмско и видео снимање.

Да би се избегле злоупотребе новинара у обавези права неоткривања извора информисања под разноразним притисцима и налозима, а новинар заклањао иза непрецизности шта се сматра „откривањем извора“, Препорука је разрадила и израз „информација која идентификује извор“. Предњи израз означава све што је речено и учињено а може довести до идентификације извора. Под тим изразом се нарочито сматра давање: а) имена, личних података, као и гласа или лика, фотографије; б) саопштавање конкретних околности под којима је новинар дошао до информације од извора; ц) откривање необјављеног садржаја информације коју је новинар добио од извора и д) саопштавање личних података о новинарима и њиховим послодавцима везаних за њихов професионални рад. Ова набрајања нису лимитирани начин одавања и зато их треба тумачити широко. Новинар, рецимо, не треба да одаје: време и место састанка, начин на који је дошао до информације итд. Циљ детаљног регулисања овог питања у Препоруци је омогућавање адекватне правне заштите извора од давања било каквих додатних информација које носе вероватноћу откривања новинарског извора.

Препорука поред дефиниције израза прописује и шест начела која ћемо кратко прокоментарисати.

Начело 1 - *право новинара на неоткривање*. Ово начело значи и обавезу државе чланице да својим националним законима обезбеди недвосмислену и јасну заштиту права новинара да штите идентитет свог извора, што је један од стандарда за поштовање права слободе изражавања.

Начело 2 - *право других лица на неоткривање*. Већ смо навели да право на неоткривање свог извора информација не припада само новинару који је информацију примио и саопштио, него и главним и одговорним уредницима. Но, поред њих, у процесу претварања добијених сазнања од извора информисања у информацију у форми чланка, вести публикације итд, до његовог објављивања, неминовно је учешће више лица која могу сазнати извор информисања. То могу бити колеге новинари, секретарице, људи који проверавају идентитет извора информисања у некој медијској кући, штампарији, послодавци, особље новинске агенције која прима вести итд. Сва ова лица треба да уживају право на неоодавање новинарског извора, односно заштиту од било какве одговорности за непоступање по

налазима и захтевима да одају извор одређене информације. Не само да је овај круг људи заштићен од одговорности, него треба државе чланице да, поред мера заштите, донесу и предвиде и мере којима ће обавезати та лица да поштују поверљивост извора.

Начело 3 - *ограничење права на неоткривање*. Већ смо говорили о легитимним циљевима прописаним чланом 10 став 2. Конвенције због којих, или боље рећи са којих, се може ограничити коришћење права слободе изражавања. Ови интереси морају бити прописани националним законом тако да норме буду довољно прецизне да обезбеђују разумљивост онима којима су упућене па самим тим и да предвиде санкцију за њихово кршење. Разлози за дозвољеност неоткривања извора информисања су исти они који су општи за ограничење коришћења права слободе изражавања из става 2 Члана 10. Ови разлози се морају тумачити рестриктивно. И ограничење права новинара на неоткривање свог извора, мора бити «неопходно у демократском друштву» за чије постојање или непостојање се користе правила о одмеравању друштвених и личних интереса.

Препорука од 8.3.2000 године није ширила легитимне интересе из става 2. Члана 10, јер би тиме довела у питање ове одредбе, што није правно дозвољено и не би било законито без промена саме Конвенције. Напротив, Препорука потврђује приврженост одредбама Члана 10 и тексту који је утврдио Суд за утврђивање стандарда «неопходан у демократском друштву» ради заштите улоге медија у демократском друштву и права јавности на пријем информација. Право на неоткривање извора информације може бити ограничено само кад је неки од легитимних интереса угрожен тако да се ради о изузетним околностима, када су угрожени јавни или лични интереси и када заштита једног од њих или оба истовремено, представља виши интерес због околности кључног и озбиљног карактера, што све води објективном закључку да је ограничење „неопходно у демократском друштву“.

Видели смо да је неопходност, као најбитнији елемент за утврђивање оправданости интервенције у слободу информисања тешко утврдити и захтева пажљиво, стручно и објективно одмеравање – балансирање. Овај општи стандард није разрађен у Конвенцији чак ни као значење израза, али га је Суд у свакој пресуди утврђивао и образлагао, износећи ставове и препоруке који су постали прецедентно право. Но богата пракса Суда у Стразбуру, није разрешила све тешкоће код утврђивања услова «неопходан» у демократском друштву кад су у питању ограничења права слободе изражавања. Практични разлози и друштвени интереси навели су групу стручњака за право медија и људска права, да као експерти у Препоруци дефинишу минимум критеријума које треба проверити ради



утврђивања: да ли је ограничење права на неоткривање извора информацији било неопходно? Практичарима ће ови критеријуми бити од велике користи и код утврђивања шта се има сматрати „неопходним“ као интервенције у кршењу коришћења права слободе изражавања уопште.

Ови критеријуми се аналогично могу користити и шире, не само код ограничења права на неодавање новинарског извора. У самој Препоруци се прво каже да право новинара на неоткривање информација које идентификују извор може бити ограничено само из разлога прописаних чланом 10 став 2 Конвенције. Даље се каже: „Приликом утврђивања да ли легитимни интерес за откривање информација, који потпада под члан 10 став 2 Конвенције, односи превагу над јавним интересом да се информација о идентитету извора не открије, надлежни органи држава чланица ће обратити посебну пажњу на значај права на неоткривање и предност која му се даје у судској пракси Европског суда за људска права и могу да нареду откривање информација само ако, у складу са ставом „б“, постоји виши императив у јавном интересу и ако постоје околности довољно значајне и озбиљне природе.“<sup>8</sup>

Анализом овог начела уочавамо, да из става 1 произлази да државе чланице право на неодавање новинарског извора могу ограничити само из разлога који су прописани Конвенцијом, а и тада се ограничавање мора вршити одмеравањем – балансирањем, ради успостављања адекватне равнотеже између легитимног интереса откривања извора и права новинара на чување поверљивости и неспорног јавног интереса за неоткривање. Разрадом овог начела долазимо до несумњивог закључка да друштвена потреба за интервенцијом у коришћењу права слободе изражавања мора бити установљена у законима и примењена од националних органа у складу са прецедентним правом Европског суда. Зато су и одредбе овог начела у ставу „б“ дате са циљем да се омогући утврђивање постојања легитимног циља и његовог значаја на врло убедљив начин и да значај или важност општег интереса убедљиво носи превагу над интересом друштва за неоткривање извора информисања. Употребљени израз „на убедљив“ начин, потенцира озбиљност приступа утврђивању чињеница и извођењу доказа, оцени истих појединачно и скупа у њиховој повезаности. Слободно судијско уверење и закључке судија националних судова чека врло стручна и ничим оптерећена каснија провера Суда. Зато је потребно дати опширне, јасне и убедљиве разлоге у одлукама којима се ограничава право неодавања новинарског извора о свим елементима, а посебно о испуњености услова да интерес за

<sup>8</sup> Зборник правних инструмената Савета Европе у вези са медијима, Савет Европе иСпринт, Београд, 2002, страна 183.

интервенцијом надмашује интерес за неоткривањем. Овако успостављена равнотежа осигурава јавну – друштвену контролу и омогућава објективно преиспитивање оправданости санкција изречених новинару за неоткривање.

Услов из начела 3 став „б“ под тачком „и“ могли бисмо назвати као услов – утврђивање основа разумних алтернативних мера. Ради се о кумулативном услову који значи да када се у конкретном случају утврди виши легитимни интерес на убедљив начин, нужно је утврдити да ли се тај интерес може заштити неком другом мером, а да то не буде налог да се открије новинарски извор. Овде се ради о утврђивању једне специфичне врсте узрочно-последичне везе између легитимног циља и откривања извора.

Препоруком се код овог услова тражи да се искористе све друге могућности сазнања како је „спорна информација дошла до новинара“. Тако рецимо органи, организација или тела одакле је процурела информација, могу спровести интерну истрагу. Истрагу у правцу откривања извора може водити полиција, али не „притиском на новинара“ и друга лица која су заштићена правом неоткривања извора информација. Овај услов некада се, као у случају Гоодвин, може задовољити тако што се забрани ширење објављивања информација, а сам новинар заштити да не ода свој извор. Важно је постићи сврху, а то је заштита легитимног циља.

Други услов за утврђивање „неопходности“ могли бисмо назвати преваленција или како се у Препоруци каже - превага над легитимним циљем.

Анализирајући стандард „неопходан у демократском друштву“ говорили смо о неопходној сразмерности између ограничавања коришћења слободе изражавања и легитимног циља коме се тежи. У судској одлуци у предмету Гоодвин се каже: „разуман однос пропорције околности између легитимног циља коме тежи налог за откривање извора и средстава употребљених да до тог циља дође“. У истој пресуди суд 27.3.1996. године наводи да конкретан интерес лица или државног органа (оштећеног, „жртве“) за откривање извора мора бити „довољан да превагне над виталним јавним интересом заштите извора новинара“.

Трећи услов је постојање вишег императива. Огроман је значај права на слободу изражавања и његово остварење за одржавање и изградњу сваког демократског друштва и појединца и није тешко предвидети колики би негативни, обесхрабрујући ефекат на ову слободу имала обавеза новинара да открију извор информисања, посебно на спремност будућих извора да дају информације. Зато само изузетни случајеви са виталним друштвеним или појединачним интересима, у складу са критеријумом

пропорционалности, могу оправдати легитимно интервенисање у ово право.

Остали услови - значај и озбиљност околности и неопходна друштвена потреба откривања извора такође су битни, али истовремено и непрецизно одређени.

Значај и озбиљност околности значи да су исти такве тежине да анулирају значај права на неоткривање извора, односно да оправдавају откривање. Државни органи приликом одлучивања морају доћи до несумњивог закључка да се ради о прекој друштвеној потреби. Препорука децидирано наводи да ће процене националних органа бити подложне контроли Суда и да државе чланице своју слободу у процењивању морају користити сходно међународним утврђеним правним и политичким стандардима.

Због важности заштите новинарског извора аутори Препоруке као експерти у овој области, бавили су се и питањем да ли сви легитимни циљеви из става 2 члана 10 представљају легитимне интересе, да ли се због сваког од њих може ограничити, односно одузети право новинару на неодавање извора информисања. Они су дошли до закључка да морају бити испуњени услови из начела 3 став „б“, али да само неки легитимни циљеви, и то изузетно, могу конкурисати за ограничавање овог права новинара.

Већи број разлога из става 2 члана 10 је оцењен као недовољан да оправда интервенцију у тако друштвено важно право као што је право новинара на неоткривање свог извора. Група је издвојила и именовала неколико разлога који у себи носе већу важност интереса за откривање извора информисања од јавног интереса за његовом заштитом. Ти интереси према Групи (ММ-С-ХР) су: а) заштита људског живота; б) спречавање тешког злочина; ц) одбрана у оквиру судског поступка, особе оптужене или осуђене за озбиљан злочин.

Треба рећи да ни ови разлози сами по себи нису довољни за легалну интервенцију у право новинара на заштиту извора, већ да у сваком конкретном случају треба извршити анализу конкретних чињеница и оценити испуњење свих услова који се траже у Конвенцији, Препоруци или прецедентним правом.

Ограничење овог права ради заштите људског живота је неопходно и друштвено оправдано. Људски живот је најзначајније друштвено и лично добро. Право на живот је предуслов за остварење свих других права и слобода. Овом праву као природном праву по самој логици, подређена су сва друга права. Из доминантног положаја права на живот произилази

оправданост да се у његовом интересу може посегнути у ограничавање права новинара на неоткривање новинарског извора.

Спречавање тешког злочина је такође друштвено прихватљив разлог да се оправда откривање новинарског извора. Кривична дела су у хијерархији деликата њихова најтежа врста. И у оквиру кривичних дела постоје такозвана «обична»; «лака» и «тешка» кривична дела или тешки облици најтежих кривичних дела. Најтежа кривична дела се у теорији (а некада је то било и у законима) називају злочинима. Ако новинар сазна за активности којима се припрема извршење злочина као што је убиство, злочини против националне безбедности у виду тероризма, организованих банди, трговина људима и слична, исти према нашем мишљењу оправдавају интервенцију у новинарско право неоткривања извора.

Већи легитимни циљ је откривање извора у поступку одбране лица оптуженог или осуђеног за тежак злочин. Конвенцијом је чланом 6 загарантовано право на правично суђење које у себи садржи право оптуженог да испитује сведоке против себе, или да постигне да се они испитају и да обезбеди присуство и саслушање сведока у његову корист... Право из Члана 6 је основно право у компарацији са правом новинара на заштиту новинарског извора које је изведено из слободе примања информација као дела слободе изражавања. Када је реч о националним законима треба рећи да они могу и у кривичним поступцима гарантовати право новинару да не сведоче у истом. Препорука, као акт политичке, а не правне снаге, не само да не може, него и нема захтев да у овом делу утиче на примену националних закона. Група ММ-С-ХР само је изнела став у образложењу препоруке да би право на одбрану евентуално могло бити разлог за ограничење права на неодређивање извора информисања, односно оправдати откривање новинарског извора. Но, и образложењем Препоруке остављено је државама чланицама на аутохтоно одлучивање да ли ће интервенцију у право новинара на откривање извора информације дозволити због права на одбрану.

Препоруком је, како се види из цитата Начела 3 под „ц“, наведено да се захтеви који су прописани за ограничавање права на неоткривање новинарског извора примењују у свим фазама сваког поступка у коме се решава о праву на неоткривање новинарског извора. Етапе поступка могле би бити: преткривични поступак, истрага, главни претрес, анкетни одбор у парламенту, политичка тема, струковни органи за утврђивање дисциплинске одговорности, једном речју пред свим органима који имају право да воде поступак и позивају сведоке.

Напред наведена Препорука инаугурисала је и следећа начела везана за право новинара да не открију своје изворе информисања: а) начело 4 –

докази који су алтернатива новинарским изворима; б) начело 5 - услови везани за откривање ; ц) начело 6 – надзор над комуникацијама, пристојности и судски претрес и одузимање и д) начело 7 – заштита од самооптуживања.

Сва ова начела су у функцији заштите права новинара на неоткривање новинарског извора, јер прописују поступак и услове легитимације које припада новинару у случају кажњавања.

Право на покретање и уопште иницирање поступка ради откривања извора информације припада само државним органима овлашћеним законом и у законом одређеном поступку. Кажњеном новинару или „другом лицу“ које може бити корисник права на неоткривање извора мора се обезбедити право жалбе тј, двостепеност поступка.

Врло важне ставове који прерастају у прецедентно право, Суд је заузео бранећи слободу изражавања омогућавањем слободе штампе да се новинари у интересу развоја демократије и широког приступа истини као неотуђивом праву јавног мњења обезбеде и кроз осигурање безбедног истраживачког новинарства. Суд не дозвољава да се предузимају било какве мере које би одвратиле новинара од јавног расправљања проблема који се тичу живота заједнице, па ни да се новинар судски или на други начин приморава да ода свој извор информација.

Најрепрезентативнији предмет који је решаван пред Судом, а односи се на заштиту новинарских извора и легитимне циљеве држава с једне стране и права коришћења слободе изражавања с друге стране је случај *Гудвин*<sup>9</sup> који је решаван 1996. године.

Апликант *Гудвин* је по професији новинар и био је запослен у листу *Тхе Енџинеер* и телефоном је од непоузданог извора примио информације које се односе на компанију *Тетра Лтд*. При пријему информације новинар је обавештен да је фирма *Тетра Лтд* на путу да добије велики банкарски кредит и ако има знатне финансијске проблеме у свом пословању. У овом случају није се радило о истраживачком новинарству, дакле о траженој информацији нити информацији чије саопштавање је условљено плаћањем. Држећи се правила да треба чути и другу страну у фази припреме чланка, новинар – апликант је позвао компанију, упознао саговорника о садржини достављене информације и тражио коментар одговорних. Сазнавши да су информације процуреле и да потичу из нестале копије службеног документа који је означен степеном конспиративности са «строго поверљиво», а налазио се у рачуноводству компаније у компанији је настала права узбуна. Компанија је уместо

9 *Goodwin v. The United Kingdom*, 1996.

одговора новинару одмах затражила од суда да донесе забрану објављивања чланка који намерава да објави господин Гоодвин. Захтев за забрану образложен је аргументима да би објављивање чланка озбиљно угрозило виталне интересе компаније и то како финансијске, тако и економске у целини.

Суд је захтев оценио основаним, донео решење о забрани и исто доставио компанији. Компанија је решење о забрани доставила редакцијама свих већих и озбиљнијих новина. Компанија се није задовољила забраном објављивања информације, него је тражила од суда да наложи новинару Гоодвину да саопшти од кога је претходно добио информацију. Захтев за идентификацијом даваоца информација компанија је образложила потребом откривања нелојалног радника ради покретања поступка против истог. Суд је и овај захтев компаније сматрао оправданим па је у неколико наврата налагао новинару да открије идентитет свог извора. Упорно одбијање Goodwina национални суд је квалификовао као «опструкцију правде» и за то га осудио да плати новчану казну.

Незадовољан судским одлукама: налогом да открије идентитет извора и новчаном казном због опструкције правде, Гоодвин је поднео апликацију тврдећи у истој да је Национални суд датим налогом и новчаном казном прекршио његово право на слободу изражавања.

Разматрајући апликацију, Суд је прво утврдио и прихватио да је судска интервенција имала за циљ заштиту «права других» (права компаније). Пошто је утврђена легитимност циља који се састојао у праву националне државе да ограничи слободу изражавања у конкретном случају ради заштите права других, апликација је разматрана у погледу испуњености других услова.

Утврђујући постојање другог услова за ограничење и кажњавање апликанта, а то је да ли је интервенција била «неопходна у демократском друштву» суд се детаљно осврнуо на значај заштите новинарског извора због остварења улоге слободе изражавања као фундаменталног основа демократског друштва. Због овакве улоге медијима треба одобрити мере обезбеђења које им омогућавају остварење њихове улоге на добробит демократије и развоја друштва.

Говорећи о праву новинара да заштити свој извор, Суд између осталог наводи: заштита новинарских извора представља један од основних услова за слободу штампе, као што се види из Закона и професионалних кодекса понашања новинара у једном броју земаља потписница Конвенције, као и регулисање овог питања у неколико међународних правних стандарда из ове области, а који се односе на новинарске дужности права и слободе.

Мишљење Суда да би без комплетне заштите новинарских извора, анонимни даваоци информација били демотивисани – одвраћени од давања информација и помоћи медијима да дођу до, по друштво важних, а од јавности скривених информација.

Полазећи од значаја који имају новинарски извори и који им се мора дати ради остварења задатака медија у демократском друштву као и потенцијално дејство које би одлуке Суда у конкретном случају могле имати у будућности, Суд је овакву меру националног суда огласио супротном члану 10 Конвенције. Овакву меру могуће је према ставу Суда донети само онда када доношење такве мере оправдавају: «важни захтеви у јавном интересу».

У овом случају Суд је утврдио непостојање реалне пропорционалности између легитимног циља који је требало задовољити, налогом за откривање извора и мера примењених да би се тај циљ постигао. Судски захтев новинару да ода извор информисања и казна коју је суд изрекао због новинарског одбијања да ода извор оцењени су од Суда да нису испуњавали стандард «неопходан у демократском друштву». Суд је у овом случају усвојио као основану апликацију, налазећи да је национални суд налогом за откривање извора и осудом на новчану казну за неодавање извора прекршио Гоодвиново право на слободу изражавања зајемчено чланом 10 Конвенције.

Ова пресуда је била један од главних разлога да се четири године након њеног доношења, ови проблеми нађу на дневном реду Комитета министара Савета Европе који је усвојио Препоруку Р (2000) 7 о праву новинара да не откривају своје изворе информација, која гласи:

„У складу са судском одлуком у случају Гоодвин као и препоруке из 2000. године, национални законски системи би требало да у домаћем законодавству обухвате одредбу којом се штите новинарски извори. Откривање извора се може дозволити само у случајевима када важнији захтеви од виталног интереса то захтевају. Међутим, и ови захтеви од интереса се морају одмерити у односу на потребу да се новинарски извори заштите, као део заштите слободе изражавања. Како се у препоруци каже, новинари морају бити обавештени о њиховом праву да не открију своје изворе пре но што је такав захтев дат. Судско истраживање, присмотра или прислушкивање комуникација не би требало да буду дозвољени ако су усмерени на откривање новинарских извора.“

Колизију заштите извора информација са слободом изражавања имамо размотрену у предмету Тилацк против Белгије<sup>10</sup>. У овом предмету

10 . Представка бр. 20447/05, Пресуда донета 27.11.2007. године.

одлука је донета после више од десет година од одлуке у предмету Годвин против Уједињеног Краљевства (1996. године). Апликант је новинар немачки држављанин и издавач немачког часописа „Стерн“. У периоду од 1999. до 2004. године био је дописник из Брисела задужен да пише о активностима Европске Уније и делатностима њених институција. У фебруару 2002. године он је у Стерну објавио два чланка заснована на подацима из поверљивих извора-докумената Европске канцеларије за борбу против проневера (ОЛАФ). Први чланак је садржао тврдње једног службеника о неправилностима у раду европских институција, док се други односио на податке из интерне истраге коју је ОЛАФ водио ради провере истинитости објављених тврдњи. Сумњајући да је апликант до података дошао подмићивањем неког службеника за 8.000 евра у замену за поверљиве податке из интерне истраге ОЛАФ је предузео мере да се открије доушник. Доушник није откривен, а ОЛАФ подноси кривичну пријаву белгијским органима против апликанта. Белгијско правосуђе покреће истрагу против Н.Н. лица због повреде професионалне поверљивости и против апликанта због подмићивања. Извршен је претрес стамбених и радних просторија апликанта, одузета бројна радна документа запечаћена у 16 кутија папира, две кутије досијеа, два компјутера, четири мобилна телефона и метални орман. Апликант је тражио повратак запечаћених ствари али му оне нису враћене.

Апликант се жалио суду да су претреси и заплене представљали повреду његовог права на слободу изражавања.

Суд је био мишљења да је апликација основана и да су претреси који су извршени представљали мешање у његову слободу изражавања. Према налажењу Суда мешање је тежило легитимном циљу, спречавању нереда и злочина, као и спречавање откривања података примљених у поверењу и заштити угледа других, а било је и предвиђено белгијским законима.

Но, мешање није било „неопходно у демократском друштву“. Сврха претреса била је идентификовање извора информација за тврдње у чланцима. Према ставу суда право новинара да не открије извор информација не може бити сматрано само за привилегију која може бити оборена или одузета у зависности од законитости или незаконитости њихових извора већ је исто неодвојиви део права на обавештавање, према којем се мора односити са великом пажњом и чак тим више у случају подносиоца представке који је био под сумњом на основу нејасних и непотврђених гласина. Ово произилази и из чињенице да апликант није кривично гоњен.

Имајући у виду количину заплењене имовине разлози националних судова иако су били релевантни нису били довољни да оправдају спорне



претресе. Према томе претреси су са одузимањем ствари представљали кршење права на слободу изражавања апликанта као новинара.

У земљама у којима заштита новинарских извора није законом регулисана, судови је морају поштовати као део европског права, као што је била судска одлука у случају Гоодвин, и као део међународно признатих принципа и закона. Национални судови морају бити чувари слободе изражавања, што се односи на потребу заштите новинарских извора у свим случајевима, укључујући и оне када су новинари прозвани да говоре као браниоци или сведоци. У свом раду, национални судови се морају руководити само принципом пропорционалности и улогом медија у демократији.<sup>11</sup>

Република Србија је право аутора информације у медијима, као и право одговорног уредника, издавача, штампара и произвођача јавног гласила, електронског или другог медија на заштиту извора информисања, поред одредби у Закону о информисању, заштитила и у одредбама члана 41 КЗ на начин како то захтевају релевантни међународни стандарди.

**Danilo L. Nikolić, LL.D.,**  
*Practicing Lawyer, Niš*

### ***The Protection of Journalists' Source of Information in the Function of Exercising the Freedom of Expression***

*In the introductory part of this article, the author points to the importance of the freedom of expression for exercising all the proclaimed human rights and their implementation, which is essential for attaining true democracy, the rule of law and a balanced relation between the proclaimed rights and freedoms and their implementation in practice.*

*In order to satisfy the need of the society to be properly informed about the matters of public interest by exercising free and independent journalism, it is necessary inter alia to provide for an adequate protection of journalists' sources of information both at the global and national level. Given the fact that the exercise of freedom of expression is often in collision with other proclaimed and protected rights and freedoms (for example, the right to privacy), it is necessary to enable the journalist to gather and communicate information as well as to protect the privacy of an individual. The quest for balance between the right of the public to be informed and the right of an individual to protect one's privacy*

---

11 Моница Мацовеи, Ибид, стр. 60.

*and other rights is the subject matter of normative and political regulation of the international community and the national legislations, as well as of the UN Human Rights Committee, the European Court of Human Rights and national courts.*

*For the purpose of elaborating on this complex topic, the author discusses a large number of international legal and political acts regulating the issues concerning the holders of the right to protect the journalists' source of information, specifically focusing on the following concepts: journalist, information, identifying the source of information, the principles underlying this protection, the limitations to the right to protect the source of information, as well as the jurisprudence of the European Court of Human Rights including the Court opinions in precedent cases on the protection of human rights in this area.*

**Key words:** *journalists' source of information, protection, recommendation, resolution, journalist, information, principles, necessity in democratic society, balance, limitations, crime prevention, proceedings, court, applicant, decision, journalist's rights, collision, national courts, national legislation*

**Мр Јелена Вучковић, асистент**  
 Правни факултет Универзитета у Крагујевцу

### **РРА И МЕДИЈСКИ ПРОСТОР**

***Апстракт:** Демократске политичке промене 2000-те године означиле су промене правног система Републике Србије у многим сегментима. Између осталог, довеле су и до увођења бројних агенција, које имају различити правни положај. Један од суштинских разлога њиховог увођења је потреба да се на ефикаснији начин регулишу различите друштвене области. Јавна радио-дифузија у свом класичном облику није постојала у Републици Србији, јер су медији углавном били под утицајем државе и у њеном власништву. Потреба регулисања медијског простора, а посебно електронских медија, због њиховог значаја и утицаја на јавно мњење, довела је до оснивања Републичке радиодифузне агенције (РРА), Законом о радиодифузији из 2002. године. Основни циљ је био смањити утицај и учешће државе у креирању медијског простора. Међутим, десет година касније, поставља се питање, колико је медијски простор заиста уређен на начин да је интерес грађана важнији од интереса партијских структура које формирају државну власт, односно, да ли је држава и де факто данас изашла из медија. Да ли су грађани разумели и препознали значај јавних сервиса и начина њиховог финансирања?*

*Несумњиво је да је постојање РРА омогућило увођење извесног реда у области електронских медија, и омогућило јачање свести о потреби прецизног регулисања овако важне сфере друштвеног живота, која не само да даје слику стварности, већ и креира будућност. Зато се може рећи да је њено функционисање у домаћем правном систему и неопходно и корисно, али је важно омогућити и њен независан рад, нарочито зато што акумулира велика овлашћења. Међутим, то није тако једноставно, а нарочито није једноставно обезбедити њену независну контролу, управо зато што држава посредно утиче на Агенцију. Посебно су проблематичне измене Закона о радиодифузији које се тичу давања сагласности на финансијски план Агенције од стране Владе, као и одредбе о дотирању извесних средстава из буџета Републике Србије у случају да Агенција не оствари приход по основу плаћања накнаде од стране емитера. То све указује на директан утицај и рушење независности ове "независне" институције. Осим тога, проблематично је понашање овог самосталног тела и по питању медијске концентрације и транспарентности медијског власништва.*

***Кључне речи:** радиодифузија, РРА, електронски медији, медијска концентрација, транспарентност власништва над медијима.*

## 1. Увод

Појава електронских медија променила је свет или бар слику о њему. Могућност да се информација не само чује, већ и види, одлучујуће је утицала на свест људи о свету који их окружује, у коме граде своју егзистенцију.<sup>1</sup> Сlike које бележе живот постале су свакодневница готово сваког појединца на планети. Оне обликују стварност и утичу на будућност. Оне креирају културу, односе у друштву, демократске процесе. Утицај масмедија, а нарочито електронских, радија, телевизије и интернета, данас је толики, да постоји потреба да се ова област друштвеног живота уреди на начин да буду задовољени и не буду угрожени интереси сваког појединца, сваког грађанина који егзистира у такозваном савременом демократском друштву. Начин уређења ове важне области мерило је степена демократичности једног друштва и квалитета живота појединаца у њему.

Од тренутка када су се појавили 60-тих и 70-тих година, масмедији, а нарочито телевизија, послали су јасну поруку да могу обликовати јавно мњење намећући вољу великом броју људи, да тиме посредно могу утицати на политички естаблишмент не само у свакој појединој држави, већ и на глобалном нивоу, пре свега због своје убеђивачке функције односно моћи. Тако је и политички естаблишмент схватио да у својим рукама може имати моћно средство утицаја на мишљење јавности (јавно мњење), па је у многим системима покушао да медије стави под своју контролу. Најпре је то чинио на експлицитан начин, различитим видовима забране и цензуре садржаја који ће бити емитован, да би то данас чинио много суптилније, економским притисцима. Због потребе задовољавања интереса оглашивача, од којих зависи економски опстанак медија, а иза којих стоје моћни конзорцијуми и крупни капитал који тежи обликовању друштва у целини, медији (електронски пре свега) често уводе аутоцензуру, не баве се истраживачким новинарством, „угађају“ политичким елитама учествујући у обрачуну са њиховим политичким опонентима кроз сензационалистичко новинарство итд.<sup>2</sup> Зато је данас, чини се, слобода медија угроженија него икада. По принципу *сумма иус сумма иниуриа* (највеће право, највећа неправда), чини се се да никада није било лакше

---

<sup>1</sup> „Оно што знамо о нашем друштву, штавише о свету у коме живимо, знамо посредством мас-медија“, Н. Лухманн, *Дие Реалитат дер Массенмедиен*, Опладен, 1996.

<sup>2</sup> Ово је још више присутно у штампаним медијима, који подлежу још мањем степену контроле оснивачког капитала. Нарочито је интересантно, и иде у прилог овој тези, то што је тржишна цена ових новина често испод нивоа економске одрживости.

доћи до информација, с обзиром на технолошки напредак средстава масовне комуникације, а са друге стране, управо због тога, никада их није било лакше контролисати и злоупотребити. Поставља се питање како је могуће одређено право претворити у његову супротност? Да ли то може угрозити схватање демократије и демократског поретка? Шта учинити да би се ово спречило?

Чињеница је да друштва у свом развоју пролазе кроз низ искушења, успона, падова, нерешених дилема. Није мали број примера да су се и нај-узвишеније идеје претварале у сопствену супротност и бивале изигране. Ипак, степен развијености једног друштва огледа се у способности превазилажења ових препрека, пре свега кроз јачање институција које ће опстати независно од тренутне политичке елите и њихових интереса. Управо је моћ развијених друштава у моћи њихових институција.

## **2. Стање радиодифузије у Србији пре доношења закона о радиодифузији**

Савремени медијски простор у Србији се може посматрати на један начин до демократских политичких промена које су се догодиле 2000.-те године, а на други начин после ових промена, не само зато што су промене означиле заокрет у односу на ратни период у коме је Србија што званично, што незванично учествовала, већ и зато што је изградња новог друштвеног поретка и јачање постојећих институција имало за циљи и уводјење реда у посве хаотичну медијску сферу.

Иако су се касних осамдесетих година прошлог века на територији источне Европе догодиле значајне промене, које ће у земљама дотадашњег источног блока трајно изменити токове и парадигме светске политике, пре свега у правцу изградње принципа владавине права, парламентарне демократије и поштовања људских права, Србија ће, најпре у оквиру СФРЈ, а затим и њеним распадом, кренути једним другачијим путем. Без обзира што ће формално, доношењем новог Устава 1990. године, она раскинути са социјалистичким наслеђем и кренути путем изградње вредности и система западне демократије, у пракси ће на сцени бити потпуни несклад између уставом прокламованих принципа и понашања актуелне политичке власти. Ратови на простору бивше СФРЈ овоме су битно допринели. На простору на коме бесни рат, не може се говорити о функционисању демократских институција. То је једно другом супротно. Значајну улогу у овим процесима одиграли су медији, као промотери ратне политике, а недовољно озбиљно схваћена улога медија, нарочито електронских, послаће свету једну сасвим другачију слику Србије.

Стање радиодифузије у Србији деведесетих година, која је најпре престала да буде део СФРЈ, а затим постала део једне друге федерације, познате као СРЈ, било је такво, да је на сцени била присутна централизација и значајна политичка контрола радиодифузних активности. Ово се нарочито односило на нову републичку власт оличену у Слободану Милошевићу, која је покушавала да медијским манипулацијама које нису покривене политичком подршком развијених земаља, реши деценијама запостављано питање српске државности, а на унутрашњем плану се обрачуна са политичким неистомишљеницима и опонентима. Осим тога, у правном смислу, проблем је стварала несагласност прописа на републичком и савезном нивоу, која је доводила до непостојања јасне поделе надлежности између ова два нивоа власти. У таквој ситуацији, без обзира на доношење нових медијских закона који су јавно прокламовали раскид јавних медијских монопола, оличених у радиодифузном сервису под директном контролом једне партије, у пракси је на сцени било присутно увођење значајне контроле влада свих република, па и Србије, над јавним медијима.<sup>3</sup> Тако је 1991. године у Републици Србији донет Закон о јавном информисању<sup>4</sup> који је према мишљењу стручњака био много лошији од предходно важећег закона, чак и од оног донетог после рата, 1946. године.<sup>5</sup> Наравно, овај се закон примењивао и на електронске медије, и управо показао тенденцију њихове централизације и директне контроле која ће у наредним годинама ескалирати. Када је 1992. године проглашен Устав СРЈ, медијски простор у Републици Србији већ је био регулисан великим бројем правних прописа који су предвиђали надлежност републике у овој области.<sup>6</sup> Тако је ова област била регулисана и савезним и републичким прописима који су међусобно били неусаглашени, што је стварало бројне проблеме у пракси и у погледу поступка за доделу фреквенција, и у погледу поступка за издавање дозвола за емитовање. Наравно да без адекватног правног амбијента медији у Србији су могли бити злоупотребљавани на различите начине. Политички утицај је био евидентан, дозволу за емитовање програма нису могли добити медији чија је уређивачка политика била супротна интересима владајћих структура, па су многе телевизијске и радио станице емитовале своје програме и без дозволе.

---

<sup>3</sup> Александра Рабеновић, Слободан Кремењак, Милош Живковић, Роберт Риттлер, *Право радио-дифузних предузећа*, ЦУПС, Београд, 2001, стр. 16

<sup>4</sup> Службени гласник РС, 19/91

<sup>5</sup> Владимир Водинелић, Владимир Ђерић, Саша Гајин, Душан Стојковић. Милош Живковић, *Право медија с моделом Закона о јавном информисању*, Београдски центар за људска права, Београд, 1998, стр. 9

<sup>6</sup> Тако су 1991. године донети Закон о системима веза и Закон о Радио-телевизији Србије.

Након политичких промена 2000. године и пораза режима Слободана Милошевића, жеља за променама у свим областима друштвеног живота, па и у области уређења медија, била је присутна код већине грађана и политичких актера. Владало је уверење да је заувек прошло време партијских цензура, забрана, злоупотреба, па и убиства новинара, да ће у медијима превладати професионализам, слобода мишљења и изражавања у свом пуном капацитету, да ће етика у извештавању бити основни правац делања новинарске професије. Да ли се заиста то и догодило? Чињеница је да је донето неколико нових закона чији је циљ био увођење европских стандарда у ову област.<sup>7</sup>

Тако је Закон о радиодифузији из 2002. године<sup>8</sup> увео неколико значајних новина које су значиле увођење европских стандарда, као што је формирање независног регулаторног тела (РРА), трансформација државне телевизије у јавни сервис, транспарентност власништва над медијима у смислу забране медијске концентрације, уређење области рекламирања. Ове новине имале су за циљ да уреде медијску сферу, тако што ће омогућити успостављање новог система телевизијског и радио програма који би био у интересу грађана и друштва, и под контролом друштва, у облику јавног сервиса, а не под контролом владе и актуелног политичког режима. То је подразумевало увођење дуалног радиодифузног модела по угледу на европску регулативу, који предвиђа постојање јавног сервиса који се финансира претплатом, и комерцијалних телевизија, у складу са законом, уз поштовање обавезујућих програмских стандарда за све емитере. Осим тога, Законом је основано независно регулаторно тело са широком овлашћењима - Републичка радиодифузна агенција. Десет година касније, поставља се питање да ли је ова Агенција остварила улогу која јој је законом додељена, каква су њена овлашћења и у чему се огледа њен независтан положај.

### **3. Положај РРА у правном систему Републике Србије**

Републичка радиодифузна агенција основана је Законом о радиодифузији 2002. године ради обезбеђивања услова за ефикасно спровођење и унапређивање утврђене радиодифузне политике у Републици Србији на начин примерен демократском друштву, и то као самостална, односно,

---

<sup>7</sup> Након двогодишње дискусије и десетак радних верзија коначно је донет Закон о радиодифузији 2002. године, Закон о јавном информисању 2003. године, Закон о слободном приступу информацијама од јавног значаја 2004. године итд.

<sup>8</sup> Службени гласник РС бр. 42/2002.

независна организација која врши јавна овлашћења у складу са законом и другим прописима донетим на основу закона.<sup>9</sup> Затим се у истом члану наводи да је Агенција самостални правни субјект и да је функционално независна од било ког другог државног органа, као и свих организација и лица која се баве делатношћу производње и емитовања радио и телевизијског програма или са њом повезаним делатностима.<sup>10</sup> Овакво законско одређење правног положаја Републичке радиодифузне агенције за собом повлачи неколико питања и дилема.

Најпре се поставља питање шта су то самостални и независни (функционално) правни субјекти? Затим, у односу на кога, тј. у односу на које државне органе се та самосталност и независност огледа? Да ли вршење јавних овлашћења имплицира да се ради о органу државне управе, или је реч о посебној управној организацији која на основу закона врши јавна овлашћења, што би значило да је Агенција део недржавне јавне управе, односно, организација са посебним положајем ван државне управе? Такође, да ли с обзиром на функционалну (материјалну) надлежност коју Агенција на основу закона има,<sup>11</sup> можемо рећи да се заправо ради о правном субјекту *суи генерис*, који заједно са осталим самосталним и независним органима формира „четврту грану власти“ коју правно треба позиционирати у односу на постојећу поделу власти?

Може се закључити да одговоре на ова питања није једноставно дати с обзиром да се ради о једном врло битном теоријском питању, које захтева много ширу и свеобухватнију анализу од ове коју можемо спровести у оквиру једног чланка. Ипак, покушаћемо да макар отворимо и делимично дамо одговоре на ова значајна питања, јер област коју својим радом регулише РРА спада у високо осетљиву област друштвеног живота, од чијег функционисања зависи функционисање политичког живота, креирање јавног мишљења, које је опет од суштинске важности за демократичност друштва, као и ментално здравље његових грађана.

Ако погледамо и анализирамо Законом предвиђене надлежности Агенције, почевши од доношења Стратегије развоја радиодифузије у Републици Србији, контроле над споровођењем закона, издавања дозвола за

---

<sup>9</sup> Чл. 6 ст. 1 Закона о радиодифузији, *Службени гласник РС бр. 42/2002, 97/2004, 76/2005, 62/2006, 85/2006, 86/2006 и 41/2009*

<sup>10</sup> Чл. 6 ст. 2 Закона о радиодифузији, *Службени гласник РС бр.42/2002, 97/2004, 76/2005, 62/2006, 85/2006, 86/2006 и 41/2009*

<sup>11</sup> То је пре свега могућност доношења регулативе која се тиче ове области у виду издавања општих обавезујућих уптстава за емитере, што је нека врста квазизаконодавне функције, као и могућност изрицања санкција емитерима у случају повреде одредаба Закона, што представља неку врсту квазисудске функције.



емитовање програма, преко прописивања обавезујућих правила за емитере у виду препорука, упутстава, обавезујућих упустава и општих обавезујућих упутстава, па до изрицања одговарајућих мера емитерима ( опомена, упозорење, привремено и трајно одузимање дозвола за емитовање)<sup>12</sup>, видећемо да се ради о једном широко постављеном кругу надлежности. Тако од понашања овог органа у великој мери зависи како ће област електронских медија функционисати, да ли ће бити уређена у већој или мањој мери, односно, како ће се емитери понашати у смислу квалитета програма и садржаја које обрађују, било да је реч о јавном сервису, или комерцијалним емитерима.

Анализом одредаба које регулишу надлежност Агенције, не може се јасно одредити њен правни положај. Ако се вратимо на члан 6 Закона о радиодифузији можемо закључити да се ради о самосталном и независном државном органу, који се не може сматрати органом државне управе, будући да се у ставу два овог члана, нарочито наглашава независност у односу на све државне органе, па према томе и органе управе. Анализом Закона о државној управи<sup>13</sup> видећемо да је он већ у првом члану, ставу два, предвидео да државну управу чине министарства, органи управе у саставу министарстава и посебне организације, чији је заједнички назив органи државне управе. Затим се у ставу три истог Закона наглашава да рад органа државне управе подлеже надзору Владе. Када је о РРА реч, као што смо поменули, прописује се да се ради о самосталном правном субјекту који је функционално независан и самосталан у односу на све државне органе, дакле, и Владу, односно надлежно министарство. У прилог овој тези иде и начин избора чланова Савета Агенције, који представља орган Агенције који доноси све одлуке о питањима из надлежности Агенције.<sup>14</sup> Савет се састоји од девет чланова<sup>15</sup> које бира

---

<sup>12</sup> Видети чл. 8-22 Закона о радиодифузији, *Службени гласник РС бр. 42/2002, 97/2004, 76/2005, 62/2006, 85/2006, 86/2006 и 41/2009*

<sup>13</sup> *Службени гласник РС бр. 79/2005, 101/2007 и 95/2010*

<sup>14</sup> Чл. 7 ст. 2 Закона о радиодифузији, *Службени гласник РС бр. 42/2002, 97/2004, 76/2005, 62/2006, 85/2006, 86/2006 и 41/2009*

<sup>15</sup> Нацрт Закона о радиодифузији, који су сачинили представници новинарске струке, као и домаћи стручњаци помогнути од стране експерата Савета Европе и ОЕБС-а, предвиђао је да Савет има петнаест чланова, при чему би већину предлагали овлашћени предлагачи из цивилног сектора. Влада је тај нацрт изменила смањивши и број чланова Савета ( на девет), као и број овлашћених предлагача из цивилног сектора. Тако је 2002. године усвојен текст Закона према коме Савет има девет чланова од којих: четири предлажу републичке и покрајинске скупштине и владе, два универзитети и цркве, два невладине и професионалне организације, док деветог бирају предходних осам, уз услов да је са територије Косова и Метохије. Касније су ове одредбе мењане у неколико наврата (2004., 2005., 2006. и 2009.

Народна скупштина Републике Србије на предлог овлашћених предлагача.<sup>16</sup> Чланови се бирају из редова најугледнијих стручњака из области које су од значаја за обављање послова из надлежности Агенције<sup>17</sup>, на период од шест година.<sup>18</sup> Овиме је законодавац нарочито желео да нагласи независност овог правног субјекта у односу на извршну власт, јер чланове Савета не именује Влада, мада она посредно утиче преко скупштинске већине која бира и саму Владу. Ипак, инсистирање на стручњацима као члановима Савета, као и дужина трајања њиховог мандата, требало би да гарантује њихову независност у односу на политичку власт која има већину у скупштини. Да ли је то заиста тако, и како је могуће да

---

године) и то у правцу јачања улоге надлежног одбора Народне скупштине (Одбора за културу и информисање) као овлашћеног предлагача, чиме се показало да је политички фактор одлучан у намери да контролише медије.

<sup>16</sup> Најновијом изменом Закона из 2009. године предвиђено је да су овлашћени предлагачи: надлежни одбор Скупштине; 2) Скупштина Аутономне покрајине Војводине; 3) Конференција Универзитета; 4) удружења радиодифузних јавних гласила у Републици Србији, удружења новинара у Републици Србији, професионална удружења филмских и драмских уметника у Републици Србији и професионална удружења композитора у Републици Србији, путем заједничког договора; 5) домаће невладине организације и удружења грађана која се превасходно баве заштитом слободе говора, заштитом права националних и етничких мањина и заштитом права деце, путем заједничког договора; 6) традиционалне цркве и верске заједнице. Кандидата за деветог члана Савета предлажу претходно изабрани чланови Савета, с тим што морају предложити кандидата који живи и ради на подручју Аутономне покрајине Косово и Метохија и који испуњава критеријуме за чланство у Савету утврђене овим законом. Видети чл. 23 Закона о радиодифузији, *Службени гласник РС бр. 42/2002, 97/2004, 76/2005, 62/2006, 85/2006, 86/2006 и 41/2009*

<sup>17</sup> То су медијски стручњаци, стручњаци за оглашавање, правници, економисти, телекомуникациони инжењери и други. Видети чл. 22 Закона о радиодифузији, *Службени гласник РС бр. 42/2002, 97/2004, 76/2005, 62/2006, 85/2006, 86/2006 и 41/2009*

<sup>18</sup> Закон је међутим, и у погледу трајања мандата чланова Савета оставио могућност несразмерног политичког утицаја, тако што је предвидео различито трајање мандата члановима Савета првог сазива. Тако је чланом 27 Закона о радиодифузији предвиђено да члановима Савета првог сазива који се бирају на предлог надлежног одбора Скупштине мандат траје шест година, члановима Савета првог сазива који се бирају на предлог Скупштине АП Војводина, ректора универзитета, цркви и верских заједница, мандат траје пет година, а осталим члановима Савета првог сазива мандат траје четири године. Наравно да се ово може правдати жељом законодавца да на састав Савета не утиче само један сазив Скупштине у којој доминантну улогу има одређена политичка већина, већ да на састав утичу и неке друге, будуће скупштинске већине. Ипак сматрамо да је оваква одредба удар на независност институције као такве, јер нема разлога за различитим трајањем мандата чланова истог колегијалног органа, нарочито јер то показује да је њихов положај неравноправан, и одаје утисак да су неки чланови важнији од оних других, пре свега они који нсу изабрани на предлог надлежног одбора Скупштине, јер њима мандат најдуже траје. Друго, поставља се питање зашто законодавац прави разлику између првог и осталих (сталних) састава Савета РРА?

су бројне измене закона у погледу избора чланова Савета готово у потпуности обесмислиле првобитно добру намеру законодавца, и створиле недопустиву могућност политичког утицаја?

Из законске формулације, када даље расправљамо о правном статусу Агенције, видећемо да се она, након наглашавања самосталности и независности, одређује као организација којој су поверена јавна овлашћења, што нас може упутити на закључак да се ради о управној организацији која је ван система државне управе, али је део недржавне јавне управе. Међутим, ни у овом случају не може се подвући знак једнакости између посебне организације као организационог облика органа државне управе, у смислу Закона о државној управи, и самосталне и независне организације каква је РРА. Тачно је да и један и други организациони облик настају, односно оснивају се на основу Закона, али је такође тачно да су посебне организације као органи државне управе у свом раду директно подређени и под надзором Владе, што опет није случај са РРА. Такође, ако се узме у обзир начин финансирања ове Агенције, односно чињеница да сагласност на финансијски план, који сваке године доноси Савет, даје Влада, онда збуњеност у погледу правног статуса овог правног субјекта бива још већа. Првобитно је Законом о радиодифузији било предвиђено да ову сагласност даје Скупштина, што је у већој мери гарантовало независан положај Агенције, али је Закон и у овом делу промењен. Такође је Законом предвиђено да у случају да Агенција не оствари планирани приход по основу накнаде коју емитери плаћају за добијено право на емитовање програма (дозвола за емитовање програма), недостајућа средства буду обезбеђена из буџета Републике Србије.<sup>19</sup> Међутим, у ставу 3 поменутог члана 35, законодавац као да има потребу да се „оправда“, у смислу да обезбеђивање недостајућих средстава, у складу са ставом 2 овог члана, неће утицати на независност и самосталност Агенције. Ипак, није довољно само прокламовати самосталност и независност неког органа, без јасних механизма за њихово остваривање.

И најзад, када анализирамо овлашћења која Агенција по закону има, видећемо да се заправо ради о правном субјекту *сui generis*, односно једном новом организационо-правном облику, новој институцији, која по својој суштини одговара самосталним регулаторним телима карактеристичним за англосаксонске правне системе, пре свега Сједињене Америчке

---

<sup>19</sup> Чл. 35 ст. 2 Закона о радиодифузији, *Службени гласник РС* бр. 42/2002, 97/2004, 76/2005, 62/2006, 85/2006, 86/2006 и 41/2009

Државе и Велику Британију.<sup>20</sup> У овим државама правни положај самосталних регулаторних тела прецизно је одређен одговарајућом правном регулативом, а њихов рад постао је уобичајен и неминован начин модерног вршења јавних овлашћења.<sup>21</sup> Када је Република Србија у питању, правни положај ових регулаторних тела још увек није јасно одређен, мада за разлику од периода када је Закон о радиодифузији донет ( 2002.г.) и када је на снази био Устав из 1990. године<sup>22</sup>, Устав Србије из 2006.<sup>23</sup> године створио је правни основ за њихова оснивање, мада није јасно одредио њихов положај у односу на остале гране власти. Наиме, Устав у члану 137 предвиђа да се јавна овлашћења могу законом поверити и посебним органима преко којих се остварује регулаторна функција у појединим областима или делатностима. Додуше, Устав у овом смислу није бас сасвим јасан, односно он наглашава само посебност органа коме се могу поверити јавна овлашћења, али не и његову самосталност и независност у односу на извршну власт и остале гране власти. Закон о радиодифузији, пак, користи термин организације која врши јавна овлашћења, на основу закона и у складу са законом, и која је самостална и независна у односу на све државне органе. Оно што би се могло закључити из наведене уставне, односно законске формулације је, да наведена законска одредба, иако временски предходи новом Уставу, није са њим у супротности. Проблем представља, међутим, неадекватно законодавство које би јасно и прецизно одредило положај ових регулаторних тела, начин њиховог оснивања, њихов положај и рад, али и питање њихове контроле и одговорности за рад, у складу са принципима правне државе, која подразумева могућност контроле сваке власти и њене одговорности пред грађанима.

Питање одређивања правног положаја РРА у правном систему Републике Србије није само од теоријског значаја, већ има и своју практичну димензију. Од тога какав је правни положај РРА у односу на друге државне органе зависиће могућност њеног деловања и остваривања

---

<sup>20</sup> Појава регулаторних тела и агенција повезана је са процесом модернизације и ширења послова државе управе, који су наметнули потребу стварања нових статусних облика који су у могућности да извршавају нове послове независно од краткорочних политичких претензија било које Владе. Видети: З. М. Балиновац и Ј. Дамјановић, *Влада и систем државне управе у Републици Србији*, ДИАЛ, Београд, 2006, стр.41

<sup>21</sup> Суштина функционисања регулаторних тела јесте брже, боље и ефикасније обављање послова у одређеним областима, у интересу грађана, и независно од краткорочних политичких интереса и претензија Владе, односно одређених министарстава.

<sup>22</sup> Службени гласник РС бр. 1/90

<sup>23</sup> Службени гласник РС бр. 98/2006

задатих циљева и задатака, али и питање њене одговорности за случај неадекватног остваривања тих циљева. Уосталом, слика правног положаја одређеног органа у одређеном правном систему, слика је функционалности читавог правног система. Јасно је да је овако нејасно одређен правни положај РРА показатељ њене недовољне ефикасности у решавању бројних проблема који оптерећују медијску сферу.

#### **4. Закључак**

Десет година од доношења одређеног закона довољан је период за сагледавање резултата који је произвео. Тако се десет година од доношења Закона о радиодифузији и установљивања Републичке радиодифузне агенције као органа који превасходно треба да води рачуна о функционисању радиодифузије у Србији, може рећи да је начињен изванредан помак у регулисању сфере електронских медија. Додељене су фреквенције националним, регионалним и локалним емитерима, трансформисана државна телевизија у јавни сервис, уређена област оглашавања. Међутим, поставља се питање, да ли је то довољно, и да ли је могло и морало много више?

Након политичких промена 2000. године, постојало је уверење да ће друштвени и политички систем бити значајно промењени у правцу демократизације и увођења стандарда цивилизованог света у свим областима. Ако знамо колику улогу медији имају када је у питању функционисање демократског друштва, јер без слободних и демократски оријентисаних медија, нема ни слободног и демократског друштва, онда је јасно да је стање у српским медијима, слика стања целокупног српског друштва. Проблем представљају не само законски текстови, од којих су неки добри, усаглашени са европским стандардима, а неки већ превазиђени, већ и стална тенденција њиховог непоштовања, сталних промена, и на крају изигравања њихове суштине. Десет година касније, имамо неколико пута промењен Закон о радиодифузији, и то увек на рачун независности органа који се стара за његово спровођење (Савета РРА); усвојену нову медијску стратегију, за коју се не зна, с обзиром на постојећа искуства, какве ће новине у погледу измена и допуна постојећих медијских закона, и доношења нових, донети; нерешено питање приватизације медија; нејасно питање власништва над медијима; нерешено питање финансирања јавног сервиса, нарочито у светлу прокламовања оснивања регионалних јавних сервиса. Бројни су проблеми, многа нерешена питања, и велике дилеме како их превазићи.

Нарочито је важно решити питање власништва над медијима, јер без знања о томе ко су власници медија, на јасан и транспарентан начин, не

можемо говорити о остваривању основне функције медија која подразумева обавештавање грађана о свим питањима значајним за њихов живот, као и подизање свести о значају одређених проблема. Медији у Србији данас су у власништву оф-шор компанија чија је делатност нејасна, при чему се стиче утисак да иза тога стоји капитал одређених политичких центара моћи, којима слободно и свесно јавно мњење не иде у прилог. У свему овоме нејасна је улога РРА која је задужена за поступак доделе фреквенција, и која је својевремено, приликом расписивања конкурса за доделу ових фреквенција, као један од основних критеријума навела транспарентност власништва над компанијама које конкуришу, а да не помињемо обавезу контроле над спровођењем Закона о радиодифузији и његовог члана 41 у коме се каже да на конкурс за добијање дозволе за емитовање програма не може учествовати домаће правно лице у коме су оснивачи страна правна лица регистрована у земљама у којима, према унутрашњим прописима тих земаља, није дозвољено или није могуће утврдити порекло оснивачког капитала. Упркос томе, у Србији данас постоје медији чији су власници бас из таквих земаља.<sup>24</sup>

Такође, од изузетне је важности обезбедити економску самосталност медија, што је у условима економске кризе нарочити проблем. Тако држава свој недозвољени утицај остварује и посредно, преко финансијских издвајања из буџета за потребе оглашавања. Пошто је то за приватне емитере основни извор прихода, несумњиво се тиме утиче на њихову уређивачку политику. Осим тога, ту су и јавни конкурси за доделу помоћи медијима, при чему критеријуми за доделу ове помоћи такође нису сасвим јасни. Ако узмемо у обзир и средства која медији узимају на име одређених кампања које немају хуманитарни карактер, што Закон о оглашавању дозвољава, већ служе за промоцију појединих министарстава, као и улогу коју у финансирању медија имају маркетиншке и продукцијске агенције преко којих се одвија процес оглашавања, онда је јасно да о слободи медија готово да не можемо ни говорити.

Најзад, за побољшање стања у српској радиодифузији, потребно је ојачати концепт функционисања јавног сервиса као сервиса свих грађана а не политичких странака, и продукција блиско повезаних са врховима владајућих странака. Да би то било могуће, неопходно је обезбедити одржив систем наплате претплате, јер је то једини начин независног функционисања ових сервиса. Отуда је нејасно, на који начин је могуће

---

<sup>24</sup> Видети Извештај Савета за борбу против корупције о притисцима и контроли медија у Србији <http://www.антикорупција-савет.зов.рс/извештаји/цид1028-1681/представљен-извештај-о-притисцима-и-контроли-медија-у-србији>

финансирати регионалне јавне сервисе, чије постојање предвиђа медијска стратегија, а с обзиром на оправдану потребу локалних заједница за адекватним информисањем. Са овим је повезано и питање приватизације медија и отклањање несклада између Закона о јавном информисању и Закона о радиодифузији, који забрањују држави да буде власник медија, са Законом о локалној самоуправи и Законом о главном граду који то дозвољавају. Концепт савременог медијског права као основни постулат медијске слободе предвиђа одсуство државног власништва у медијима. Неуспешне приватизације у медијској сфери не могу и не смеју бити изговор за останак државне или локалне власти у власничкој структури медија, јер је то директно поништавање слободе медија и концепта правне државе.

Ову помало суморну слику медија у Србији могуће је поправити, пре свега, адекватним законодавством, измењеним и прилагођеним савременим стандардима у овој области, а нарочито јачањем институција у правцу њихове веће независности. Наравно да све то није могуће без постојања политичке воље и свести оних који креирају процесе у друштву, да су слобода и правда јачи од сваке самовоље и да се неправда најпре враћа онима који је чине. *Dormit aliquando ius, moritur nunquam* - правда понекад спава, али никад не умире.

**Jelena Vučković, LL.M.,**

*Teaching Assistant,*

*Faculty of Law, University of Kragujevac*

### ***The Republic Broadcasting Agency and the Media Environment***

#### ***Summary***

*Since the democratic political changes in the year 2000, the legal system of the Republic of Serbia has gone through significant changes in many areas of social life. Inter alia, these changes have resulted in establishing a large number of agencies of different legal status. One of the major reasons for establishing these agencies was the need to regulate different social areas more efficiently. The standard form of public broadcasting did not exist in the Republic of Serbia before the year 2000 because the media were largely owned and controlled by the state. The need to regulate the media sector (and particularly the electronic media due to their overall significance and considerable impact on the public opinion) eventually resulted in establishing*

*the Republic Broadcasting Agency (RBA), which was envisaged in the Broadcasting Act of 2002. The primary objective was to diminish the influence and participation of the state in creating the media environment. However, ten years later, one may still call into question whether and to what extent the existing media legislation actually recognizes the public interest of citizens as superior to the interest of political parties which constitute the state government/governing authority. Has the state de facto pulled out of the media sphere? Do the citizens fully recognize the importance of public broadcasting services and understand how they are funded?*

*There is no doubt that the Broadcasting Agency has brought about some order in the field of electronic media and contributed to raising awareness about the need to provide specific regulations in this important area of social life, which does not only reflect the immediate reality but also takes part in creating the future. Consequently, the operation of this Agency within the national legal system is necessary and valuable but it is also important to ensure its independence, particularly given the fact that it accrues considerable authorities. Yet, ensuring its independent status, and particularly its independent control, is not so easy and straightforward because the Agency is subject to an indirect state influence. There is a number of disputable legal provisions contained in the amendments of the Broadcasting Act, particularly those envisaging that the Agency financial plan must be subject to a prior Government approval and those envisaging the allocation of certain funds from the budget of the Republic of Serbia (as subsidy) in case the Agency does not receive any income on the grounds of the broadcaster's obligation to pay the broadcasting fee. All these amendments point to the direct influence of the state in undermining the autonomy of this "independent" institution. Another problematic issue is certainly the attitude of this "independent" body on the issues concerning the media concentration and transparency of the media ownership.*

**Key words:** *broadcasting, Republic Broadcasting Agency, electronic media, media concentration, transparency of media ownership*



*Др Владимир Серјевић, редовни професор у пензији*  
*Правни факултет Универзитета у Нишу*  
**Вања Серјевић, судија**  
*Привредни суд у Нишу*

### **КОМЕРЦИЈАЛНО ОГЛАШАВАЊЕ – ЕФЕКТИ И ОГРАНИЧЕЊА**

***Апстракт:** Комерцијално оглашавање, као оглашавање производа и услуга, наводи се у нашем Закону о оглашавању као један од посебних случајева оглашавања. У стварности је оно познатије под називом реклама и економска пропаганда. У овом раду, предмет разматрања су његови ефекти и ограничења.*

*Као позитивни ефекти комерцијалног оглашавања приказани су они који су израз остваривања интереса пре свега оглашивача, али и других субјеката. А као негативни, они ефекти који значе остваривање интереса оглашивача, а на штету интереса других (друштвене заједнице, купаца и потрошача, као и конкурената предузећа оглашивача).*

*Слобода комерцијалног оглашавања ограничена је управо због испољавања његових негативних ефеката. Ограничења су дефинисана и прописана нормативно. У раду су она приказана у две групе: као ограничења ради заштите интереса купаца и потрошача и као ограничења ради заштите конкуренције. Такође, указује се и на ограничења која би била у функцији заштите општих друштвених интереса.*

*У приказу се врши и осврт на регулативу комерцијалног оглашавања у земљама српско-хрватског говорног подручја, као и у Европској унији. Као допринос, рад би требало да пружи извесну основу за унапређење домаће регулативе у поменутој области, односно основу за додатно усмеравање комерцијалног оглашавања на остваривање и непротивуречност интереса свих релевантних (овде поменутих) субјеката.*

***Кључне речи:** комерцијално оглашавање, реклама и економска пропаганда, ефекти и ограничења оглашавања производа и услуга.*

I

1. Комерцијално оглашавање познатије је у стварности као реклама и економска пропаганда. Под рекламом се подразумева порука која се преноси пре свега купцу и потрошачу у вези производа и услуге, а у сврху његове продаје. Пропаганда има нешто шири садржај односно значење.<sup>1</sup> Она се дефинише као процес преношења порука, као јавно изношење порука. Када се врши у комерцијалне сврхе, назива се економском или привредном пропагандом.

У члану 2. Закона о оглашавању<sup>2</sup> (даље у тексту Закон) истиче се да је оглашавање обавештавање односно порука оглашивача. Дакле, оглашавање је изношење поруке. Оно има јавни карактер. Општа порука – у смислу да се односи на више субјеката, рецимо потенцијалних купаца – не може се преносити личним обраћањем. На то упућује посебно начело Закона – начело забране појединачног оглашавања личним обраћањем. Порука која се преноси личним обраћањем има својство конкретне понуде.

Посебни случајеви оглашавања регулишу се у IV делу Закона. Као први случај, у члановима 49-60, наводи се оглашавање производа и услуга. Међутим, овде се не говори о сврси оглашавања, већ само о неким ограничењима. Вероватно, због саме слободе оглашавања, која је истакнута већ у првом начелу оглашавања. Ипак, требало је указати и на сврху у смислу његове оправданости и прихватљивости. Оно мора бити не само индивидуално, него и опште сврсисходно. То јест, оглашавање треба да буде у интересу оглашивача, при чему се морају имати у виду и штитити интереси других субјеката (прималаца поруке, конкурената и друштва у целини).

Исход рекламе и пропаганде предузећа (као оглашивача) јесте продаја производа и услуга. Он се остварује, може се рећи – експлицитно и имплицитно. Експлицитно, када се реклама и пропаганда односи на производе и услуге који су присутни на тржишту и директно доприноси њиховој реализацији. Док, имплицитно, када се не односи на производе и услуге у понуди, него више на предузеће (на његове активности, планове и пословне резултате). Овде се више ради о публицитету, тј. о пројекцији позитивне слике о предузећу, која затим треба да резултира у већем

---

<sup>1</sup> Реклама јесте препорука робе (њених добрих својстава и повољне цене). А рекламирати, значи јавно хвалити своју робу, односно мамити купце истицањем добрих својстава и повољне цене робе. С друге стране, пропаганда је преношење препорука ради утицаја на одређене субјекте; док, пропагирати значи обавештавати јавност о чему. Види, Милан Вујаклија: Лексикон страних речи и израза, Просвета, Београд, 1980, стр. 754, 789. и 780.

<sup>2</sup> Види: [www.parlament.gov.rs](http://www.parlament.gov.rs) / акти, донети закони. (Закон је из 2005. године.)

поверењу и наклоности купаца, те у продаји производа и услуга и остваривању прихода. Но, такав публицитет има карактер рекламе и пропаганде, увек када је оглас у медијима плаћен.

Данас је продаја производа и услуга предузећа тешко замислива без рекламе и пропаганде. Оглашавање је једно од средстава конкуренције. И то, средство које има изузетан значај. Положај предузећа у конкуренцији оцењује се и према томе каква је његова реклама и пропаганда у односу на оне које имају његови конкуренти у посматраном периоду. Код просечног положаја, ако се занемаре остала средства конкуренције и фактори продаје – реклама и пропаганда резултирају у продаји производа и услуга, тј. (у условима раста) у просечном повећању обима и вредности продаје (повећању у мери раста продаје у делатности односно привреди). А у случају конкурентне предности предузећа, резултирају у бржем повећању вредности продаје и остваривању екстра профита.

Ако имамо само то у виду, онда можемо рећи да је ефекат оглашавања позитиван. Натпросечно повећање вредности производње и реализације и остваривање екстра профита прате висока запосленост и већа потрошња на свим нивоима, те већи лични и друштвени стандард живота. Но, у производњи и потрошњи, као и у развоју – присутне су многе противуречности односно негативне појаве. Ако се не решавају, оне умањују ефикасност и могу довести у питање даљи процес репродукције и друштвено-економски развој. Према томе, ефекат оглашавања може имати и негативне стране.

Негативни ефекти рекламе и пропаганде огледају се у повредама интереса других субјеката које врши предузеће као оглашивач. Указујемо прво на негативне ефекте које можемо назвати изразима или појавама повреде општих друштвених интереса. А затим, повреде интереса потрошача и конкурената, као и ограничења у вези са тим.

Повећање производње и реализације у што већој мери (тзв. бумирање), уз помоћ интензивне рекламе и пропаганде, води натпросечном привредном расту. Али, њему неминовно следи пад привредне активности и рецесија. Значи, пожељно је да привредни раст у земљи буде уравнотежен. У вези с тим, намеће се потреба ограничавања прекомерне рекламе и пропаганде. И то, у склопу рестриктивних мера код тзв. хлађења прегрејане привреде.

Трошкови рекламе и пропаганде имају своје учешће у укупној вредности производа. Што је једна земља економски развијенија и што је стандард живота и рада у њој већи, то су потрошачи и купци на тржишту избирљивији. С тим, расте улога и значај рекламе и пропаганде. Међутим, намеће се питање – да ли учешће трошкова рекламе и пропаганде у

вредности производа може све више да расте, тј. да ли ту треба да постоји граница? Нема оправдања и сврхе да учешће поменутих трошкова буде неограничено. Суштину вредности производа који служи задовољавању извесне потребе чини одређена количина (текућег и одређеног) рада која је утрошена за његову репродукцију. Трошкови рекламе и пропаганде израз су дела тог рада. Ако је он мањи, онда ће се са укупним фондом рада остварити већа робна маса, па ће и потрошња бити већа. Другим речима, мања цена значи већу тражњу и потрошњу производа; она омогућава већу производњу и запосленост. Ограничавање трошкова рекламе и пропаганде врши се најчешће опорезивањем њиховог дела који прелази одређени стандард (утврђен на бази учешћа ових трошкова у суми укупног, бруто, прихода.) Ограничавајући ефекат могу имати и јавне критике високих трошкова рекламе и пропаганде.

Појава прегревања односно предимензионарања привредне активности, као и појава поскупљења производа и услуга – нису једини негативни ефекти рекламе и пропаганде, када је реч о повреди општих друштвених интереса. Истичемо овде као негативне ефекте још две појаве које одликују тзв. потрошачко друштво. То су: појава презадужености купаца и потрошача и појава нерационалности у потрошњи.

Потрошња становништва одређена је пре свега његовим дохотком. Путем рекламе и пропаганде она се може увећавати изнад границе коју одређује расположиви доходак, а на основу задуживања. Потрошња становништва остварује се у оквиру домаћинства. Ако је домаћинство потрошило у претходном периоду више од оствареног дохотка, тада му то прекорачење увећано за камату (на кредите) умањује потрошњу у посматраном периоду. Док, ако је потрошило мање, онда му остварена уштеда увећана за камату (на депозите) стоји на располагању као додајни износ за потрошњу у посматраном периоду (додајни износ изнад суме оствареног дохотка).

Краткорочна задуженост домаћинства у оквиру посматраног периода (путем минуса на текућем рачуну) умањује његов остварени доходак у том периоду. Оно мора да плаћа камату на краткорочно позајмљена средства. Према томе, остварени доходак му служи не само за финансирање сопствене личне потрошње, него и за покриће банкарске марже.

Степен задужености домаћинства мери се односом његовог дуга и дохотка. При томе се истиче и горња граница. Ако је задуженост већа, долази до кризе дугова и редукације потрошње. И, с тим, до рецесије у производњи.

Као нерационалности у потрошњи истичемо, овде: замену производа пре истека њиховог века трајања, расипништво у потрошњи (потрошњу изнад стварних потреба), као и ненаменску употребу и држање производа.

У условима олигополске тржишне структуре произвођачи учествују у тржишној утакмици са диференцираним производима. Разлике код једног производа потенцирају се у погледу дизајна и изгледа, функционалности (употребних својстава), квалитета и слично. Да би се остварила и повећала продаја врши се стална иновација производа. Нуде се и намећу нови производи, често не битно различити од постојећих. Многи купци при томе подлежу препорукама и врше замену добара пре истека њиховог века трајања. Томе доприноси и лансирање нових модних трендова.

Расипништво у потрошњи, тј. потрошња изнад стварних потреба, јавља се пре свега када постоји диспаритет цена. Односно, када се држе ниске цене појединих производа ради обезбеђивања социјалног мира. Најчешће је овде реч о електричној енергији, води, основним прехранбеним производима, основним стамбено-комуналним услугама и сл. Рецимо, расипништво у потрошњи хлеба огледа се у бацању дела купљеног хлеба са смећем, као и његово коришћење за исхрану стоке. Расипништво у потрошњи јавља се и приликом куповине производа у већим количинама од стварних потреба ради заштите од инфлације. У овом случају, веће залихе иницирају и већу односно додајно непотребну потрошњу. Такође, ове залихе смањују се, редукују, услед истека века трајања појединих производа пре почетка њихове потрошње.

Ненаменска употреба и држање производа – ради престижа, акумулације богатства у материјалним употребним вредностима, као и из других разлога – резултира у ниском односно недовољном коришћењу њихових употребних својстава.

Поменуте нерационалности у потрошњи имају за последицу брже исцрпљивање сировина и енергената, увећање загађивања животне средине, те губитак система вредности и одговорности. Развој који се остварује уз ове нерационалности, као и уз негативне појаве о којима је већ било речи – није дугорочно одржив. Данас се тежи одрживом развоју, а то је пре свега развој без приказаних противуречности. Оне се могу отклањати различитим мерама. Међу тим мерама значајну улогу мора имати оглашавање одређених државних институција у смислу критике појединих противуречности, као и промоције нових вредности и потреба у развоју.<sup>3</sup> О томе мора бити речи и у регулативи оглашавања.

---

<sup>3</sup> У декларацији о начелима пропаганде Америчке федерације за пропаганду из 1946. године наводи се да је доброј пропаганди сврха, поред осталог и – служење јавним

2. Купац и потрошач имају на тржишту слободу одлучивања у вези својих преференција. При томе, одлуке треба да доносе на бази истинитих тржишних информација. Јер, само у том случају моћи ће да са расположивим дохотком максимирају своју корисност. Путем комерцијалног оглашавања (рекламе и пропаганде) не могу им се преносити неистините поруке, као и поруке које их доводе до заблуде. То је регулисано у IV делу Закона, у оквиру тачке 1. Оглашавање производа и услуга.

Истинитост поруке се овде потенцира, можемо рећи, пре свега у вези означавања производа, цене, квалитета и повраћаја новца.

У 49. и 50. члану Закона истиче се да производи морају бити истинито означени – квалитативно (у погледу употребних својстава) и квантитативно. Ако се у понуди наводе званична признања производа, мора се навести и година признања. Када производ (који се препоручује) није потпун – у смислу да се не може одвојити од целине или да је за његово коришћење потребан додатак односно додајни радови – то се у поруци мора назначити.

Цена производа често се користи у економској стварности као средство присвајања тзв. потрошачког вишка. Вероватно због тога највише одредби (у седам чланова, 51 – 57) односи се на оглашавање у вези цена. Забрањује се неистинито приказивање цене и довођење купца у заблуду о износу цене. И то, путем: оглашавања распродаје и повлашћених цена, обећања поклона, упоређивања цена и везивања понуде за телефонски број са посебном тарифом.

Код оглашавања распродаје морају се назначити време њеног трајања и производи чија се распродаја врши. Забрањено је довођење купаца у заблуду у погледу цене путем распродаје – стварањем привида о смањењу цене, као и нетачним означавањем износа снижења. Ако се у поруци наводи повлашћена цена, морају се тачно означити категорија лица на коју се повлашћена цена односи, подручје или време за које важи та цена.

Одредбе у вези довођења купаца у заблуду о цени обећањем поклона су, чини се, нејасне. Наравно, путем поклона не могу се доводити купци у заблуду о стварној вредности робе, тј. не може вредност поклона да буде урачуната у цену. Међутим, има економског оправдања за поклоне по основу већег обима куповине једног производа, као и за куповину роба изнад одређеног (новчаног) износа. На пример, у новчаном износу или у роби. Јер, с тим се (са већим обимом куповине) испољава извесна

---

интересима. Види, Економска енциклопедија II, Савремена администрација, Београд, 1984, одредница „привредна пропаганда“, стр. 307.

повезаност купца и продавца односно смањује неизвесност у процесу репродукције. (Реч је овде о смањивању противуречности између индивидуалног и друштвеног карактера рада; или, кораку у правцу производње за познатог купца.)

У вези довођења купаца у заблуду у погледу цене путем упоређивања цена санкционишу се четири случаја. Прво, упоређивање цене са неистинито приказаном ценом (у чл. 54). Друго, упоређивање цене са ранијом ценом, ако је та ранија цена била фиктивна, виша од тржишне цене, кратко присутна на тржишту и скоро иста као цена која се препоручује (у чл. 53). Треће, упоређивање цене са сугерисаном ценом, ако је ова виша од тржишне (у чл. 55). И четврто, упоређивање цене са ценом производа различитог, бољег, квалитета (у чл. 56).

Као довођење купаца у заблуду о цени наводи се и везивање огласне поруке за телефонски број за који важи посебна тарифа, ако се не наводи износ те тарифе (у чл. 57).

У поруци о гаранцији за исправно функционисање производа мора бити назначено на шта се она односи и колико траје. У вези с тим, мора бити наведена посебно и могућност купца да се упозна са условима гаранције пре куповине. Забрањује се истицање речи „доживотна гаранција“ и слично (у чл. 58. и 60).

Огласна порука у којој се наводи могућност повраћаја новца и слично (куповина уз бесплатну пробу), мора да садржи и обавештење под којим условима и како се враћа новац за купљену робу (чл. 59).

3. Оглашавање може да наноси штету и конкуренцији. Она се пре свега огледа у неоснованом, некономском, угрожавању (умањењу) њене продаје и заузимању дела њеног тржишног сегмента од стране оглашивача. Реч је овде о изношењу неистина и стварању заблуда на тржишту. У III делу Закона, под називом – Неистинито, упоређујуће и преварно оглашавање – наводе се најпре одредбе односно забране (у чл. 30 – 35) које треба да буду у функцији заштите од повреде конкуренције путем рекламе и пропаганде (што се овде директно не каже). Међутим, оне се појединачно не групишу у складу са називом поменутог дела.

Поруке које резултирају у повредама конкуренције можемо поделити у две групе. Прву групу чине поруке којима се повређују интереси потрошача, а самим тим и конкурената. То су поруке у којима се врши неистинито означавање. Такође, у којима се врши непотпуно, неодређено, двосмислено и слично означавање предузећа оглашивача, његове активности или производа и услуга. Оне доводе у заблуду купце и потрошаче. Такве поруке иду на штету предузећа која се на тржишту понашају лојално и у складу са добрим пословним обичајима.

Друга група обухвата поруке којима се оглашивач везује односно усмерава непосредно или посредно на конкуренте. То су поруке којима се – дискредитује конкуренција (омаловажава, сумњичи, приказује на недостојан начин и слично); копирају и користе без дозволе туђе ознаке, симболи, поруке и друго; као и позива на бојкот. Затим, то су и поруке којима се путем упоређивања стиче корист, а конкурентима наноси штета. То јест, у којима се – алудира на туђе производе (који имају бољу тражњу); врши поређење са другим оглашивачем; оглашивач неистинито упоређује са конкурентима; упоређују производи са производима друге врсте и намене; те, оглашавају производи или услуге као имитације или верне копије производа са трговинским именом и заштитним знаком.

## II

1. Комерцијално оглашавање у другим земљама српско-хрватског говорног подручја регулисано је у мањој мери него ли у Републици Србији.

У Републици Хрватској ова питања регулисана су у Закону о медијима.<sup>4</sup> У овом закону, у његовом III делу Права и обавезе накладника,<sup>5</sup> о оглашавању се говори у оквиру тачке 5. У члану 20. истиче се да није допуштено прикривено и преварно оглашавање. Прикривено оглашавање одликује обавјест односно порука која није назначена као плаћена, па код оних којима је упућена оставља утисак да произилази из програмског садржаја накладника. За садржај огласних порука, према поменутом закону (истом члану, 20), одговоран је искључиво оглашивач. У члану 29. Закона о јавном приопћавању (који је престао да важи доношењем Закона о медијима) била је предвиђена обавеза јавних гласила да без накнаде објаве приопћење о изванредним околностима на захтев тела јавних власти. Слична одредба потребна је и у нашим законима – Закону о оглашавању или Закону о јавном информисању<sup>6</sup> – где би се под изванредним околностима подразумевала и околност повреде општих друштвених интереса путем комерцијалног оглашавања односно оглашавања производа и услуга. Такође, где би се поступало (објављивале информације)

---

<sup>4</sup> Види: wmd.hr / zakoni-narodne novine. (Закон је из 2004, са изменама и допунама из 2011. године.)

<sup>5</sup> Накладник је физичка или правна особа која издаје јавно гласило. Под приопћавањем се подразумева изношење информација у јавном гласилу.

<sup>6</sup> Види, Закон о јавном информисању, Исто (2). (Закон је из 2003, са изменама и допунама из 2005. и 2009. године.)



не само на захтев тела јавних власти, него и релевантних институција које брину о заштити потрошача, конкуренције, природне средине и слично.

У Црној Гори оглашавање се регулише у оквиру Закона о медијима.<sup>7</sup> Односно, у оквиру његовог V дела Права и обавезе у информисању. Тако, што се у члану 24. наводи пре свега шта се не сме рекламирати (људски органи и ткива, оружје, дрога и слично).

У Републици Српској и Федерацији Босне и Херцеговине оглашавање се регулише скоро истоветно: Законом о радио-телевизији Републике Српске и Законом о јавном сервису радио-телевизије Федерације Босне и Херцеговине<sup>8</sup> (даље у тексту, Закон РС и Закон ФБИХ). У овим законима говори се о начелима односно принципима маркетиншког оглашавања (у члану 29. Закона РС и члану 42. Закона ФБИХ). Истиче се, пре свега: да маркетинг огласи морају бити јасно препознатљиви и одвојени од других програмских садржаја; да лица која презентирају вести и информативне програме не могу учествовати у маркетиншком оглашавању; да прикривено и индиректно оглашавање није дозвољено; те, да се оглашавањем не могу подстицати радње које могу угрозити заштиту околине. Под маркетиншким оглашавањем подразумева се сваки плаћени јавни оглас.

2. Правни оквир комерцијалног оглашавања, као посебне врсте услуга које пружају медији<sup>9</sup> у оквиру своје делатности, хармонизован је у Европској унији, али не јединственим правним актом, већ у више аката који се у одређеним деловима преклапају. Најважнији међу тим актима су: Директива 2010/13/EЗ Европског парламента и Савета од 10. марта 2010. године о усклађивању одређених одредби закона, регулатива и

<sup>7</sup> Види: [www.gov.me](http://www.gov.me) / biblioteka, zakoni. (Закон је из 2003. године.)

<sup>8</sup> Види: [www.wikisource.org](http://www.wikisource.org). (Закон је из 2006. године.) Односно, види: [www.fbihvlada.gov.ba](http://www.fbihvlada.gov.ba) / zakoni. (Закон је из 2008. године.)

<sup>9</sup> Медији су у домаћем Закону о оглашавању (Сл. гласник РС“, бр. 79/2005) означени под појмом „преносиоца огласне поруке“ – као: јавно гласило (новине, радио програм, телевизијски програм, сервис новинских агенција, интернет и друга електронска издања јавних гласила и друга средства информисања намењена јавној дистрибуцији и неодређеном броју корисника) чију основну или споредну садржину чине огласне поруке (члан 2 тачка б).

У Европској унији је извршена хармонизација правила у области комерцијалног оглашавања, при чему није посебно дефинисан општи појам преносиоца огласне поруке у значењу домаћег Закона о оглашавању, већ само посебан појам „пружаоца медијских услуга“ (енг. *'media service provider'*) у области аудио-визуелних медија – као: физичко или правно лице које има уређивачку одговорност (енг. *'editorial responsibility'*) за избор аудио-визуелног садржаја и које одређује начин организације тих садржаја и услуга (Article 1(1-d), Directive 2010/13/EU of the European Parliament and of the Council of 10 March 2010 on the coordination of certain provisions laid down by law, regulation or administrative action in Member States concerning the provision of audiovisual media services (Audiovisual Media Services Directive)).

административних аката држава чланица у вези са аудио-визуелним медијским услугама (Директива о аудио-визуелним медијским услугама);<sup>10</sup> Директива 2005/29/ЕЗ Европског парламента и Савета од 11. маја 2005. године о непоштеној комерцијалној пракси на унутрашњем тржишту на релацији привредни субјект-потрошач (Директива о непоштеној тржишној пракси);<sup>11</sup> Директива 2006/114/ЕЗ Европског парламента и Савета од 12. децембра 2006. године о нетачном и упоредном рекламирању;<sup>12</sup> Директива 89/552/ЕЕЗ од 3. октобра 1989. године, измењена Директивом 97/36/ЕЗ Европског парламента и Савета од 30. јуна 1997. године о телевизији без граница;<sup>13</sup> Тумачење Комисије одређених аспеката одредаба о телевизијском оглашавању у Директиви о телевизији без граница;<sup>14</sup> Препорука Европског парламента и Савета од 20. децембра 2006. године о заштити малолетника и људског достојанства, као и о праву на одговор и заштити конкуренције у области европских аудио-визуелних и он-лајн информативних услуга.<sup>15</sup>

Комерцијално оглашавање је део услуга медијског сектора намењених информисању корисника медија и представља економски аспект тих услуга.<sup>16</sup> Ипак, основни циљеви медијског сектора су да својим програмом (уз обавезну уређивачку одговорност за избор и организацију садржаја) забаве и образују општу јавност. То их у једнакој мери чини и услугама у области културе и образовања од значаја за развој демократије, кроз примену начела слободе информисања, слободе мишљења и

---

<sup>10</sup> Directive 2010/13/EU of the European Parliament and of the Council of 10 March 2010 on the coordination of certain provisions laid down by law, regulation or administrative action in Member States concerning the provision of audiovisual media services (Audiovisual Media Services Directive), OJ L 95/1, 15.4.2010.

<sup>11</sup> Directive 2005/29/EC of the European Parliament and of the Council of 11 May 2005 concerning unfair business-to-consumer commercial practices in the internal market ('Unfair Commercial Practices Directive'), OJ L 149/22, 11.6.2005.

<sup>12</sup> Directive 2006/114/EC of the European Parliament and of the Council of 12 December 2006 concerning misleading and comparative advertising (codified version), OJ L 376/21, 27.12.2006.

<sup>13</sup> Directive 89/552/EEC of 3 October 1989 on the coordination of certain provisions laid down by law, regulation or administrative action in Member States concerning the pursuit of television broadcasting activities, as amended by Directive 97/36/EC of the European Parliament and of the Council of 30 June 1997 ('Television Without Frontiers Directive'), OJ L 298, 17.10.1989, p. 23; OJ L 202, 30.7.1997, p. 60.

<sup>14</sup> Commission interpretative communication on certain aspects of the provisions on televised advertising in the 'Television without frontiers' Directive, OJ C 102/2, 28.4.2004.

<sup>15</sup> Recommendation of the European Parliament and of the Council of 20 December 2006 on the protection of minors and human dignity and of the right of reply in relation to the competitiveness of the European audiovisual and on-line information services industry, OJ L 378, 27.12.2006, p. 72.

<sup>16</sup> Ad 10, Article 1.1(a)(ii)(h).

медијског плурализма.<sup>17</sup> Управо због тога, Резолуцијом Европског парламента од 27.4.2006. године и Одлуком Савета од 18.05.2006. године дата је препорука за изузимање аудио-визуелних медијских услуга из преговора о либерализацији тржишта у оквиру Општег споразума о трговини услугама (ГАТС).<sup>18</sup> Сврха наведених правних аката ЕУ, посебно Директиве о аудио-визуелним медијским услугама, јесте стварање услова за лакше и извесније прекогранично пружање медијских услуга на унутрашњем тржишту ЕУ, као и за прелаз са националних тржишта на заједничку (европску) програмску продукцију и дистрибуцију програмских садржаја. Истовремено, њихова сврха је и да омогуће правни оквир који гарантује поштену конкуренцију између субјеката који послују у овој области, с једне стране, и заштиту јавних (општих) интереса, с друге стране. Имајући у виду да је реч о актима усклађивања (хармонизације) националних прописа, свака држава чланица задржава право да, полазећи од општих принципа заједничких аката и стандарда минималне заштите, област медија уреди правилима домаћег законодавства која су потпунија и строжија од заједничких правила. У том смислу, Директива о аудио-визуелним медијским услугама не спречава државе чланице да примењују своја уставна правила о слободи штампе и слободи изражавања у медијима, нити да примењују потпунија и строжа правила на пружаоце медијских услуга над којима имају надлежност.<sup>19</sup>

Према дефиницији аудио-визуелног комерцијалног оглашавања (енг. *'audiovisual commercial communication'*), исто представља слике, са или без звука, намењене директној или индиректној промоцији роба и услуга, или представљању физичког или правног субјекта који обавља привредну делатност. Такве слике прате или су садржане у програму уз новчану накнаду или сличну обавезу, или у циљу сопствене промоције пружаоца медијских услуга. Облици аудио-визуелног комерцијалног оглашавања су,

<sup>17</sup> *Ibid*, recital (5).

<sup>18</sup> *Ibid*, recital (7).

<sup>19</sup> У складу са основним принципом слободе инкорпорације (енг. *'freedom of establishment'*), установљеним одредбама чл. 49-55 Споразума о функционисању Европске уније, пружаоци медијских услуга су слободни да региструју седиште и у држави на чијој територији неће обављати делатност, а тиме ни услуге комерцијалног оглашавања. Надлежност над медијском организацијом у таквим случајевима и даље има држава на чијој територији се налази седиште организације (као дефинисана држава порекла – енг. *'country of origin'*). У таквим случајевима, обавезна је сарадња између заинтересованих држава чланица, при чему изузетно, у циљу заштите општег интереса, држава ка чијој територији је усмерена активност медија може предузети мере ограничења слободе телевизијског преноса. То може учинити под условима и у поступку предвиђеним Директивом о аудио-визуелним медијским услугама, али само ако је реч о примени домаћих прописа који су објективно нужни, уз поштовање принципа недискриминације и пропорционалности.

између осталих: телевизијска реклама, спонзорство, теле-шопинг и представљање производа у оквиру интегралне садржине програма (енг. *'product placement'*).<sup>20</sup> Рекламирање (енг. *'advertising'*), с друге стране, дефинисано је као представљање, у било ком облику, делатности, пословања, заната или професије, у циљу промоције понуде робе или услуга, укључујући непокретну имовину, права и облигације.<sup>21</sup>

Телевизијска реклама (енг. *'television advertising'*) јесте облик аудио-визуелног комерцијалног оглашавања, као промоционе поруке у напред наведеном смислу, која се преноси телевизијским сигналом. Теле-шопинг (енг. *'teleshopping'*) представља директну понуду пренету телевизијским сигналом јавности, која се односи на продају робе или услуга, укључујући непокретну имовину, права и облигације.<sup>22</sup> На ова два облика аудио-визуелног комерцијалног оглашавања примењују се посебна ограничења предвиђена у чл. 19-26 Директиве о аудио-визуелним медијским услугама.<sup>23</sup>

Спонзорство (енг. *'sponsorship'*) представља допринос јавних или приватних предузећа или физичких лица, који се огледа у финансирању аудио-визуелних медијских услуга или програма, са циљем промоције сопственог пословног имена, робног знака (жига), угледа, делатности или производа.<sup>24</sup> Услови и ограничења овог вида комерцијалног оглашавања предвиђени су одредбама чл. 10 Директиве о аудио-визуелним медијским услугама.<sup>25</sup>

---

<sup>20</sup> *Ibid*, Article 1.1(h-m).

<sup>21</sup> Ad 12, Article 2(a).

<sup>22</sup> Ad 10, Article 1.1(l).

<sup>23</sup> Ова ограничења тичу се: поштовања принципа одвојености (сепарације) рекламног садржаја од програмског садржаја; принципа групног оглашавања (изоловани рекламни и теле-шопинг спотови представљају изузетак); принципа очувања целovitости (интегритета) програма у случају прекида програмског садржаја ради приказивања реклама; услова прекида филмског, серијског и документарног програма; принципа забране теле-шопинга за медицинске производе који подлежу издавању одобрења за продају, као и теле-шопинга медицинских третмана; строгог ограничења рекламирања и теле-шопинга алкохолних производа; правила временског ограничења реклама и теле-шопинга на највише 20 % (12 минута) програмског сата (60 минута); правила о јасном обележавању теле-шопинг прозора и непрекинутом трајању теле-шопинг садржаја од најмање 15 минута.

<sup>24</sup> Ad 10, Article 1.1(k).

<sup>25</sup> Ова ограничења тичу се: забране утицаја спонзора или условљавања спонзорства утицајем на одговорност и уређивачку независност преносиоца огласне поруке (пружаоца медијских услуга); забране директне промоције продаје робе и услуга спонзора; примене принципа јасног обавештавања јавности о спонзорству, уз обавезу приказивања имена, лога и/или било ког другог симбола спонзора на почетку, у току, и на крају спонзорисаног програмског садржаја; забране спонзорства од стране компанија чија је основна делатност

Представљање производа у оквиру интегралне садржине програма (енг. *'product placement'*) јесте било који облик аудио-визуелног комерцијалног оглашавања производа, услуге или робног знака у оквиру програмског садржаја, приказивањем или упућивањем на предмет оглашавања уз новчану накнаду или другу обавезу оглашивача.<sup>26</sup> Овај вид комерцијалног оглашавања (често интегрални део филмског и серијског програма) је забрањен, уз могућност држава чланица да одступе од забране у одређеним случајевима, предвиђеним у чл. 11 Директиве о аудио-визуелним медијским услугама.<sup>27</sup>

Слобода комерцијалног оглашавања ограничена је у општем интересу, интересу купаца и потрошача, као и у интересу заштите конкуренције. Општа ограничења предвиђена су одредбама члана 9 Директиве о аудио-визуелним медијским услугама и тичу се следећих забрана: прикривеног (енг. *'surreptitious'*) аудио-визуелног комерцијалног оглашавања; употребе сублимираних техника оглашавања; негативног дејства оглашавања на обавезу поштовања људског достојанства; дискриминације засноване на полу, расном или етничком пореклу, националности, религији или убеђењу, инвалидитету, старости или сексуалној оријентацији; промоције понашања штетног по здравље и сигурност; промоције понашања штетног по животну средину; комерцијалног оглашавања цигарета и других дуванских производа; комерцијалног оглашавања алкохолних пића, ако је порука упућена малолетницима или се врши промоција неумерене потрошње пића; комерцијалног оглашавања медицинских производа и третмана доступних само по препису лекара; комерцијалног оглашавања које је физички или морално штетно за малолетнике.<sup>28</sup> Заштиту угледа и имена физичког или правног лица од последица нетачно изнетих чињеница у телевизијском програму омогућује и посебно право гарантовано одредбама чл. 28 Директиве о аудио-визуелним медијским услугама – право на одговор (енг. *'right of reply'*).

Слобода емитовања телевизијског садржаја може се ограничити под условима и у поступку предвиђеним у Директиви о аудио-визуелним

---

производња или продаја цигарета и других дуванских производа; забране промоције путем спонзорства медицинских производа и третмана доступних искључиво по препису лекара.

<sup>26</sup> Ad 10, Article 1.1(m).

<sup>27</sup> Искључиво је забрањен овај вид оглашавања цигарета и осталих дуванских производа, као и медицинских производа и третмана доступних по препису лекара.

<sup>28</sup> Забрањено је утицање на малолетнике злоупотребом њиховог неискуства или лаковерности, као и непосредно подстицање малолетника на убеђивање родитеља или других лица да купују производе који се рекламирају. Забрањена је и злоупотреба односа посебног поверења малолетника према родитељима, наставницима или другим особама, као и неоправдано приказивање малолетника у опасним ситуацијама.

медијским услугама, при чему се ограничења морају тумачити рестриktivно.<sup>29</sup> У примени мера предвиђених Директивом, државе чланице су слободне да предвиде инструменте и механизме (поступке) који одговарају њиховој правној традицији и институционалној структури. Препорука је да одредбе Директиве примењује стручно и независно регулаторно тело, на независан и транспарентан начин.<sup>30</sup> Имајући у виду неопходност међусобне сарадње националних органа за примену одредаба Директиве и домаћих прописа у области пружања медијских услуга, одредбама члана 3 и 4 Директиве опредељен је оквир њихове сарадње. Поред тога, одредбама члана 29 Директиве предвиђено је оснивање Комитета за контакт на нивоу Европске уније (енг. '*Contact Committee*'), састављеног од представника надлежних органа свих држава чланица.

У погледу правног оквира за ефикасну заштиту потрошача у области пружања медијских услуга, а нарочито услуге комерцијалног оглашавања, препорука Директиве је да се, у оквирима које омогућује правна традиција држава чланица, омогући координација законодавства (енг. '*legislation*'), саморегулације (енг. '*self-regulation*') и комбинације законодавства и саморегулације (енг. '*co-regulation*').<sup>31</sup>

Поред општих интереса, правни извори ЕУ у области комерцијалног оглашавања штите и посебне интересе купаца и потрошача, као и конкурената оглашивача. Циљ Директиве о непоштеној тржишној пракси („Директива“) <sup>32</sup> јесте усклађивање прописа држава чланица у тој области, укључујући област непоштеног оглашавања (енг. '*unfair advertising*'), којим се директно повређују економски интереси потрошача и индиректно повређују легитимни економски интереси конкурената оглашивача.<sup>33</sup> Одредбама ове Директиве забрањују се следећи облици непоштеног оглашавања који доводе до недовољно информисане и некономичне одлуке потрошача о куповини производа: нетачно оглашавање (енг. '*misleading advertising*') и агресивно оглашавање (енг. '*aggressive advertising*'). Агресивно оглашавање није предмет нашег разматрања у овом раду, јер је строго контролисано напред наведеним ограничењима телевизијског оглашавања у Директиви о аудио-визуелним медијским

---

<sup>29</sup> Надлежност за примену предвиђених ограничења има држава порекла пружаоца медијских услуга, али такву надлежност може преузети и држава чланица према чијој територији је усмерен пријем претежног дела емитованог садржаја. Услови и поступак увођења ограничења слободе пријема и преноса телевизијског сигнала предвиђени су у чл. 3 Директиве.

<sup>30</sup> Ad 10, recital (94).

<sup>31</sup> Ad. 10, recital (44).

<sup>32</sup> Ad 11.

<sup>33</sup> Ad. 11, recitals (6), (8).

услугама. Нетачно оглашавање у медијима, међутим, представља реалну опасност настанка штетних последица по интересе потрошача. Оно представља један од облика непоштене трговачке праксе, која је изричито забрањена у чл. 5(1) Директиве. Непоштена трговачка пракса дефинисана је одредбама чл. 5(2) Директиве, као пракса супротна захтевима професионалне пажње (енг. *'professional diligence'*) и пракса која материјално утиче или може материјално утицати на економично понашање просечног потрошача у односу на производ који му се нуди, или просечног члана посебне групе потрошача (нпр. инвалида или деце) када је понашање (оглашавање) трговца усмерено ка тој групи.<sup>34</sup> Основни облици непоштене трговачке праксе су: нетачно изношење чињеница, намерно изостављање одређених чињеница, као и агресивно понашање трговца у односу на потрошаче. Изношење нетачних чињеница или приказивање чињеница на начин којим се доводи у заблуду просечан потрошач (просечан припадник посебне групе потрошача) објашњено је у чл. 6 Директиве. Ови облици непоштене трговачке праксе, укључујући комерцијално оглашавање, односе се на чињенице о – постојању и природи производа; основним особинама производа; обавезама трговца; обрачуна цене или повлашћеној цени; потреби сервисирања, замене или поправке; трговцу и његовом заступнику; правима потрошача, укључујући право на замену или повраћај новца. Нетачно оглашавање представља и компаративно (упоредно) оглашавање производа којим се ствара забуна код просечног потрошача у вези са производом, заштићеним робним знаком, пословним именом или другим знацима разликовања конкурената. Непоштеном праксом сматра се и непоштовање обавеза предвиђених у кодексу понашања који је трговац прихватио, ако је реч о чврстој обавези чије је поштовање подложно провери, а трговац ставио до знања да га кодекс обавезује у пословању.

Нетачно комерцијално оглашавање се састоји и у пропуштању (енг. *'misleading omissions'*) изношења материјалних (битних) чињеница потребних просечном потрошачу за доношење одлуке о куповини производа. Материјалне чињенице код непосредне понуде продаје производа означене су у чл. 7(4) Директиве (основне особине производа; адреса и идентитет трговца; цена са порезима, уз одређење додатних трошкова превоза, испоруке, поштарине; услови плаћања, испоруке, коришћења производа и решавања приговора; право на повраћај производа или раскид

---

<sup>34</sup> Ad. 11, Article 5.

уговора).<sup>35</sup> Материјалне чињенице код комерцијалног оглашавања производа саставни су део отворене листе у Анексу II Директиве.<sup>36</sup>

Исто као и код Директиве о аудио-визуелним медијским услугама, Директива о непоштеној трговачкој пракси не искључује могућност контроле поштовања забране непоштене праксе од стране независних тела, као носилаца кодекса понашања трговаца (енг. *'code owners', 'codes of conduct'*).<sup>37</sup>

Одговорност самих медија, као преносилаца огласне поруке којом се врши повреда забране непоштене трговачке праксе, није предвиђена. У том смислу, може се закључити да не постоји уређивачка одговорност медија за нетачне или непотпуне чињенице које се износе у оквиру рекламе. То је и логично, јер преносиоци огласне поруке не учествују у њеном креирању. С друге стране, одредбе Директиве о аудио-визуелним медијским услугама указују на уређивачку одговорност за избор програмског садржаја и његову организацију, али и за садржину и организацију рекламног садржаја у мери у којој они излазе из оквира ограничења утврђених Директивом. Наведену поделу између одговорности за тачност рекламне поруке (одговорност трговца као оглашивача), с једне стране, и одговорности за поштовање ограничења аудио-визуелног комерцијалног оглашавања (одговорност медија као преносиоца огласне поруке), с друге стране, подржава и омогућује тзв. принцип сепарације (јасног разграничења између програмског и рекламног садржаја).

Упоредно рекламирање (енг. *'comparative advertising'*) је само сумарно поменуто у чл. 2(а) Директиве о непоштеној трговачкој пракси као један од могућих облика непоштене комерцијалне праксе – када се врши у таквим околностима и на начин којим се ствара забуна код просечног потрошача о производима, робном знаку, пословном имену или другим знацима разликовања конкурената оглашивача. Овај вид комерцијалног оглашавања потпуније је уређен у Директиви од 12.12.2006. године о нетачном и упоредном рекламирању („Директива“).<sup>38</sup> Упоредно рекламирање представља легитимно средство информисања потрошача о предностима производа у односу на исте или сличне производе конкурената оглашивача – уколико се састоји у упоређивању материјалних,

---

<sup>35</sup> Ово је од значаја за теле-шопинг, као посебан облик комерцијалног оглашавања, који представља непосредну понуду робе и услуга јавности путем телевизијског сигнала.

<sup>36</sup> Ово је од значаја за све остале облике комерцијалног оглашавања.

<sup>37</sup> Ad 11, Article 10. Реч је, наравно, о алтернативном начину решавања спорова између трговаца и потрошача, који не искључује приступ административним или судским органима у циљу заштите права. Дефиниција „носиоца кодекса понашања“ дата је у чл. 2(е) Директиве од 12.12.2006. године о нетачном и упоредном рекламирању.

<sup>38</sup> Ad 12.



релевантних, проверљивих и репрезентативних особина производа, и уколико није нетачно, односно обмањујуће.<sup>39</sup> Препознаје се и облик упоредне рекламе у којој се користе резултати компаративних тестова спроведених од стране трећих лица (нпр. лабораторија) – у ком случају је утврђена обавеза примене међународних конвенција у области ауторског права, као и одредбе домаћих прописа о уговорној и вануговорној одговорности.<sup>40</sup>

Према одредбама чл. 4 Директиве, упоредно рекламирање је дозвољено ако: (а) није нетачно и обмањујуће; (б) упоређује робе или услуге који служе задовољавању истих потреба или су намењени остваривању истог циља; (в) објективно упоређује једну или више материјалних, релевантних, проверљивих и репрезентативних особина тих производа и услуга, што укључује и цену; (г) не дискредитује нити понижава робне ознаке, пословно име и друге знаке разликовања, производе, услуге, активности или околности пословања конкурената; (д) у случају производа са ознаком порекла, врши поређење производа са истом ознаком; (ђ) не омогућује непоштено предност захваљујући репутацији робног знака, пословног имена или другог знака распознавања конкурента или ознаке порекла конкурентних производа; (е) не приказује производе или услуге као имитације или реплике производа или услуга са заштићеним робним знаком (жигом) или пословним именом;<sup>41</sup> и (ж) не ствара забуну међу трговцима, између оглашивача и конкурента, или између робног знака, пословног имена и других знакова распознавања оглашивача и таквих знакова конкурената.<sup>42</sup>

Заштита права конкурената у случају непоштеног упоредног рекламирања остварује се у судском или административном поступку (подложном судској контроли). Овај вид контроле од значаја је за преносиоце огласних порука (медије), имајући у виду могућност да се одлуком надлежног органа нареди прекид и забрана емитовања или објављивања рекламне поруке у питању, као и јавно објављивање такве одлуке у средствима јавног информисања. Поред тога, као и у претходне

<sup>39</sup> Ad 12, recital (8).

<sup>40</sup> *Ibid*, recital (10).

<sup>41</sup> Неки аутори сматрају да је ово ограничење додато у циљу заштите посебних интереса реномираних произвођача парфема, имајући у виду да њихови производи, иако симболи престижа и префињености, не уживају заштиту права интелектуалне својине (жиг, ауторско право), а често су предмет имитације других произвођача. О томе видети: Annette Kur, Lionel Bently, & Ansgar Ohly: „Sweet Smells and a Sour Taste – The ECJ’s L’Oreal Decision“, *Max Planck Institute for Intellectual Property, Competition and Tax Law Research Paper Series No. 09-12*, доступно на: <http://ssrn.com/abstract=1492032>.

<sup>42</sup> *Ibid*, Ad 12 Article 4.

две Директиве, остављена је могућност да државе чланице предвиде и алтернативни вид решавања спорова од стране саморегулаторних тела (нпр. пред судом части удружења привредника).<sup>43</sup>

Комерцијално оглашавање је веома моћно средство конкуренције које добија на значају и разноврсности форме са развојем информационих технологија.<sup>44</sup> Као што је у првом делу рада наглашено, реклама и пропаганда у случају претходно стечене конкурентне предности предузећа, резултирају у бржем повећању вредности продаје и остваривању екстра профита. На такве ефекте рекламе указао је и Европски суд правде у случају преиспитивања одлуке Комисије о злоупотреби доминантног положаја произвођача и дистрибутера банана *Chiquita* бренда.<sup>45</sup>

Суд је закључио да су реклама и промоција увећали већ значајан тржишни удео компаније *United Brands*,<sup>46</sup> тако што су утицали на везивање потрошача за бренд *Chiquita* банана, упркос значајној разлици у цени између тих банана и банана које су се продавале под ознакама другог бренда или без икаквих ознака. Овакав облик интензивних рекламних кампања у циљу креирања имица престижног бренда представља и значајно ограничење могућности за појаву нових конкурената на релевантном тржишту истих или сличних производа.<sup>47</sup>

С друге стране, постоје и примери заједничке рекламне кампање више привредних субјеката, у циљу рационализације трошкова рекламирања. То је нарочито од значаја код произвођача хомогених (недиференцираних) производа који заједничке интересе усклађују у оквиру пословног удружења и послују под заједничком робном марком (тзв. колективни знак разликовања – колективни жиг, колективна ознака порекла

---

<sup>43</sup> Примера ради, Немачка има независно тело за аутономну регулацију (саморегулацију) и контролу комерцијалног оглашавања. Реч је о Немачком Савету за рекламне стандарде – Deutscher Werberat (DW) (German Advertising Council). О томе више на веб-страницама: [www.werberat.de](http://www.werberat.de); [www.arpp-pub.org](http://www.arpp-pub.org).

<sup>44</sup> Технолошки нови облици рекламе су: „реклама на подељеном екрану“ (енг. *'split screen advertising'*); „виртуелна реклама“ (енг. *'virtual advertising'*); и „интерактивна реклама“ (енг. *'interactive advertising'*). Први од наведених облика је забрањен у Португалу и Француској, а дозвољен у другим државама ЕУ, укључујући Немачку и Велику Британију. Виртуелна реклама је забрањена у Француској, Португалу и Норвешкој, а дозвољена у Грчкој, Шпанији, Немачкој и Великој Британији. Трећи облик (интерактивна реклама) је у експерименталној фази и није законски уређен. Наведено према: Commission interpretative communication on certain aspects of the provisions on televised advertising in the 'Television without frontiers' Directive, *Official Journal of the European Union*, 2004/C 102/02, p. 6.

<sup>45</sup> Case 27/76, *United Brands Co and United Brands Continental BV v. Commission* (1978) ECR 207, (1978), 1 CMLR 429, para 91 – наведено према: Alison Jones and Brenda Sufrin, *EC Competition Law, Texts, Cases, and Materials*, Oxford University Press, 2004, pp. 359.

<sup>46</sup> Компанија је 2002. године променила име у *Chiquita Brands International Inc.*

<sup>47</sup> *Ibid*, ad 35.

производа). У таквим случајевима, међутим, постоји опасност прикривања недозвољеног циља стандардизације производње и заједничке рекламне кампање – који се огледа у подржавању споразума произвођача о заједничком ценовнику и производним квотама.<sup>48</sup>

Наведени примери указују на огроман потенцијал комерцијалног оглашавања на конкурентност привредних субјеката, и то на два начина: као средство стицања конкурентске предности на релевантном тржишту (значајним улагањем у рекламну кампању), и као средство нелојалне конкуренције у односу на произвођаче и трговце производима исте врсте или намене (путем неистините и обманујуће рекламе или недозвољене упоредне рекламе). Моћ рекламе и пропаганде од значаја је не само за привредне субјекте, као оглашиваче, већ и за медије, као преносиоце огласних порука, с обзиром да представљају значајан извор њиховог финансирања. С тим у вези, од велике је важности поштовање принципа одвајања аудио-визуелног програмског садржаја од рекламног садржаја, као и поштовање прописаних ограничења у погледу појединих облика комерцијалног оглашавања (нпр. спонзорства) у циљу очувања интегритета, независности и слободе уређивачког одбора, као и уставних слобода штампе, изражавања, говора, демократије и медијског плурализма.

---

<sup>48</sup> Негативан пример заједничке рекламне кампање у циљу ограничавања међусобне конкуренције потврђен је у случају *BELASCO*, (1986) OJ L232/15, (1991) 4 CMLR 130, а позитиван у случају *UNIDI*, (1984) OJ L322/10, (1985) 2 CMLR 38 – наведено према: Alison Jones and Brenda Suftrin, *EC Competition Law, Texts, Cases, and Materials*, Oxford University Press, 2004, pp. 811.

**Prof. Vladimir Serjević, LL.D.,**  
Full Professor (in retirement),  
Faculty of Law, University of Niš

**Vanja Serjević, LL.B.,**  
Judge, Commercial Court of Niš

### **COMMERCIAL ADVERTISING: Effects and Boundaries**

*Commercial advertising, i.e. advertising of goods and services, is stated in the domestic Act on Announcements as one of the forms of public announcement. In the course of everyday life, it is more commonly recognised under the terms 'advertising spot' and 'economic promotion'.*

*Beneficial effects of commercial advertising are the reflection of the fulfilment of mainly the interests of the trader (i.e. natural or legal person acting for purposes relating to his/her trade, business, craft or profession), as well as the fulfilment of the interests of other subjects. On the other hand, harmful effects are those that convey the fulfilment of the trader's interests to the prejudice of the interests of others (e.g. society, buyers and consumers, as well as the trader's competitors).*

*The limitations of the freedom of commercial advertising are called for due to its harmful effects. The boundaries are defined and prescribed by law. Those that are presented in the paper are twofold: On one side, there are the limitations which serve to protect the interests of buyers and consumers; and, on the other, there are those which serve to protect the competitive process (i.e. competition). Also, the point is being made towards those limitations which serve to protect the general public interests.*

*The paper gives an overview of the legal acts prescribing commercial advertising in the countries belonging to the Serbo-Croatian-speaking region, as well as in the European Union.*

*The contributive role of the paper would be to lay the groundwork for domestic legislative improvements on the subject. In other words – to provide additional steering of commercial advertising towards the satisfaction and congruence of the interests of all the relevant subjects.*

**Key words:** *commercial advertising, advertising spot, economic promotion, effects and boundaries of the advertising of goods and services*

*Др Дејан Вучетић, доцент*  
*Правни факултет Универзитета у Нишу*

### **ДЕЦЕНТРАЛИЗАЦИЈА ЈАВНОГ ИНФОРМИСАЊА\***

*Апстракт:* Аутор у раду даје анализу тренутног стања и проблема у функционисању медија јединица децентрализације у Републици Србији и могућих измена њиховог правног режима, које се односе на локалне, општинске и регионалне радио и телевизијске станице и локалне штампане медије, а које би требало да обухвате читав низ прописа, укључујући и Закон о јавном информисању, Закон о радиодифузији, Закон о локалној самоуправи, Закон о главном граду и Закон о националним саветима националних мањина, те да доведу до циљане реорганизације и реформе српске медијске сцене. Анализом су обухваћени релевантни прописи и стандарди Европске Уније у овој области и компаративна искуства и добре праксе појединих држава чланица. Аутор нарочито критички сагледава препоручено формирање новог модела регионалне радиодифузије у Србији, која би била заснована на регионалним јавним сервисима.

*Кључне речи:* јавни радиодифузни сервис, општинске и регионалне радио и телевизијске станице, локални штампани медији.

#### **1. Тренутна правна ситуација и проблеми**

Потреба за децентрализацијом јавног информисања има корене у постојању локалног интереса<sup>1</sup> и може се бранити истим аргументима као и подела власти. Признавање легитимности локалних интереса спречава јачање тенденције ка ауторитаризацији и тоталитаризацији система јавног информисања у одређеној држави и још једна је гаранција његове демократичности. Тенденција ка централизацији српског система јавног информисања јасно се манифестовала приликом доделе дозвола за емитовање ТВ програма за територију Републике Србије којом приликом

---

\* Овај рад је резултат истраживања на пројекту: „Заштита људских и мањинских права у европском правном простору“, бр. 179046, који подржава Министарство просвете и науке.

<sup>1</sup> В.: П. Димитријевић, Д. Вучетић, *Систем локалне самоуправе*, Службени гласник РС, Београд, 2012, стр. 69-72.

ниједна телевизијска станица ван подручја Београда није добила националну фреквенцију.<sup>2</sup>

Са друге стране, према подацима Републичке радиодифузне агенције (РРА) из августа 2011. године, у Републици Србији дозволе за емитовање поседовало је: 321 радио станица, од којих је пет националних, једна покрајинска, 48 регионалних и 267 локалних; 134 телевизијске станице, од којих је шест националних, 30 регионалних и 98 локалних. Овоме треба додати и приближну цифру од 200 тзв. пиратских емитера колико према процени РАТЕЛ-а тренутно функционише у српском медијском етру.<sup>3</sup> Према подацима регистра јавних гласила, који се води при Агенцији за привредне регистре Републике Србије, 2010. године било је 517 регистрованих штампаних медија, од којих је 390 националних, 69 регионалних, а 58 локалних штампаних медија, а од тога је 20 дневних листова.<sup>4</sup>

Из изнетих података лако се може закључити да озбиљан проблем са којим се данас суочавају подручни медијски сервиси, а који парадоксално повећава њихова претерана и нестручно спроведена децентрализација, јесте уситњеност, која резултује њиховом слабом снагом, финансијском неодрживошћу, а као резултат има несамосталну уређивачку политику и стављање у службу локалних дневнополитичких тема.

Једно од основних начела јавног информисања јединица децентрализације у Републици Србији нормирано одредбом члана 10. актуелног Закона о јавном информисању јесте њихова обавеза да информације о своме раду учине доступним јавности – и то под једнаким условима.<sup>5</sup>

---

<sup>2</sup> Дозволе за емитовање биле су додељене 2006. године. У правном мишљењу о одлукама Савета РРА у Србији о додели лиценци за радио и ТВ станице на територији републике и аутономне покрајине (Legal Opinion Concerning the Decisions of the Republican Broadcasting Agency Council of Serbia on the allocation of broadcasting licenses for Radio and Television stations for the territory of the Republic and for the territory of the Autonomous Province, Warsaw, 21 May 2006), Karol Jakubowicz, оштро критикује РРА због објављивања критеријума за добијање дозвола након истека рока за пријаву као и због неузумања у обзир квалитета програма појединих кандидата. (<http://www.osce.org/serbia/20034>, последњи пут приступљено 23.9.2012)

<sup>3</sup> Иако РРА, РАТЕЛ и надлежно министарство имају право да траже затварање пиратских медија, већина њих се након тога поново отвара јер, према тумачењу надлежног министарства, не постоји правни основ за конфискацију продукције и емисионе опреме таквих станица!

<sup>4</sup> Наведено према: Стратегија развоја система јавног информисања у Републици Србији („Сл. гласник РС“, бр. 75/2011)

<sup>5</sup> „Државни органи и организације, органи територијалне аутономије и локалне самоуправе, јавне службе и јавна предузећа, као и посланици и одборници, имају обавезу да информације о своме раду учине доступним за јавност и то под једнаким условима за све новинаре и сва јавна гласила.“, Закон о јавном информисању („Сл. Гласник РС“, бр. 43/2003, 61/2005, 71/2009, 89/2010 - одлука УС и 41/2011 - одлука УС)

Закон о јавном информисању јединицама децентрализације даје и одређена надзорна овлашћења у области јавног информисања. „Надзор над спровођењем овог закона врши републички орган државне управе надлежан за послове јавног информисања, а на територији аутономне покрајине, покрајински орган управе надлежан за послове јавног информисања“.<sup>6</sup>

Одредбом члана 101 Закона о јавном информисању било је предвиђено да јавна гласила чији су оснивачи држава и територијална аутономија, или установа, односно предузеће које је у претежном делу у државној својини или јавно гласило које се у целини или претежним делом финансира из јавних прихода, а на које се не примењују одредбе закона којим се уређује област радиодифузије, престају са радом у року од три године од дана ступања на снагу тог закона (24. април 2006 године), због чега је био покренут поступак приватизације тих јавних гласила у складу са Законом о приватизацији.<sup>7</sup>

Обавезу приватизације радио, односно телевизијских станица јединица локалне самоуправе које су основане одлукама скупштина општина, односно градова, „најкасније до 31. децембра 2007. године“, нормирао је и Закон о радиодифузији одредбом свог члана 96.<sup>8</sup> Прекорачењем тог рока стекли су се услови за одузимање дозвола за емитовање програма од стране РРА. Међутим, након приватизације 31 електронског и 25 штампаних локалних гласила поступак је заустављен. Правни основ за то представљао је Закључак Владе РС од 27.12.2007. године о потреби заустављања процеса приватизације радио и телевизијских станица, да би се обезбедило емитовање програма на језицима националних мањина.

Због тога што је поступак приватизације прекинут, око 36 гласила је остало у власништву јединица локалне самоуправе од којих се 21 јединица локалне самоуправе изричито изјаснила против приватизације својих гласила. Таква гласила су обично конституисана као јавна предузећа, према одредби члана 96 став 6 Закона о радиодифузији који нормира да: „Ове станице имају статус јавних предузећа све док средства у државној својини имају већински удео у њиховом укупном капиталу“.<sup>9</sup>

<sup>6</sup> Одредба чл. 91 Закона о јавном информисању ("Сл. гласник РС", бр. 43/2003, 61/2005, 71/2009 и 89/2010 - одлука УС и 41/2011 - одлука УС).

<sup>7</sup> „Сл. гласник РС“, бр. 38/2001, 18/2003, 45/2005, 123/2007, 123/2007 - др. закон и 30/2010 - др. закон)

<sup>8</sup> Закон о радиодифузији ("Сл. гласник РС", бр. 42/2002, 97/2004, 76/2005, 79/2005 - др. закон, 62/2006, 85/2006, 86/2006 - испр. и 41/2009)

<sup>9</sup> Јединствен случај међу преосталим емитерима јединица децентрализације је НТВ Ниш која има директора који је именован од стране Скупштине Града, а његове главне уреднике именује Управни одбор, чији чланови одражавају политичку већину у Скупштини Града. НТВ Ниш има 94 запослена лица и годишњи буџет од 600.000 - 700.000 евра, од чега је

Према истраживању сачињеном за потребе Медијске студије<sup>10</sup> регионални емитери (медији који покривају подручје више општина) су најпрофесионалнији у свом раду. Њихов програм укључује низ програма од јавног интереса: локалне вести, културне емисије, расправе, питања мањина итд. Регионални емитери се придржавају норми које регулишу јавно емитовање и програмске обавезе, имају ограничен број реклама итд, иако њима директно управљају јединице децентрализације.

Са друге стране, према одредби члана 8. став 2. алинеја 5 Закона о главном граду, град Београд може да оснује телевизијске и радио-станице, новине и друга средства јавног обавештавања.<sup>11</sup> Међутим, овде се не ради о примени принципа *lex specialis derogat legi generali*, како се погрешно тумачи, већ се ради о колизији Закона о јавном информисању и Закона о радиодифузији са једне и Закона о локалној самоуправи и Закона о главном граду са друге стране.<sup>12</sup>

Када су штампани медији у питању ситуација је још лошија. На подручју целе Србије постоје свега два дневна листа јединица децентрализације (Нови Сад, Ниш).<sup>13</sup> Штампани медији јединица децентрализације, или како се у поменутој медијској студији пежоративно каже „у провинцији“,<sup>14</sup> су углавном недељници, месечници и двомесечници. Према подацима асоцијације штампаних медија, 60 – 70% локалних штампаних гласила је у власништву општина, а само између 5-10% још увек није приватизовано.

Према ауторима Стратегије развоја система јавног информисања у Републици Србији до 2016. године „до сада спроведена приватизација јавних гласила није дала очекиване резултате. Од 109 јавних гласила које је требало приватизовати (од тога 81 електронско јавно гласило и 28 штампаних јавних гласила), према подацима Агенције за приватизацију, приватизовано их је 56, док је за 37 обустављен процес приватизације на

---

45% дотирано од стране града кроз стандардно финансирање пројеката. Остатак новца долази од реклама, што се у политичкој јавности града тумачи као аргумент у корист самосталности овог предузећа, јер се оно „не финансира у потпуности из јавних прихода“.

<sup>10</sup> Студија је доступна за преузимање на интернет страници: <http://www.mcnis.org.rs/tekst-medijske-studije> (последњи пут приступљено 23. септембра 2012. године).

<sup>11</sup> Закон о главном граду ("Сл. гласник РС", бр. 129/2007).

<sup>12</sup> Који су касније донети, као и још неких других закона, као што је Закон о саветима националних мањина ("Сл. гласник РС", бр. 72/2009).

<sup>13</sup> Дискутабилно је какав статус имају дневне новине „Тимок“, с обзиром да њих издаје исто предузеће које издаје и „Народне новине“ из Ниша.

<sup>14</sup> **COWI Consortium**, *Текст медијске студије на српском језику*, Министарство културе Републике Србије, Београд, стр. 19 (<http://www.mcnis.org.rs/tekst-medijske-studije> (последњи пут приступљено 23. септембра 2012. године)).



основу Закона о локалној самоуправи.<sup>15</sup> Седам јавних гласила је, одлуком оснивача (јединице локалне самоуправе), престало да постоји, док је девет јавних гласила неуспешно завршило аукцијску продају.

Од 56 до сада приватизованих јавних гласила раскинуто је 18 уговора и та јавна гласила чекају нову приватизацију. Преосталих 36 приватизованих јавних гласила, с неколико изузетака, послују на ивици економске одрживости и њихов опстанак је неизвештан.

## 2. Компаративна искуства

У овом делу рада извршићемо анализу принципа и докумената Савета Европе у овој области, те прописа Европске Уније који су саставни део *Acquis Communautaire*, као и компаративних искустава неких држава чланица Европске Уније која нам могу бити од користи приликом реформе правног режима медијског простора јединица децентрализације. Приликом приказивања конкретних компаративно-правних решења и најбољих европских пракси користили смо и резултате Медијске студије рађене за потребе Министарства културе 2010. године.<sup>16</sup> У оквиру конкретних решења за Србију су нарочито значајна искуства Данске и Аустрије. Данска има дугу традицију локалног и регионалног емитовања програма, а Аустрија је из система монопола националног јавног сервиса прешла на двојни систем који укључује регионалне радио-телевизијске програме. Осим тога обе државе су по величини упоредиве са Србијом. Тамо где је то било могуће, приказали смо и правно-техничка решења у СР Немачкој.

Априла 1982. године Савет Европе је усвојио *Декларацију о слободи изражавања и информисања*,<sup>17</sup> у којој је као један од градивних принципа демократске правне државе и кључни елемент права на слободу изражавања и слободног информисања (установљеног први пут чланом 10. Европске конвенције за заштиту људских права и основних слобода)<sup>18</sup> истакао медијски плурализам и разноврсност медијског садржаја. Овај принцип је 2007. године разрађен *Препоруком о медијском плурализму и*

<sup>15</sup> Закон о локалној самоуправи ("Сл. гласник РС", бр. 129/2007).

<sup>16</sup> **COWI Consortium**, *Текст медијске студије на српском језику*, Министарство културе Републике Србије, Београд, стр. 19 (<http://www.mcnis.org.rs/tekst-medijske-studije>) (последњи пут приступљено 23. септембра 2012. године).

<sup>17</sup> **Council of Europe, Committee of Ministers**, *Declaration of the freedom of expression and information (adopted by the Committee of Ministers on 29 April 1982 at its 70th session)*, Council of Europe, Strasbourg, 1982.

<sup>18</sup> В. Више у: **П. Димитријевић, Ј. Вучковић**, *Основи медијског права*, Центар за публикације Правног факултета у Нишу, Ниш, 2011, стр. 26 и даље.

разноликости медијског садржаја Савета Министара ЕУ<sup>19</sup> која подстиче државе чланице да унапреде развој различитих врста медија, па и медија јединица децентрализације.

Европска повеља о регионалним или мањинским језицима, усвојена у Стразбуру 5. новембра 1992. године, подстиче државе потписнице да омогуће, олакшају и промовишу оснивање медија на регионалним и мањинским језицима.<sup>20</sup>

Декларацијом Савета министара ЕУ о улози медија цивилног друштва у промовисању друштвене кохезије и међукултурног дијалога<sup>21</sup> посебан статус, различит од јавног сервиса, али и од положаја приватних, комерцијалних медија дат је медијским заједницама (као врсти медија које су основале интересне географске заједнице).

Парламентарна скупштина Савета Европе, у својој Препоруци о кабловској мрежи и локалним телевизијским станицама,<sup>22</sup> бави се питањима доприноса локалних телевизијских станица, кабловских мрежа и сателитског емитовања изградњи и учвршћивању демократског правног

---

<sup>19</sup> **Council of Europe, Committee of Ministers, Recommendation CM/Rec(2007)2 of the Committee of Ministers to member states on media pluralism and diversity of media content (Adopted by the Committee of Ministers on 31 January 2007 at the 985th meeting of the Ministers' Deputies).** Доступно преко интернет странице: <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=1089699>, (последњи пут приступљено 23. септембра 2012. године).

<sup>20</sup> Видети више у: **Congress of Local and Regional Authorities of Europe, European Charter for regional or Minority Languages: collected texts**, Council of Europe Publ., Strassburg, 2010; **Tom Moring; Robert Dunbar; Council of Europe, The European Charter for Regional or Minority Languages and the media**, Council of Europe Publishing, Strasbourg [France, ]2008; **Stefan Oeter**, „The European Charter for Regional or Minority Languages“, *Mechanisms for the implementation of minority rights Mechanisms for the Implementation of Minority Rights*, Council of Europe Publishing, Strasbourg, 2004. p. 131-157. О језику већине као елементу интернационалног идентитета и превлађујућем инструменту комуникације на свим нивоима функционисања државе видети: Д. Јанићијевић, *The Right To Use Native Tongue In Civil Proceedings*, Зборник радова Правног факултета у Нишу, бр. LVI/2010, стр. 104.

<sup>21</sup> **Council of Europe, Committee of Ministers, Declaration of the Committee of Ministers on the role of community media in promoting social cohesion and intercultural dialogue (Adopted by the Committee of Ministers on 11 February 2009 at the 1048th meeting of the Ministers' Deputies).** Доступно преко интернет странице: <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=1409919>, (последњи пут приступљено 23. септембра 2012. године).

<sup>22</sup> **Council of Europe, Parliamentary Assembly, RECOMMENDATION 1228 (1994) 1 on cable networks and local television stations: their importance for Greater Europe.** Доступно преко интернет странице: <http://assembly.coe.int/Mainf.asp?link=/Documents/AdoptedText/ta94/EREC1228.htm>, (последњи пут приступљено 23. септембра 2012. године).

поретка у државама централне и источне Европе. Сличним питањима бави се и *Резолуција о стању локалног радија у Европи*.<sup>23</sup>

У овом контексту посебан значај има *Директива о аудиовизуелним медијима и услугама* или скраћено Директива АВМС.<sup>24</sup> Ову директиву Европска комисија усвојила је децембра 2007. године и њена примена ће се односити на све „аудиовизуелне медијске услуге“ – што укључује класично телевизијско емитовање (које се сада зове „линеарни“ аудиовизуелни медијски сервис) и нови облик „нелинеарног“ емитовања – услуга на захтев – „on demand“.<sup>25</sup> Сходно одредби члана 18. ове Директиве, емисије које су намењене локалној публици и нису емитоване у националној мрежи (односно нису њен део) изузете су из обавезне „квоте европског садржаја“.

Основна вредност децентрализације јавног информисања је допринос већој разноликости мишљења и сходно томе демократизацији друштва. Да би дало такве резултате децентрализовано јавно информисање мора да буде независно, односно, као што ћемо кроз примере касније закључити изван директног или индиректног утицаја или управљања од стране управних, извршних и представничких органа јединица децентрализације. Степен независности медија могуће је мерити помоћу конкретног скупа индикатора за медије и демократију установљеног *Резолуцијом 1636 (2008) о индикаторима за медије у демократији* Савета Европе.<sup>26</sup>

*Препорука 1228 (1994) о кабловским мрежама и локалним телевизијским станицама*<sup>27</sup> истиче значај конкретне подршке локалним телевизијским станицама.

<sup>23</sup> **Council of Europe, Parliamentary Assembly**, *European Parliament resolution of 25 September 2008 on Community Media in Europe (2008/2011(INI))*. Доступно преко интернет странице: <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P6-TA-2008-0456+0+DOC+XML+V0//EN>, (последњи пут приступљено 23. септембра 2012. године).

<sup>24</sup> Directive 2010/13/EU of the European Parliament and of the Council of 10 March 2010 on the coordination of certain provisions laid down by law, regulation or administrative action in Member States concerning the provision of audiovisual media services (Audiovisual Media Services Directive), OFFICIAL JOURNAL- EUROPEAN UNION LEGISLATION L, 53, no. 95, 2010, p. 1-24.

<sup>25</sup> Интересантно је да директива предвиђа нешто либералнији режим у погледу заштите малолетника, забране говора мржње, идентификације пружаоца услуге (провајдера) и комерцијалних правила када су нелинеарни аудиовизуелни сервиси у питању.

<sup>26</sup> **Council of Europe, Parliamentary Assembly**, *European Parliament Resolution 1636 (2008) Indicators for media in a democracy*. Доступно преко интернет странице: <http://assembly.coe.int/Mainf.asp?link=/Documents/AdoptedText/ta08/ERES1636.htm>, (последњи пут приступљено 23. септембра 2012. године).

<sup>27</sup> **Council of Europe, Parliamentary Assembly**, *RECOMMENDATION 1228 (1994) I on cable networks and local television stations: their importance for Greater Europe*. Доступно преко

зијским станицама кроз обезбеђивање продукције и пост-продукције материјала за размену програма.

Када је у питању статус децентрализованих, подручних радио и телевизијских емитера, односно могућност да се они третирају као јавни сервис, односно службе и тиме стекну могућност примања државне помоћи, тј. прикупљања претплате, та питања регулисана су општим одредбама које се односе на јавне радио-дифузне сервисе. Другим речима, не постоји посебан сегмент европског права који се бави само јавних сервисима јединица децентрализације.

Ако посматрамо конкретна позитивноправна решења, односно примере добре праксе у појединим државама чланицама ЕУ, онда можемо видети да у Аустрији постоји 9 „регионалних“ радио и телевизијских станица, што ће рећи да свака федерална јединица има свој радио-дифузни сервис. У Немачкој, са друге стране, функционише 11 „регионалних“ радио и телевизијских емитера (иако држава има 16 савезних покрајина). У Данској, која од 2007. године има 98 општина и 5 региона,<sup>28</sup> функционише 8 регионалних телевизијских, односно 11 регионалних радио станица.

Добра пракса углавном подразумева да регионални медији имају статус „јавних РТВ сервиса“. Један регионални емитер у Аустрији и Данској „покрива“ у просеку пола милиона становника. По свом правном положају регионални радиодифузни сервиси у ове две државе разликују се по томе што у Данској представљају самостална правна лица док су у Аустрији представљају деконцентрисане јединице националног, централног државног радио-телевизијског сервиса.

У Данској они су организовани као непрофитне, самосталне компаније чији програм контролише саветодавни одбор, састављен од представника локалног становништва који се активно не баве политиком, а који бира чланове управног одбора. Управни одбор поставља и разрешава директора (који је истовремено главни уредник), усваја буџет и програмску политику. Међутим, висина претплате за децентрализоване радиодифузне сервисе одређује се од стране централног државног представништва.

Приходи децентрализованих радиодифузних сервиса, компаративно посматрано, потичу од претплате, с тим што понегде могу бити допуњени и приходима од реклама (Аустрија).

---

интернет странице: <http://assembly.coe.int/Mainf.asp?link=/Documents/AdoptedText/ta94/EREC1228.htm>, (последњи пут приступљено 23. септембра 2012. године).

<sup>28</sup> Видети: Д. Вучегић, *Децентрализација у континенталним правним системима* (докторска дисертација), Ниш, 2012 стр. 247.

Свој програм децентрализовани радиодифузни сервиси емитују у терминима предвиђеним за регионалне емисије на националној телевизијској станици. Са друге стране, у Аустрији и Данској, они на својим подручјима преносе национални програме, по неколико сати дневно.

Други програм националне телевизије Данске је у обавези да својим програмом обухвати све друштвене групе данских региона, сходно принципима квалитета, разноврсности, непристрасности, озбиљности извештавања, културних разноликости, услова живота у региону, и подршке културним и спортским активностима. Овај јавни сервис је у обавези да најмање 10% програмског буџета искористи за куповину емисија независних продукција. Такође, нормирано је да су телевизијске станице у обавези да на својим интернет страницама обезбеде бесплатан приступ слици, звуку и тексту својих емисија, односно да националној телевизији продају вести о текућим догађајима.

Када је број општинских радио и телевизијских емитера у питању он је на приближно истом нивоу као у Србији. Општинске радио станице своје програме емитују углавном путем локалних ФМ предајника, кабловске мреже, или интернета. У Немачкој и Данској важи систем дозвола за општинске радио емитере, који фреквенцију добијају, али морају и да је деле са другим локалним радио станицама. Такође, они морају да поштују правила у погледу садржаја својих програма и у погледу рекламирања. Иако ниједан од ових медија није у властништву јединица локалне самоуправе, они добијају финансијску помоћ за програме које производе и емитују. У Данској, такву помоћ додељује државна радиодифузна агенција, путем конкурса за локалне радио и телевизијске емитере, на основу унапред јасно дефинисаних критеријума, и она је пропорционална количини произведеног програма.

Локалним телевизијским станицама у Данској, пре процеса дигитализације телевизијског програма, додељене су дозволе за заједничке фреквенције. Након дигитализације, сваки регион добио је два регионална канала у твз. мултиплексу, од којих се први користи за регионални радиодифузни телевизијски сервис, а други за емитовање програма удружења не-комерцијалних регионалних телевизија. У овом случају рекламирање није дозвољено, а приходи за рад потичу од претплате, такси за чланство и спонзорстава. Локални медији имају своја удружења, са скупштином као саветодавним одбором, и одбором директора. У Аустрији, национални савет за емитовање прописује критеријуме које мора да испуни програм комерцијалних емитера како би добио дозволу за локалну фреквенцију. У Немачкој, услове за локално емитовање програма (који између осталог мора да прати дешавања у области локалне економије, друштвених

односа, политике, комуникација и живота) прописује државно или покрајинско регулаторно тело. Уколико је програм радио станице аналогног типа, он може функционисати само преко удружења грађана у чијем чланству обавезно морају бити представници цивилног сектора, савезне покрајине, цркве, синдиката, удружења послодаваца, омладинских и спортских удружења, потрошача итд. Регулаторно тело издаје дозволу за само једну станицу са одређеном врстом програма на одређеном географском подручју. Локални радио програм, у трајању од најмање 8 часова дневно, мора бити емитован у интересу грађана и треба да промовише плурализам мишљења укључујући и простор за емитовање званичних саопштења државних органа. За техничку организацију преноса задужено је одвојено, посебно предузеће које не сме имати утицаја на уређивачку политику.

Када су у питању локални штампани медији, они по правилу не добијају никакву финансијску подршку у конкретно анализираним државама. За разлику од радио и телевизијског програма, они се обично финансирају путем рекламе, а читаоцима се дистрибуирају бесплатно. Уколико јединица локалне самоуправе жели да грађане обавести о информацијама од јавног значаја дужна је да то плати као рекламу.

Финансијску подршку дневним штампаним гласилима својих јединица децентрализације Данска пружа преко Националног новинског савета, и то на три начина: по дистрибуираном примерку, путем изузећа од пореза на додату вредност, и кроз подршку за посебне пројекте. Аустрија овај вид финансијске подршке пружа листовима са више од 10 хиљада примерака дневно, односно 5 хиљада примерака недељно. Немачка, за разлику од њих, не пружа финансијску подршку штампаним јавним гласилима.

### **3. Децентрализовано јавно информисање *de lege ferenda***

Република Србија је преузела обавезу дигитализације емитовања радиодифузних програма до краја 2012. године. Та реализација са собом носи низ отворених питања. Прво, потребна су велика средства за њено спровођење у дело (како за државу тако и за домаћинства која ће морати да купе тзв. дигиталне декодере, како би могла да посматрају дигиталне програме). Такође, биће потребно одредити број мултиплекса и преносних земаљских торњева који ће бити у употреби, односно како ће се управљати дигиталним системом и којим врстама телевизијских канала ће бити омогућено коришћење дигиталног простора. Све наведене, као и многе друге задатке, требало би да спроведе Републичка агенција за телекому-

никације, у сарадњи са Републичком радиодифузно агенцијом, надлежним министарством и Друштвом за информације. Дигитализација са собом носи и одређени број додатних фреквенција које ће бити потребно искористити на оптималан начин.

Предвиђеном дигитализацијом система телевизијског емитовања би се отворио већи број канала (дигиталних фреквенција) на националном простору што би као последицу, парадоксално, имало смањење броја децентрализованих емитера. Према наводима аутора Медијске студије тај број био између 20 и 30 канала („два или највише три мултиплекса са укупно 10-12 канала“). Дигитализација система дистрибуције телевизијског програма заправо би довела до рецентрализације, али на нивоу регионалних центара, путем умрежавања локалних станица или путем заједничке употребе канала за пренос програма.

Ово се не односи на радио станице, пошто још није познато када и како ће бити нормирана дигитализација њиховог програма. За сада једино реално, ефикасно и економично решење јесте дистрибуција њиховог програма посредством интернета, тј. „online“, што захтева претходно превазилажење проблема „дигиталног јаза“, односно чињенице да свега нешто више од 10% домаћинстава у Србији има одговарајући приступ интернету за овакву врсту програма. С обзиром да је радио продукција вишеструко јефтинија од телевизијске, као економично решење намеће се и додавање регионалног радио-информативног програма постојећој регионалној телевизијској станици, односно емитовања радио програма путем телевизијског канала.

#### **4. Закључак**

На крају, поставља се питање како спречити проблеме од којих пати информисање на нецентралном нивоу? Као спречити стављање децентрализованих медија у функцију дневне политике? Србија је тренутно држава са огромним бројем локалних и регионалних јавних гласила. Од 193 радио станице, 158 има локални карактер, а тој бројци треба додати 200 локалних станица које свој програм емитују без дозволе. Од 99 телевизијских станица, 87 свој програм емитује на локалном нивоу. За разлику радиодифузних јавних гласила, штампани медији су већином националног карактера.

Аутори Медијске студије рађене за потребе Министарства културе предвидели су два могућа модела регулисања регионалног јавног информисања. Први модел предвиђа преклапање емитерског простора са пет

постојећих статистичких региона у Републици Србији (Војводина, Београд, Шумадија и западна Србија, јужна и источна Србија, те Косово и Метохија). Други модел предвиђа децентрализовану структуру емитовања са постојањем између 10 и 20 регионалних емитера.

Постојеће медије у власништву јединица локалне самоуправе законом би требало трансформисати у јавне радио-телевизијске сервисе са статусом правног лица јавног права. Такви сервиси не би требало да емитују програмски попуњену шему (са програмским трајањем између 12 и 24 часа) због слабе гледаности (ако се изузму најважније информативне емисије) већ би требало да закључе одговарајући уговор са националним јавним сервисом (РТС-ом) о емитовању кроз слотове у националној програмској шеми. Тиме би децентрализовани јавни сервиси допринели већој гледаности програма националног сервиса и обрнуто. Такође, децентрализовани јавни сервиси би додатна средства приходовали израдом посебних програма за национални јавни сервис.

Када су приватне РТВ станице са статусом регионални емитера у питању поставља се питање да ли законодавац треба да им омогући даље постојање или треба да стимулише њихово „утапање“ у будуће регионалне јавне сервисе?

Предложено решење да рад регионалних јавних сервиса треба финансирати из додатне претплате је прилично спорно и неће наићи на подршку јавности. Уколико би се део постојеће претплате за РТС намењен за финансирање производње регионалних програма преусмерио на буџете регионалних радиодифузних сервиса то би било прихватљивије решење, које би на отпор наишло једино у РТС-у.

Законски би требало решити установљивање јавних регионалних радиодифузних сервиса као независних правних лица јавног права, као и питање њихових ресурса и могућности уговорног регулисања односа са националним радиодифузним сервисом. Регионални радиодифузни сервиси би требало да буду удружени у одговарајућу мрежу и да колективно преговарају и договарају одређене услове са државним субјектима. Са таквом мрежом би се склапали уговори о обавезама регионалних емитера, њиховим годишњим плановима и начину финансирања.

Законодавац би регионалним радиодифузним програмима оставио могућност да временом, услед повећаног броја часова емитовања сопственог програма у једном моменту могу да оснују национални канал регионалних јавних сервиса.

Да би сва напред наведена решења било могуће заиста и применити потребно је променити Закон о јавном информисању, Закон о радиодифузији, Закон о главном граду, Закон о локалној самоуправи и Закон о



националним саветима националних мањина. Наведеним решењима регионални јавни сервиси би стекли уређивачку независност, велику гледаност, имали висок квалитет програма уз истовремено боље интегрисање у програме националног радиодифузног сервиса.

Међутим, као што смо у трећем делу рада већ навели, прелазак на дигитално емитовање ће довести до престанка рада општинских радио и телевизијских станица. Ови емитери већ сада врло тешко преживљавају због малих тржишта на која су оријентисана. Извори њиховог финансирања најчешће су спонзорства, или плаћене програмске продукције, телефонски позиви, музичке жеље итд. Преласком на дигитално емитовање програма децентрализовано емитовање биће могуће само на нивоу региона. Неће постојати могућност функционисања емитера на нивоу јединица локалне самоуправе.

Локалне телевизијске станице ће стога морати или да се затворе, или да заједнички конкуришу за регионалну фреквенцију. Локалне радио станице ће бити у могућности да наставе са емитовањем програма преко аналогних фреквенција, односно да наставе са дистрибуцијом свог програма преко кабловске мреже или интрнета, као што смо већ напоменули.

Дакле, будућност локалних радиодифузних сервиса јесте у удруживању ради заједничког емитовања сопственог програма на регионалном нивоу. Тиме би им се омогућио приступ широј публици и стварање квалитетнијег програма како због сарадње тако и због мање програмске сатнице сваког појединачног емитера, који не би морали да имају двадесетчетворочасовне програмске шеме, те би стога много ефикасније трошиле постојеће ресурсе (који би се због повећања круга корисника увећали).

Када су локални штампани медији у питању, а пре свега локални недељници, њихову позицију биће могуће побољшати једино променом пословног модела на који функционишу. Такву промену надлежно министарство би требало да стимулише путем доделе бесповратних средстава. Изузетак представљају дневни локални листови којима треба омогућити приступ субвенцијама у циљу очувања разноврсности мишљења као основе демократске локалне средине.

Сва наведена решења допринеће побољшању слободе медија, али и квалитета новинарства, који је знатно опао због ниског образовног прага већине новинара, који медији стално спуштају јер новинарима не могу да приуште веће плате, због тога што је тржиште на коме функционишу мало и са великим бројем учесника.

**Dejan Vučetić LL.D.**

*Assistant Professor, Faculty of Law*

*University of Nis*

### ***Decentralization Of Public Media***

#### ***Summary***

*Author analyses current situation and problems in functioning of the Serbian decentralized media and possible changes of their legal regime related to local, municipal and regional radio and television stations and local print media, which should cover the whole range of laws, including the Law on Public Information, Broadcasting Law, Law on Local Self-Government, Law on the Capital City and the Law on National Councils of National Minorities, and lead to targeted reorganization and reform of the Serbian media scene. The analysis included the relevant regulations and standards of the European Union in this field and comparative experiences and best practices of individual member states. The author particularly critically examines recommended formation of a new model of regional broadcasting in Serbia, which would be based on regional public services.*

***Key words:*** *public broadcasting service, municipal and regional radio and television stations, local print media.*

**Вук Цуцић, асистент**

Правни факултет Универзитета у Београду

### **РЕГИСТРАЦИЈА ЈАВНИХ ГЛАСИЛА\***

**Апстракт:** Регистрација јавних гласила је у Србији актуелно питање од тренутка кад је Закон о изменама и допунама Закона о јавном информисању увео регистар јавних гласила. Уставни суд Србије је накнадно утврдио да наведене одредбе нису у сагласности са Уставом.

Аутор анализира међународне стандарде и упоредноправна решења питања на која је неопходно дати одговор приликом увођења регистра јавних гласила. Најпре, питање да ли треба увести јединствени регистар за сва јавна гласила или више регистара који ће уважити разлике које постоје између штампаних јавних гласила, радиодифузије и интернет јавних гласила у погледу легитимног обима њихове регулације. Следе питања сврхе увођења регистра, његовог садржаја, тј. података који су предмет регистрације, тела које га води и његовог положаја у односу на државну управу, као и средстава мотивације за упис у регистар (санкције, повластице). Најзад, разматрају се алтернативе увођењу регистра, којима би се остварила иста сврха.

Такође, као најчешће прокламовани циљеви увођења регистра, у раду се анализирају и међународни стандарди и упоредноправна решења којима се обезбеђује транспарентност власништва у медијима и спречава недозвољена медијска концентрација.

У потоњем делу рада сагледавају се важећа законодавна решења у Србији и разматрају се могућности за уређење ове области *de lege ferenda*, посебно имајући у виду Стратегију развоја система јавног информисања у Републици Србији.

**Кључне речи:** Регистар јавних гласила, слобода медија, право на обавештеност, јавност власништва медија, недозвољена медијска концентрација, медијски плурализам.

---

\* Овај рад је резултат пројекта Правног факултета Универзитета у Београду „Развој правног система Србије и хармонизација са правом Европске уније /правни, економски, политички и социолошки аспект/“.

## Увод

Регистрација јавних гласила је једно од важних питања не само код уређења слободе говора, већ и код постизања и одржавања медијског плурализма и јавности власништва у медијском сектору. Наиме, потпуно остваривање права на пријем информација и идеја, као сегмента права на слободу говора, као и уставом зајемченог права на обавештеност, подразумева како приступ разноврсним информацијама, тако и одговарајућа сазнања о извору тих информација, тј. јавност власништва медија. Јавност власништва медија „се може посматрати и као циљ по себи и као инструмент за достизање медијског плурализма.“<sup>1</sup> Следи да се регистрацијом јавних гласила, а посебно у делу прикупљања и објављивања података о власницима јавних гласила, као и другим субјектима који могу утицати на њихову уређивачку политику, остварује јавност власништва медија и посредно доприноси медијском плурализму, као темељним вредностима демократског друштва.

Регистрација јавних гласила је значајно питање у Србији. У последњих неколико година било је два покушаја да се ова материја уреди. Најпре је 2008. године израђен Нацрт Закона о недозвољеном обједињавању и јавности власништва јавних гласила, а затим је 2009. године усвојен Закон о изменама и допунама Закона о јавном информисању (Службени гласник Републике Србије, бр. 71/2009). Оба акта су предвиђала увођење регистра јавних гласила. Док је први прошао јавну расправу, али није никад предложен за усвајање Народној скупштини, дотле је за потоњи Уставни суд, у релевантном делу, утврдио да није у сагласности са Уставом.

Ни на међународном нивоу ово питање није занемарено. Тако је Представник за слободу медија Организације за европску безбедност и сарадњу сачинио Посебни извештај о регистрацији штампаних медија са запажањима и препорукама.<sup>2</sup> Представници за слободу говора УН, ОЕБС и Савета Европе су усвојили Заједничку декларацију, која се, између осталог, дотиче и регистрације медија.<sup>3</sup> Савет Европе и Европска унија су

---

<sup>1</sup> Владимир Тодорић, Драган Вељовић, „Кратак осврт на проблематику регулације медијске концентрације у Србији“, *Српска правна ревија*, Правни форум, Београд, бр. 7, 2008, стр. 59.

<sup>2</sup> OSCE, *Special Report: Registration of Print Media in the OSCE Area, Observations and Recommendations*, од 29. марта 2006. године, доступно на [www.osce.org/documents/rfm/2006/10/21826\\_en.pdf](http://www.osce.org/documents/rfm/2006/10/21826_en.pdf), приступљено 10. марта 2012. године.

<sup>3</sup> *Joint Declaration by the UN Special Rapporteur on Freedom of Opinion and Expression, the OSCE Representative on Freedom of the Media and the OAS Special Rapporteur on Freedom of Expression*, adopted 18 December 2003, доступно на <http://www.unhchr.ch/hurricane/>

донели већи број докумената који се не баве непосредно овом темом, већ се односе на питања медијског плурализма, спречавања недозвољене медијске концентрације и јавности власништва медија, а који посредно поклањају пажњу и питању регистрације медија.<sup>4</sup>

Иако се појам регистрације јавних гласила не исцрпљује у увођењу регистра јавних гласила, у раду ће нагласак бити стављен управо на ову тему, првенствено зато што је она актуелизована доношењем Стратегије развоја система јавног информисања у Републици Србији (Службени гласник Републике Србије, бр. 75/2011). Биће размотрена питања на која је неопходно дати одговор приликом увођења регистра јавних гласила. Најпре, питање да ли треба увести јединствени регистар за сва јавна гласила или више регистара који ће уважити разлике које постоје између

---

[hurricane.nsf/view01/93442AABD81C5C84C1256E000056B89C?opendocument](http://hurricane.nsf/view01/93442AABD81C5C84C1256E000056B89C?opendocument), приступљено 14. маја 2012. године; Представници УН, ОЕБС, Савета Европе и Афричке комисије за права човека и народа су усвојили још једну заједничку декларацију у којој се осврћу на питање регистрације медија, *Tenth Anniversary Joint Declaration: Ten Key Challenges to Freedom of Expression in the Next Decade by the United Nations (UN) Special Rapporteur on Freedom of Opinion and Expression, the Organization for Security and Co-operation in Europe (OSCE) Representative on Freedom of the Media, the Organization of American States (OAS) Special Rapporteur on Freedom of Expression and the African Commission on Human and Peoples' Rights (ACHPR) Special Rapporteur on Freedom of Expression and Access to Information*, adopted 4 February 2010, доступно на <http://www.osce.org/fom/41439>, приступљено 14. маја 2012. године.

<sup>4</sup> Council of Europe; *European Convention on Transfrontier Television*, Strasbourg, 5 May 1989, доступно на <http://conventions.coe.int/Treaty/en/Treaties/html/132.htm>, приступљено 10. маја 2012. године; Council of Europe, *Recommendation no. R (94) 13 of the Committee of Ministers to member states on measures to promote media transparency (Adopted by the Committee of Ministers on 22 November 1994 at the 521st meeting of the Ministers' Deputies)*, доступно на <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=1089699>, приступљено 10. маја 2012. године; Council of Europe, *Recommendation no. R (99) 1 of the Committee of Ministers to member states on measures to promote media pluralism (Adopted by the Committee of Ministers on 19 January 1999, at the 656<sup>th</sup> meeting of the Ministers' Deputies)*, доступно на <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=399303&Site=CM>, приступљено 10. маја 2012. године; Council of Europe, *Declaration of the Committee of Ministers on protecting the role of the media in democracy in the context of media concentration (Adopted by the Committee of Ministers on 31 January 2007 at the 985th meeting of the Ministers' Deputies)*, доступно на <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=1089615>, приступљено 10. маја 2012. године; Council of Europe, *Recommendation CM/Rec(2007)2 of the Committee of Ministers to member states on media pluralism and diversity of media content (Adopted by the Committee of Ministers on 31 January 2007 at the 985th meeting of the Ministers' Deputies)*, доступно на <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=1089699>, приступљено 10. маја 2012. године; За релевантне документе Европске уније видети Yolande Stolte, Rachael Craufurd Smith, *The European Union and media transparency: the scope for regulatory intervention*, Open Society Media Program, 2010, доступно на <http://mediapolicy.org/wp-content/uploads/the-european-union-media-ownership-transparency.pdf>, приступљено 15. априла 2012. године.

штампаних јавних гласила, радиодифузије и интернет јавних гласила у погледу легитимног обима њихове регулације. Следе питања сврхе увођења регистра, његовог садржаја, тј. података који су предмет регистрације, тела које га води и његовог положаја у односу на државну управу, као и средстава мотивације за упис у регистар (санкције, повластице). Сагледавају се и алтернативе увођењу регистра, којима би се остварила иста сврха. Расправа на ову тему је заокружена разматрањем могућности за уређење ове области *de lege ferenda*.

### Однос регистрације и регистра

Појам регистрације јавних гласила има два значења.

У првом смислу, овај појам означава поступак добијања дозволе за рад самог медија. Пре него што прибави дозволу, јавно гласило не сме започети објављивање, односно емитовање информација.<sup>5</sup> Сматра се да овај облик регистрације код штампаних медија представља кршење слободе говора.<sup>6</sup> Посебно је проблематично уколико процедура укључује и налог јавном гласилу да достави податке који нису чисто техничког карактера, нпр. подаци о публици којој је гласило намењено или циљевима гласила.<sup>7</sup> Захтеви овакве врсте пружају могућност за злоупотребу, било у виду остављања дискреционе оцене надлежном органу при одлучивању, било у форми правних стандарда који се тумаче недоследно.<sup>8</sup> Исто важи и

---

<sup>5</sup> OSCE, *Special Report: Registration of Print Media in the OSCE Area, Observations and Recommendations*, op. cit., p. 2.

<sup>6</sup> *International standards: Regulation of the print media*, 5 April 2012, op. cit., без нумерације; OSCE, *Special Report: Registration of Print Media in the OSCE Area, Observations and Recommendations*, op. cit., Recommendation 1, p. 4; *Joint Declaration by the UN Special Rapporteur on Freedom of Opinion and Expression, the OSCE Representative on Freedom of the Media and the OAS Special Rapporteur on Freedom of Expression*, adopted 18 December 2003, op. cit., у делу - On the Regulation of the Media.

<sup>7</sup> Такав је на пример случај у Узбекистану, OSCE, *Special Report: Registration of Print Media in the OSCE Area, Observations and Recommendations*, op. cit., p. 3; Видети и UN, *Concluding Observations of the Committee on the Rights of the Child: Uzbekistan*, 7 November 2001, UN Doc. No. CRC/C/15/Add.167, para. 37, cited from Article 19, *International standards: Regulation of the print media*, 5 April 2012, доступно на <http://www.article19.org/resources.php/resource/3023/en/international-standards:-regulation-of-the-print-media>, приступљено 10. маја 2012, без нумерације, завршна напомена 2.

<sup>8</sup> Европски суд правде је разматрао недоследно тумачене правне стандарде код регистрације штампаних јавних гласила у случају *Gaweda v. Poland* и утврдио да није био испуњен услов предвиђености законом који представља први критеријум троделног теста, који ограничење слободе говора мора испунити како би се сматрало оправданим, Весна Алабурић, *Слобода изражавања у пракси Еуропског суда за људска права*, Народне новине, Загреб, 2002, стр. 212 - 214.

за поверавање вођења поступка регистрације државном органу. Регистрација у смислу издавања дозвола за рад медија (лиценцирање) је прихватљива у области радиодифузије, услед потребе одговарајуће расподеле оскудних фреквенција.<sup>9</sup> Наравно, прихватљиво је под условом да га спроводи независно тело, да је искључена или сведена на минимум и подложна контроли дискреција при одлучивању и да су услови за доделу фреквенција унапред познати и доследно примењени.<sup>10</sup>

С друге стране, под регистрацијом јавних гласила може се разумети и систем обавештавања. У овом случају, јавно гласило почиње са радом без одобрења, а затим обавештава надлежног субјекта о свом постојању и доставља му одговарајуће податке. Овакав систем регистрације штампаних јавних гласила постоји у демократским државама и сам по себи не представља повреду права на слободу говора. Ипак, и овакав систем представља ограничење слободе говора и мора да испуни услове предвидљивости, оправданости и неопходности у демократском друштву. То значи да и у овом случају тражење података који нису чисто техничке природе, поверавање послова регистрације органу који није независан у односу на владу или државну управу, као и постојање дискреције или нејасних правних стандарда при одлучивању, могу довести до повреде слободе говора, а посебно теста неопходности и сразмерности таквог ограничења.<sup>11</sup>

Кад се говори о регистру јавних гласила, првенствено се има у виду ово друго значење, тј. мисли се на ситуацију у којој јавно гласило настаје слободно, али има обавезу достављања одређених података. Централна тема овог рада је управо питање стандарда уређења регистра јавних гласила који се морају испоштовати како би се остварили легитимни циљеви, а ипак не би повредила слобода говора.

---

<sup>9</sup> OSCE, *Special Report: Registration of Print Media in the OSCE Area, Observations and Recommendations*, op. cit., p. 2.

<sup>10</sup> Исто.

<sup>11</sup> *International standards: Regulation of the print media*, 5 April 2012, op. cit., без нумерације; OSCE, *Special Report: Registration of Print Media in the OSCE Area, Observations and Recommendations*, op. cit., Recommendations 1 and 2, p. 8; *Joint Declaration by the UN Special Rapporteur on Freedom of Opinion and Expression, the OSCE Representative on Freedom of the Media and the OAS Special Rapporteur on Freedom of Expression*, adopted 18 December 2003, op. cit., у делу - On the Regulation of the Media.

### Сврха регистра јавних гласила

Регистрацијом података о јавним гласилима могу се остваривати различити легитимни циљеви.<sup>12</sup> Циљеви су ти који пресудно утичу на обликовање регистра, тј. на то ко ће га водити, који медији ће се регистровати, који подаци ће се прикупљати и како ће медији бити мотивисани да их доставе.

Најпре треба издвојити регистрацију радиодифузних јавних гласила, чији је циљ расподела фреквенција на оптималан начин.

С друге стране, регистрација схваћена као прикупљање неопходних података о јавним гласилима има другу сврху. Најважнија сврха јесте обезбеђење јавности власништва медија. Транспарентност власништва јавних гласила омогућава грађанима да оформе мишљење о вредности коју ће придати информацијама, идејама и мишљењима које објављују медији.<sup>13</sup> Такође, омогућава регулаторима доношење информисаних одлука.<sup>14</sup> Транспарентност, а самим тим, посредно, и регистрација података о медијима, даље помажу у остваривању других циљева. Тако јавност власништва помаже надлежним органима у спречавању недопуштених концентрација на медијском тржишту. Спречавањем забрањених медијских концентрација олакшава се улазак нових медија на тржиште и онемогућава пресудни утицај одређених група на јавно мњење. Иако мноштво јавних гласила на тржишту не гарантује само по себи и разноврсност извора информација, идеја и мишљења,<sup>15</sup> оно сигурно не може шкодити, већ само помоћи развој медијског плурализма.

У теорији и пракси се наводе и други циљеви вођења регистра јавних гласила, као што су спречавање новооснованих јавних гласила да користе називе који су исти или слични називима постојећих јавних гласила,<sup>16</sup> вођење неопходне статистике о броју, врсти, тиражу, итд. јавних

---

<sup>12</sup> Уколико се регистрација схвати у смислу система дозвола за оснивање штампаних медија, онда говоримо о нелегитимним циљевима који се желе остварити, као што је успостављање државне контроле над медијима.

<sup>13</sup> Council of Europe, *Recommendation no. R (94) 13 of the Committee of Ministers to member states on measures to promote media transparency*, op. cit., Preamble, paragraph 6.

<sup>14</sup> Council of Europe, *Recommendation CM/Rec(2007)2 of the Committee of Ministers to member states on media pluralism and diversity of media content*, op. cit., Preamble, paragraph 14.

<sup>15</sup> Council of Europe, *Declaration of the Committee of Ministers on protecting the role of the media in democracy in the context of media concentration*, op. cit, Preamble, paragraph 6.

<sup>16</sup> Такав је на пример случај у Индији, Registrar of Newspapers for India, <https://rmi.nic.in/stapap.asp>, приступљено 15. маја 2012. године, и Пакистану, Article 19, *Memorandum on Press Council of Pakistan Ordinance, 2002 and Press, Newspapers, News Agencies and Books Registration Ordinance, 2002, and Defamation Ordinance, 2002*, p. 12,



гласила, као и омогућавање покретања судског или другог поступка против јавног гласила које је прекршило закон или нанело штету некоме.<sup>17</sup>

### Стандарди законодавног уређења регистра јавних гласила

Приликом регулисања поступка регистрације јавних гласила, законодавац би требало да има у виду и стандарде утврђене у пракси међународних организација које се баве заштитом и унапређењем слободе говора, као и упоредноправна решења.

Законодавац мора најпре да се определи да ли ће прописати јединствени режим регистрације и јединствени регистар података за све врсте медија или ће уважити разлике које у том погледу постоје између штампаних, радиодифузних и интернет медија. Што се тиче режима регистрације, ситуација је једноставнија. Међународни стандарди дозвољавају увођење система дозвола за радиодифузна јавна гласила, док тако нешто није допуштено код штампаних и интернет медија. Следи да ће се у поступку расподеле фреквенција користити посебан режим регистрације. Кад је у питању регистар у који ће бити унети подаци о јавним гласилима и њиховим власницима, може се говорити о предностима и манама једне или друге опције. Предност јединственог регистра је у томе што је законодавно посматрано једноставнији, као и то што је прегледнији, јер су сви подаци садржани на једном месту. С друге стране, посебни регистри за различите врсте јавних гласила пружају законодавцу могућност да садржину регистра, а посебно средства мотивације за упис у регистар, прилагоди свакој врсти јавних гласила посебно. Такође, овакво решење дозвољава законодавцу да одређене врсте медија ослободи обавезе регистрације, нпр. јавна гласила која се објављују само на интернету, јер је интернету инхерентан медијски плурализам, тј. разноликост информација, идеја и мишљења, као и немогућност ограничавања конкуренције у недозвољеној мери, што су уједно и циљеви који се посредно остварују регистрацијом података о јавним гласилима и чињењем транспарентним власништва медија. Поред тога, разлика треба да буде направљена и између регистрације података о радиодифузним и штампаним медијима. Наиме, у првом случају круг потенцијално захтеваних података може бити шири и може се повезати са поступком издавања дозволе за емитовање

---

доступно на <http://www.article19.org/data/files/pdfs/analysis/pakistan.prs.02.pdf>, приступљено 27. маја 2012. године.

<sup>17</sup> *International standards: Regulation of the print media*, 5 April 2012, op. cit., без нумерације; OSCE, *Special Report: Registration of Print Media in the OSCE Area, Observations and Recommendations*, op. cit., p. 3.

радио или телевизијског програма.<sup>18</sup> Регистар штампаних медија, пак, треба да следи одговарајуће стандарде. Тако се истиче да регистрација штампаних медија, како не би кршила право на слободу говора, мора да испуни следеће услове: 1) мора бити искључено дискреционо овлашћење за одбијање регистрације уколико су тражени подаци достављени; 2) да се не захтевају субстантивни подаци; 3) да систем регистрације не представља претерано оптерећење; 4) да поступак регистрације спроводи тело независно од владе и државне управе.<sup>19</sup>

Следеће питање за регулаторе је питање садржине регистра. Који су то подаци које треба регистровати? Наведени скуп података може варирати од основних података о медију, називу гласила и називу и седишту оснивача, тј. непосредног власника, као и података о одговорном уреднику до исцрпних података о крајњим власницима медија, као и њиховом учешћу у власништву других медија и/или привредних субјеката у другим привредним гранама, другим лицима која могу утицати на уређивачку политику и годишњих финансијских извештаја са обавезом издвајања одређених информација, нпр. о износу примљене државне помоћи. У својој Препоруци о мерама за подстицање медијске транспарентности, Савет Европе наводи три категорије података чије се обелодањивање и достављање може захтевати од радиодифузних јавних гласила и пет категорија код штампаних јавних гласила. Тако би у прву категорију ушле информације о идентитету лица која воде уређивачку политику и учествују у власничкој структури медија. Другу категорију чине подаци о учешћу наведених лица у уређивачкој или власничкој структури других медија. У трећу категорију спадају информације о другим лицима која могу имати значајан утицај на уређивачку политику медија. Ово важи за радиодифузне медије. Поред наведених, код штампаних јавних гласила могу се тражити и информације о уредничкој политици или политичкој оријентацији, као и информације о резултатима пословања лица из прве категорије и информације о резултатима дистрибуције јавног гласила.<sup>20</sup> Треба избећи захтевање података који нису техничке природе, као што су на пример подаци о садржини информација које ће јавно гласило објављивати. Такви подаци подразумевају постојање категорија информација које

---

<sup>18</sup> Council of Europe, *Recommendation no. R (94) 13 of the Committee of Ministers to member states on measures to promote media transparency*, op. cit., Guideline no. 3.

<sup>19</sup> Article 19, *Preliminary Comments to the Draft Regulation on Press Journal, Printing and Publishing of Tunisia*, 18 March 2011, доступно на <http://www.article19.org/data/files/medialibrary/2944/ARTICLE-19-Preliminary-Comments-to-Press-Code-of-18-March.pdf>, приступљено 17. Маја 2012.

<sup>20</sup> Council of Europe, *Recommendation no. R (94) 13 of the Committee of Ministers to member states on measures to promote media transparency*, op. cit., Guidelines no. 3 and 6.

се не могу објављивати, што може довести до ускраћивања дозволе за рад одређеном медију, а што представља најтежи облик претходног ограничавања (*prior restraint*) слободе говора. Ствар је додатно компликована чињеницом да у таквом случају настаје простор за различита тумачења, што може имати исте последице. Тако је Европски суд за људска права у случајевима Гаведа против Пољске (*Gaweda v. Poland*) и Цахадов против Русије (*Dzhavadov v. Russia*) утврдио да је захтев да назив јавног гласила, односно информације поднете за регистрацију „нису у сукобу с реалношћу“, а који је у конкретним случајевима довело до забране објављивања штампаних јавних гласила, представља кршење члана 10 Европске конвенције о људским правима.<sup>21</sup> У квантитативном смислу треба бити опрезан при прописивању садржине регистра како упис у исти не би представљао претерано оптерећење које доводи до кршење слободе медија.

Поступак регистрације, као и регистар јавних гласила, треба да води независно тело. Што се вођења регистра тиче, ОЕБС у својим препорукама прецизира да то тело треба да буде „оперативно независно“ у односу на владу и државну управу.<sup>22</sup> Следи да то не искључује могућност поверавања ове надлежности државном органу, докле год се на одговарајући начин обезбеди његова независност и самосталност у поступању у овим стварима, на пример искључењем правних средстава у управном поступку против одлука таквог тела, тј. остављањем само могућности њихове контроле од стране суда.

Изузетно важно је и питање средстава мотивације медија за регистрацију. У области радиодифузије, мотивација за регистрацију је јасна – реч је о јединој могућности за добијање дозволе за рад. Ово уједно може бити и мотивационо средство за пружање одговарајућих података, наравно, под условом да се њиховим прибављањем желе остварити легитимни циљеви (нпр. транспарентност власништва медија) и да постоји сразмерност. С друге стране, мотивисање штампаних јавних гласила за пружање неопходних података не може се претворити у систем дозвола. Не може бити ускраћено право на објављивање штампаног јавног гласила у случају недостављања тражених информација. Раније наведени извори, а посебно пракса Европског суда за људска права, указују да ово представља озбиљно кршење слободе говора. Такође, новчане казне и казнена одговорност било које врсте, а посебно кривична, тешко да долазе у обзир. То би довело до могућности затварања медија услед финансијских

<sup>21</sup> *Gaweda v. Poland*, Application No. 26229/95, Judgement of 14 March 2002, paragraph 6 – 12; *Dzhavadov v. Russia*, Application No. 30160/04, Judgement of 27 September 2007, paragraph 17.

<sup>22</sup> OSCE, *Special Report: Registration of Print Media in the OSCE Area, Observations and Recommendations*, op. cit., Recommendation 2, p. 5.

притисака, као и до самоцензуре. У оба случаја говоримо о кршењу слободе говора и слободе медија. То ипак не значи да било која врста санкције не би могла бити наметнута. Тако би се на пример, јавна гласила која нису пружила податке могла означити као она која онемогућавају остваривање легитимних циљева чијем остварењу служи регистар, као што су јавност власништва медија, спречавање недозвољене медијске концентрације, као и пуно остваривање права на пријем информација као саставног дела права грађана на слободу говора, што би могло имати за последицу социјалну санкцију јавног мњења. Може се забранити органима јавне власти и другим субјектима који се финансирају из јавних прихода да пружају материјалну помоћ или да користе услуге (нпр. оглашавање) таквих медија. Тако новац из јавних прихода не би одлазио онима који онемогућавају остваривање законски прописаног јавног интереса.

Најзад, законодавац мора размислити и о алтернативама. Алтернатива регистрацији радиодифузних јавних гласила у условима постојања ограниченог спектра се тешко може замислити. Ово би ипак могло постати ствар прошлости услед процеса дигитализације и преласка на друге начине емитовања сигнала, нпр. кабловским или сателитским путем. Алтернативе увођењу регистра јавних гласила зависе од циљева које је законодавац желео тиме да оствари. Тако, ако је циљ омогућавање покретања судског или другог поступка против јавног гласила које је прекршило закон или нанело штету некоме, могуће је такве податке релативно лако прибавити прописивањем обавезе објављивања импресума, који би садржао за то неопходне податке. Уколико је циљ постизање транспарентности медија, како у погледу власничке структуре, тако и у погледу других могућности утицаја на уређивачку политику медија, онда се то може постићи и обавезивањем оснивача јавних гласила да у периодичним размацима сами објаве наведе податке.<sup>23</sup> Овај систем је јефтинији и лакши за медије, али отежава контролу извршења ове обавезе од стране медија, доводи до фрагментације информација и отежава приступ и прослеђивање потребних информација националним и иностраним телима задуженим за спречавање недозвољених медијских концентрација.<sup>24</sup>

---

<sup>23</sup> Такав је на пример случај у Аустрији – § 25 of the Federal Act on the Press and other Publication Media (Media Act), доступан на [http://www.ris.bka.gv.at/Dokument.wxe?Abfrage=Erw&Dokumentnummer=ERV\\_1981\\_314](http://www.ris.bka.gv.at/Dokument.wxe?Abfrage=Erw&Dokumentnummer=ERV_1981_314), приступљено 17. маја 2012. године.

<sup>24</sup> Yolande Stolte, Rachael Craufurd Smith, *The European Union and media transparency: the scope for regulatory intervention*, op. cit., p. 21; Council of Europe, *Recommendation no. R (94) 13 of the Committee of Ministers to member states on measures to promote media transparency*, op. cit., Guideline no. 2.

### **Регистрација јавних гласила у Србији**

У Србији постоји систем издавања дозвола за емитовање радио и телевизијског програма, регулисан Законом о радиодифузији (Службени гласник Републике Србије, бр. 42/2002, 97/2004, 76/2005, 79/2005, 62/2006, 85/2006, 86/2006 и 41/2009). Поступак спроводи Републичка радиодифузна агенција (РРА), као самостална и независна организација која врши јавна овлашћења. РРА води регистар издатих дозвола.

Штампана и друга јавна гласила не подлежу оваквом систему регистрације. Ипак, било је покушаја да се уведе регистар јавних гласила који би садржао податке и о штампаним јавним гласилима. Тако је 2008. године израђен Нацрт Закона о недозвољеном обједињавању и јавности власништва јавних гласила. Нацрт је прошао јавну расправу, али није никад предложен за усвајање Народној скупштини. Нацрт је садржао исцрпне одредбе о регистру јавних гласила и подацима који се региструју, као и о спречавању недозвољене медијске концентрације. Регистрација је имала за циљ да обезбеди јавност власништва јавних гласила и да помогне у спречавању недопуштених концентрација на медијском тржишту.

Затим је 2009. године усвојен Закон о изменама и допунама Закона о јавном информисању (Службени гласник Републике Србије, бр. 71/2009). Закон је предвиђао увођење Регистра јавних гласила који би водила Агенција за привредне регистре. Уставни суд је утврдио да одредбе Закона које се тичу регистра нису у сагласности са Уставом из два главна разлога. Прво, Закон је прописивао да министар надлежан за послове јавног информисања ближе уређује начин вођења регистра. Уставни суд је утврдио да ова одредба није у сагласности са Уставом, јер је уређивање регистра повезано са остваривањем зајемчене слободe медија из члана 50 Устава, а да се, сагласно одредби члана 18, став 2 Устава, начин остваривања зајемчених права и слобода може прописати само законом. Уставни суд је у том смислу утврдио да је закон нужно требало да пропише податке који су предмет регистрације, рокове за поступање по поднетим пријавама за упис, као и уређивање права и обавеза учесника у поступку регистрације (Одлука Уставног суда IV број 231/2009, Службени гласник Републике Србије 148/2011). Друго, Закон је предвидео да у случају издавања јавног гласила које није уписано у регистар, јавни тужилац има обавезу да покрене поступак за привредни преступ и да затражи изрицање мере привремене обуставе делатности издавања јавног гласила. Уставни суд је утврдио да је ова одредба несагласна са одредбом члана 50 Устава и са чланом 10 Европске конвенције о људским правима, између осталог, зато што прописивање мере привремене обуставе делатности издавања

јавног гласила претвара упис у регистар у конститутивни елемент поступка оснивања јавног гласила и посредан вид одобрења за оснивање (Одлука Уставног суда IY број 231/2009, Службени гласник Републике Србије 89/2010).

Дакле, тренутно у Србији постоји систем издавања дозвола за оснивање јавних гласила у области радиодифузије. Постоје и два регистра, регистар издатих дозвола за емитовање радио и телевизијских програма и регистар јавних гласила који води Агенција за привредне регистре, у којем су у међувремену регистровани подаци о јавним гласилима, како штампаним, тако и радиодифузним. Даљи упис, промена и брисање података из Регистра јавних гласила су онемогућени услед утврђивања неуставности релевантних одредби Закона из 2009.

### ***De lege ferenda* уређење регистра јавних гласила у Србији**

Уместо закључка који би представљао просту рекапитулацију међународних и упоредноправних стандарда регистрације медија, покушаћемо да заокружимо ово излагање њиховом применом кроз предлагање одговарајућих решења за будуће законодавно уређивање ове области код нас.

Сматрамо да систем издавања дозвола у области радиодифузије испуњава међународне стандарде заштите слободе говора и слободе медија и да није неопходна његова измена пре окончања процеса дигитализације. С друге стране, сматрамо да постојеће регистре који садрже податке о јавним гласилима треба другачије регулисати.

Најпре, законодавац би требало да оптира за увођење два регистра, један за радиодифузна, а други за штампана јавна гласила. Обавеза регистрације података не би у овом тренутку требало да се намеће јавним гласилима која имају само интернет издања. Не само да је интернету инхерентан плурализам информација, идеја и мишљења, већ би регистрација ових јавних гласила била скопчана и са питањима правног уређења интернета од којих нека упоредноправно посматрано нису још увек зрела за регулисање. Два регистра се не би у потпуности разликовала. Тако би сврха и подаци који су предмет регистрације били уређени на исти начин, док би питање надлежности за вођење регистра, а посебно средстава мотивације за упис у регистар требало да буду другачије регулисана.

Непосредна сврха оба регистра би била да обезбеде јавност власништва над јавним гласилима. Стратегија развоја система јавног информисања у Републици Србији до 2016. године (Службени гласник

Републике Србије, бр. 75/2011) управо истиче да је увођење регистра јавних гласила „битан предуслов за утврђивање власничке структуре у јавним гласилима и праћење постојања недозвољене медијске концентрације“<sup>25</sup> Штавише, Стратегија предвиђа и да је улога државе, између осталог, и у томе да подржи развој медијског плурализма који подразумева разноликост власништва, извора информација и медијских садржаја.<sup>26</sup> „Очување и унапређење медијског плурализма подразумева мере које грађанима омогућавају приступ различитим изворима информација, мишљења и медијских садржаја који им помажу да оформе сопствено мишљење и одупру се утицају доминантног мишљења створеног у центрима моћи.“<sup>27</sup> Једна од тих мера је и прикупљање и јавно објављивање података о власничкој структури јавних гласила. Следи да би регистар посредно допринео и спречавању недозвољене медијске концентрације и унапређењу медијског плурализма. И медијска удружења у Србији су препознала значај регистра јавних гласила за остварење поменутих циљева. Тако АНЕМ, НУНС, УНС, НДНВ и Локал прес у својим заједничким закључцима наводе и следеће: „Јавност власништва је предуслов спречавања монополског утицаја, без обзира да ли је реч о директном или индиректном утицају државе, медијске индустрије или оглашивачког лобија. Медијска концентрација се најефикасније спречава или бар ограничава утврђивањем законских механизма којима ће власништво бити означено именом и презименом. У том смислу треба оформити регистар медија који ће, повезивањем са базама података других земаља, остварити увид у стварно власништво.“<sup>28</sup> Ово су дакле циљеви у односу на које треба одмеравати неопходност и сразмерност ограничења уставом зајемчене слободе медија.

<sup>25</sup> Део II, тачка 6. Стратегије – Транспарентност власничке структуре у средствима јавног информисања и недозвољена концентрација.

<sup>26</sup> Део III, тачка 7. Стратегије – Медијски плурализам.

<sup>27</sup> Исто.

<sup>28</sup> АНЕМ, НУНС, УНС, НДНВ и Локал прес, *Заједнички закључци о јавности власништва, забрањеној концентрацији и улози државе у писаним медијима*, закључак 4, округли сто на тему „Штампани медији“, одржан 27. септембра 2010. године, доступно на <http://www.anem.org.rs/sr/aktivnostiAnema/AktivnostiAnema/story/11350/Zajedni%C4%8Dki+zaklju%C4%8Dci+o+javnosti+vlasni%C5%A1tva%2C+zabranjenoj+konzentraciji+i+ulozi+dr%C5%BEave+u+pisanim+medijima+.html>, приступљено 27. маја 2012. године. Сличну забринутост су својевремено показивала и бугарска медијска удружења, што је резултирало предузимањем одговарајуће законодавне активности на плану побољшања медијске транспарентности, BalkanInsight, *Bulgaria Moves to Up Media Ownership Transparency*, доступно на <http://www.balkaninsight.com/en/article/bulgaria-moves-to-up-media-ownership-transparency>, приступљено 27. маја 2012. године.

Такође, подаци који су предмет регистрације би требало да буду идентични. Стратегија у том погледу даје јасно упутство законодавцу – „[м]ора се знати стварни власник правног лица које је оснивач јавног гласила и порекло капитала уложеног у јавно гласило.“<sup>29</sup> Стратегијом је предвиђено обезбеђивање јавности власништва путем прикупљања информација 1) о физичким и правним лицима која учествују у власничкој структури јавног гласила, укључујући и информације о природи, обиму и крајњим власницима тог учешћа; 2) о природи и обиму учешћа које иста физичка и правна лица имају у другим јавним гласилима и привредним друштвима активним у медијском сектору и другим привредним гранама; 3) о другим физичким или правним лицима која би могла значајно да утичу на уређивачку политику; и 4) о мерама државне помоћи коју јавна гласила користе.<sup>30</sup> Захтеване информације су у складу са стандардима Савета Европе садржаним у Препоруци о мерама за подстицање медијске транспарентности.<sup>31</sup> Стратегија пружа добру основу за прописивање података који су предмет регистрације. Ипак, законодавац мора бити опрезан приликом регулисања овог питања. Наиме, код власничке структуре оснивача јавног гласила, неопходно је предвидети да се морају пружити подаци само о лицима са одређеним минималним обимом учешћа у власништву. На тај начин би се избегло непотребно и оптерећујуће пружање података о лицима која имају незнатни удео у власништву или занемарљив број акција оснивача јавног гласила. Не само да таква лица не могу утицати на уређивачку политику јавног гласила, већ се њихов број непрекидно мења, доводећи до сталне потребе за регистрацијом промена података, а што би представљало претерано оптерећење оснивача јавног гласила, тј. несразмерно ограничење слободе медија. Посебно пажљив треба бити с категоријом података о лицима која нису део власничке структуре оснивача јавног гласила, али могу да утичу на уређивачку политику. Нужно је прецизирање категорија лица о којима се ради, на пример, оглашивачима, лицима повезаним са лицима која учествују у власничкој структури или уредништву јавног гласила. Поред тога, неизоставно се морају утврдити услови под којим ова лица долазе у објективну позицију да утичу на уређивачку политику, на пример, минимални удео у укупним приходима од оглашавања на годишњем нивоу, врста и степен сродства са лицима која учествују у власничкој структури или уредништву. Прецизно дефинисање тражених информација

---

<sup>29</sup> Део IV, тачка 2. Стратегије – Јавност власништва.

<sup>30</sup> Исто.

<sup>31</sup> Council of Europe, *Recommendation no. R (94) 13 of the Committee of Ministers to member states on measures to promote media transparency*, op. cit., Guidelines no. 3 and 6.



би елиминисало дискрецију при одлучивању о регистрацији података о јавним гласилима.

Из предлога да се уведу два одвојена регистра јавних гласила произлази и предлог да се њихово вођење повери различитим организацијама. Регистар података о радиодифузним јавним гласилима би требало да води РРА. На тај начин би се избегло дуплирање поступака регистрације. Наиме, оснивач радиодифузног јавног гласила не би морао да пролази два поступка, један пред РРА за издавање дозволе за емитовање радио или телевизијског програма, и други пред Агенцијом за привредне регистре за упис у регистар јавних гласила. Такође, подаци о радиодифузним јавним гласилима се, за разлику од постојеће ситуације, не би водили у два регистра, Регистру издатих дозвола при РРА и Регистру јавних гласила при Агенцији за привредне регистре. Дакле, у истом поступку пред РРА би се и издавала дозвола за рад радиодифузног јавног гласила и регистровали тражени подаци. С друге стране, регистар података о штампаним јавним гласилима би водила Агенција за привредне регистре. Два би била пресудна разлога за овакав правнополитички избор, чињеница да Агенција за привредне регистре води већину јавних регистара, укључујући и постојећи Регистар јавних гласила, као и то што иста поседује неопходне људске, материјалне и техничке ресурсе за обављање поменутог посла. Једно од препорука ОЕБС-а је и да тело које води регистар треба да буде независно од владе и државне управе.<sup>32</sup> РРА је неспорно један таква субјект. Код Агенције за привредне регистре ситуација није иста. Агенција за привредне регистре има својство правног лица и послује у складу са прописима о јавним агенцијама.<sup>33</sup> Она, пак, није самостална у односу на државну управу, јер је против њених одлука дозвољена жалба одговарајућем министру, у зависности од регистра о којем се ради.<sup>34</sup> Следи да би законодавац требало да обезбеди самосталност Агенције за привредне регистре искључењем жалбе против њених одлука. Одлуке би биле коначне у првом степену и подложне искључиво судској контроли у управном спору. Обезбеђењем независности организација које воде регистре и јасним и искључивим прописивањем у закону података који су предмет регистрације, државна

---

<sup>32</sup> OSCE, *Special Report: Registration of Print Media in the OSCE Area, Observations and Recommendations*, op. cit., Recommendation 2, p. 5.

<sup>33</sup> Чл. 2 Закона о Агенцији за привредне регистре, Службени гласник Републике Србије бр. 55/2004, 111/2009 и 99/2011.

<sup>34</sup> Чл. 25 Закона о поступку регистрације у Агенцији за привредне регистре, Службени гласник Републике Србије бр. 99/2011.

управа би била искључена из поступка регистрације јавних гласила, те би била онемогућена државна контрола над медијима.

Најважнија разлика и кључни разлог за предлагање увођења два регистра јавних гласила јесу различите врсте средстава мотивације које би се могле користити у ова два случаја. Код радиодифузних јавних гласила би се као један од услова за издавање дозвола за рад могли захтевати раније поменути подаци.<sup>35</sup> Тако би постојао само један поступак регистрације и само један регистар који садржи податке о радиодифузним јавним гласилима. Узимајући у обзир значај и утицај радиодифузних јавних гласила на јавност и обликовање јавног мњења, овакав механизам мотивације за обезбеђивање транспарентности власништва не би се могао сматрати кршењем слободе медија. Убеђивање оснивача штампаних јавних гласила да доставе потребне податке би морало да изгледа другачије. Забрана издавања јавног гласила услед неуписивања у регистар не долази у обзир. Тиме би се регистрација претворила у конститутивни елемент оснивања штампаног јавног гласила, чиме би грубо била прекршена слобода медија. То је уосталом изричито утврдио и Уставни суд. Такође, било каква врста казнене одговорности, па макар и прекршајна скопчана са малом новчаном казном, могла би представљати опасност по слободу медија у конкретним случајевима. Сматрамо да је добро решење понуђено у Нацрту Закона о недозвољеном обједињавању и јавности власништва јавних гласила. Нацрт је предвиђао обавезу оснивача јавног гласила који није доставио неопходне податке регистру да у импресум јавног гласила унесе упозорење да предметно јавно гласило није уписано у регистар јавних гласила зато што идентитет његових власника није утврђен. Овакав приступ не ограничава несразмерно слободу медија, а обезбеђује оно што је суштина захтева за обезбеђивањем јавности власништва над јавним гласилима, а то је пружање могућности грађанима да оформе мишљење о вредности коју ће придати информацијама, идејама и мишљењима које објављују медији.<sup>36</sup> Иако грађани неће бити упознати са информацијама о власничкој структури јавног гласила чији подаци нису

---

<sup>35</sup> Тренутно се од учесника конкурса за издавање дозволе за емитовање радио или телевизијског програма захтева да достави изјаву да не постоје сметње у смислу одредаба о недозвољеној медијској концентрацији садржаних у Закону о радиодифузији (чл. 52) (Службени гласник Републике Србије бр. 42/2002, 97/2004, 76/2005, 79/, 62/2006, 85/2006, 86/2006 и 41/2009). Док ово може бити од значаја на пољу заштите конкуренције на медијском тржишту, не може грађанима омогућити да оформе сопствено мишљење о вредности коју ће придати информацијама, идејама и мишљењима које објављују јавна гласила, а што је суштина транспарентности власништва.

<sup>36</sup> Council of Europe, *Recommendation no. R (94) 13 of the Committee of Ministers to member states on measures to promote media transparency*, op. cit., Preamble, paragraph 6.

регистровани, они ће ипак бити свесни нетранспарентности власништва и ризика које оно носи. На тај начин ће моћи да буду опрезни при процени вредности информација, идеја и мишљења објављених у таквом јавном гласилу. Ово би могло бити праћено и социјалном санкцијом која би се огледала у смањењу продаје јавног гласила, која би представљала додатни притисак на крајње власнике да открију свој идентитет. Поред наведеног, притисак на оснивача јавног гласила би могао да се изврши и забраном органима јавне власти и другим субјектима који се финансирају из јавних прихода да пружају материјалну помоћ или да користе услуге (нпр. оглашавање) таквих медија. Као један од циљева Стратегије наводи се и обезбеђење јавности власништва медија. Нелогично и нелегитимно би било да оснивачи јавних гласила који не желе да открију своје крајње власнике, тј. који директно онемогућавају остваривање поменутог јавног интереса, да добију средства из јавних прихода.

Најзад, предложена решења, доследно и прецизно формулисана, могу испунити захтеве прецизности, неопходности и сразмерности. Сразмерност би додатно била осигурана уколико би регистрација података била вршена без накнаде, и уколико би оснивачи јавних гласила били у обавези да региструју само оне податке који нису већ садржани у другим јавним регистрима, укључујући и постојећи Регистар јавних гласила. Уколико би се на један тас ставила поменута решења, а на други транспарентност власништва, спречавање недозвољене медијске концентрације и медијски плурализам, сматрамо да би равнотежа била постигнута и да би ограничења слободе медија била допуштена и легитимна са уставно-правног и упоредноправног становишта.

**Vuk Cucić, LL.M.,**  
Teaching Assistant,  
Faculty of Law, University of Belgrade

### **Registration of Media Outlets**

#### **Summary**

*The registration of media outlets has been a current issue in Serbia ever since the media register was established by the Act Amending the Public Information Act. The Constitutional Court of Serbia subsequently ruled that respective provisions of that Act were unconstitutional.*

*The author analyzes the international standards and comparative legislative solutions on a number of questions which need to be answered when the media register is being introduced. The first question is whether to introduce a single register for all the media outlets or several registers which would acknowledge the differences between the print, broadcasting and Internet media in terms of the legitimate scope of their regulation. There is also a number of questions concerning the purpose of introducing the media register, its content, i.e. data that shall be registered, the authority which shall keep the register and its status vis-à-vis the public administration, as well as the instruments for encouraging media registration (sanctions, benefits). Further on, the author considers the possible alternatives to introducing the media register, which may serve to accomplish the same goals.*

*In addition, the author analyzes the international standards and comparative legislation which ensure the transparency of media ownership and prevent the prohibited media concentration, as the most frequently proclaimed aims for media registration.*

*In the final part of the paper, the author examines the Serbian legislation on this issue and discusses the possibilities for de lege ferenda regulation of this matter, especially taking into consideration the Strategy for the Development of the Public Information System in the Republic of Serbia.*

**Key words:** register of media outlets, freedom of the press, right to be informed, transparency of media ownership, prohibited media concentration, media pluralism.

**Миљана Тодоровић, асистент**  
Правни факултет Универзитета у Нишу

### **СЛОБОДА ШТАМПЕ У СРБИЈИ У XIX ВЕКУ\***

*Од оснивања прве штампарије у Кнежевини Србији могуће је пратити активности српске власти усмерене ка правном уређењу издавачке делатности. У првим прописима који су се тицали штампе, слобода изражавања, нераскидиво повезана са слободом штампе, била је ограничавана. Са развитком друштва и јачањем свести о слободи изражавања као једном од темеља демократије и предуслова за уживање других права и слобода, долази до првих гаранција њеног постојања.*

*Ауторка у раду посматра и тумачи правне прописе којима се уређује штампа, нарочито одредбе којима се путем цензуре и других превентивних мера управне власти ограничава слобода штампе, као и одредбе којима се регулише одговорност за штампарске кривице. Такође, указује на друштвене и политичке односе који су утицали на овакво нормирање и иностране законе чији се утицај препознаје у српским прописима о штампи.*

**Кључне речи:** слобода штампе, слобода изражавања, цензура, Кнежевина Србија.

*“Мој господине, ја се не слажем са Вашим мишљењем, али даћу свој живот, само да бисте Ви могли рећи своје мишљење”*

*Волтер*

#### **1. Увод**

Слобода изражавања и са њом нераскидиво повезана слобода штампе, представљају грађанско и политичко право човека. Њихов значај далеко превазилази потребе појединца, будући да представљају један од темеља демократије и предуслов за уживање других права. У њима је у

---

\* Рад је резултат истраживања на пројекту: „Заштита људских и мањинских права у европском правном простору“, бр. 179046, који подржава Министарство просвете и науке.

пуној мери изражена веза између појединца и друштва, као и либерална вера да индивидуални развој претвара друштво у заједницу која непрестано напредује.<sup>1</sup> Слобода изражавања у себи сажима филозофски идеал трагања за истином, стварање услова за изграђивање појединца и остваривање природног права човека да искаже своје мишљење. Такође, омогућава владавину демократије и представља средство ограничавања и контроле понашања носилаца власти. Таква вишеструка природа обезбедила јој је значајно место у каталозима права.

Од првих уставних текстова, гарантовање слободе изражавања и слободе штампе је готово неизоставно. Чак и онда када су закони одузимали оно што је устав давао, изоставити ове слободе, значило би одрећи се пожељног либералног руха, којим су нације оправдавале своја револуционарна стремљења. Макар номинално гарантовање слобода и права постало је неизбежно, иако је након успешно одигране улоге идеала у служби мобилисања маса за остварење политичких циљева, морало доћи до њиховог ограничења, парадоксално - ради заштите система који су створиле.

За уставно нормирање слободе изражавања и штампе нарочит значај има њихово постојање у француским и америчким уставним текстовима, због немерљивог утицаја који су они имали на развој уставности уопште. Чињеница да то нису први акти у којима се ове слободе гарантују, не умањује истинитост ове тврдње.<sup>2</sup> У Декларацији права човека и грађанина из 1789. године, слобода изражавања, и у оквиру ње слобода штампе,

---

<sup>1</sup> На тој линији је и дивна мисао Џ. Мила (*John Stuart Mill*): „Слобода мишљења нам није потребна само или нарочито због тога да образујемо велике мудраце, већ нам је она потребна превасходно због тога да обични људи дођу до оног степена духовног развитака до кога могу да дођу“. Џ. С. Мил, *О слободи*, превео Петар А. Карађорђевић, Београд 2007, 47.

<sup>2</sup> Мало је позната чињеница да је први акт о слободи штампе донела Шведска 1766. године. Њиме се укида претходно установљена функција Цензора и право Канцелара да надгледа, одобрава и забрањује текстове поднете за штампу. В. *The World's First Freedom of Information Act – Anders Chydenius' Legacy Today*, editor Juha Mustonen, Kokkola 2006, 8. Незаобилазна у разматрању ове теме је и Енглеска, у којој се борба за слободу говора и штампе обликовала још у 17. веку, под значајним утицајем Џона Милтона и чувеног говора у Парламенту, *Areopagitica*. Кључна година за слободу штампе у Енглеској је 1695. година, када је укинута цензура и систем претходних дозвола одбијањем поновног оснаживања *Licensing Act* из 1662. године. А. Castillo, *Banned Books: Censorship in Eighteenth-Century England*, Norderstedt 2009, 24. Слобода штампе у Енглеској убрзо је фактички онемогућена увођењем таксе која је значајно отежала издавање новина, као и могућношћу да се прописи о клевети користе за кажњавање свакога ко би критиковао владу. О томе и другим случајевима ограничавања гарантованих права в. В. Становчић, „Декларације о правима и слободама у Америчкој и Француској револуцији“, *Темељи модерне демократије*, Београд 2011, 341-343.

названа је „једним од најдрагоценијих права човека“.<sup>3</sup> Гарантовање слободе штампе у америчком Билу о правима значајно је и због тога што овај први амандман представља добар модел за ограничавање могућности задирања у уставом гарантована права, будући да је њиме интервенција власти у тој области постала противуставна. Да је гарантовању слободе изражавања и у савременом добу посвећена велика пажња, потврђује члан 10 Европске конвенције о људским правима.<sup>4</sup>

Природа слободе изражавања и њен огроман утицај на друштво и појединца чине је неподобном за неограничено постојање. У том смислу, поставља се питање мере њеног ограничавања, која је још увек оставља слободом. Тако, може се рећи да слобода штампе подразумева да су „превентивне мере управне власти против штампе недопуштене, а да су допуштене само репресивне мере судске власти“.<sup>5</sup> Дакле, излагање, продаја и растурање списа или новина не зависе од претходног одобрења управне власти, али оно што буде објављено може довести до одговорности пред судом, у складу са законом.

**1.1.** Од оснивања прве штампарије у Кнежевини Србији могуће је пратити активности српске власти усмерене ка правном уређењу издавачке делатности. Док су први прописи ишли у правцу њеног ограничавања, са развитком друштва и јачањем свести о слободи изражавања као једном од темеља демократије и предуслова за уживање других права и слобода, долази до првих гаранција њеног постојања.

У целокупном српском законодавству није било материје која је тако често, понекад из основа, мењана и допуњавана – све у зависности од друштвених и политичких околности.<sup>6</sup> Први пропис који се тиче штампе донет је 1841. године; први Закон о штампи 1870; следе измене и допуне 1875. године, 1879. и 1880; потом нов Закон о штампи 1881. и његове измене 1882. и 1884. године; и на крају, Закон о штампи од 1891. У међувремену, слобода штампе је постала уставна категорија, те се са мањим или већим успехом гарантује и Намесничким уставом из 1869.

<sup>3</sup> Члан 11 Декларације права човека и грађанина (превод: проф. др Павле Николић), *Темељи модерне демократије*, 314 и даље.

<sup>4</sup> „Свако има право на слободу изражавања. Ово право укључује слободу поседовања сопственог мишљења, примање 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.“ Члан 10 став 1 Европске конвенције за заштиту људских права и основних слобода (превод: Београдски центар за људска права), *Темељи модерне демократије*, 409 и даље

<sup>5</sup> Р. Марковић, *Уставно право*, Београд 2009, 470.

<sup>6</sup> М. Јовичић, *Лексикон српске уставности 1804-1918*, Београд 1999, 269.

године, као и Уставом из 1888. То само по себи говори о улози штампе у политичком животу Србије, па и у њеном уставном развоју.

**1.2.** Мноштво прописа који се тичу слободе штампе, с једне стране, и ограничен обим овог рада, с друге, одредили су његову структуру. Најпре су идентификована одређена питања, која се чине нарочито важна за остваривање слободе штампе, а потом су разматране уставне и законске одредбе које се њих тичу.

Пажња је нарочито концентрисана на одредбе којима се путем цензуре и других превентивних мера управне власти ограничава слобода штампе, дакле, одредбе о покретању листа, тј. регистравању, о издавању и дистрибуцији, затим о узапћењу, као и на одредбе којима се регулише одговорност за штампарске кривице. При том је, неминовно, указивано на друштвене и политичке односе који су утицали на овакво нормирање и иностране законе чији се утицај препознаје у српским прописима о штампи.

## 2. Прописи о штампи у Србији XIX века

### 2.1 Уредба о цензури из 1841. године

Након добијања самоуправе Хатишерифом 1830. године, отворена је прва штампарија у Кнежевини Србији (Државна штампарија или Књажевско-српска типографија).<sup>7</sup> У уводном делу Хатишерифа дата је, између осталог, „слобода постановити типографије“.<sup>8</sup> У јануару 1834. године, почеле су да излазе прве новине, под називом *Новине српске*.<sup>9</sup> До тада, једине новине које су се могле наћи у Србији биле су доступне само чиновницима Кнежеве канцеларије, будући да је тамо редовно стизало неколико страних листова који су читани и превођени кнезу Милошу.<sup>10</sup>

Први пропис о штампи у Србији донет је 1. јула 1841. године. Била је то Уредба о цензури, издата под називом „Дужности цензора при

---

<sup>7</sup> Купљена је у Петрограду крајем 1830, а допремљена у Београд 21. маја 1831. године. Почела је са радом у септембру, штампањем објава, пасоша, протокола и других материјала за административне потребе. М. Бјелица, *Политичка штампа у Србији 1834 – 1872*, Београд 1975, 9.

<sup>8</sup> Текст Хатишерифа у: Д. Матић, *Јавно право Књажевства Србије*, Београд 1851, 34.

<sup>9</sup> Дигиталне копије првих српских новина доступне су на сајту Дигиталне Народне библиотеке <http://scc.digital.nb.rs/collection/srpske-novine>. У прво време, основни проблем *Новина српских* били су финансијски проблеми. Њихово превазилажење је покушавано на више начина, између осталог и обавезном претплатом. О томе в. А. Раденић, *Из историје Србије и Војводине 1834-1914*, Нови Сад, Београд 1973, 24 и даље

<sup>10</sup> С обзиром да је основни циљ овог рада утврђивање утицаја српских прописа на слободу штампе, није узимана у разматрање штампа на српском језику ван граница Србије, иако је њен утицај на политички живот у Србији неспоран.



правитељственој књигопечатњи“.<sup>11</sup> Тим актом је забрањено да штампане ствари садрже написе против „правитељства српског“<sup>12</sup>, страних влада, пристрасне и увредљиве садржаје.<sup>13</sup> Како је прва штампарија у Србији је отворена 1831. године, а прве новине почеле да излазе 1834. године, одсуство прописа о штампи поједини аутори тумаче као постојање потпуне слободе штампе.<sup>14</sup> Такву оцену ипак треба узети са резервом - непостојање прописа којима се уводи цензура не значи да она не постоји. Неразвијено друштво и држава са аутократским владарем чине беспредметним став о постојању ма какве слободе, па и слободе штампе.

Поред тога, кнез Милош је писмом од 27. марта 1834. године поставио Лазара Теодоровића за цензора и дао му јасна упутства о дужностима које треба да испуњава вршећи ту функцију. Из писма се може видети да је основни мотив српских власти да ограниче штампу био везан за односе са великим силама и спречавање изазивања њиховог гнева према још увек нејакој, вазалној Кнежевини.<sup>15</sup> Пропис о цензури изазван је сукобом кнеза Милоша и Димитрија Давидовића, првог уредника *Новина србских*.<sup>16</sup>

Након овога, Србија ће још дуго чекати на прве прописе којима ће се гарантовати слобода штампе. Да то, међутим, не значи да није постојала

<sup>11</sup> Треба поменути да је Уредба о цензури књига издата 22. децембра 1832. године. Њоме је у 8 тачака одређено шта се у Србији сме, а шта не сме штампати. На политику су се односиле две тачке. Тако су биле забрањене „мисли против правитељства српског и његови членови“ и „мисли против правитељства страни и њини чиновника“. М. Бјелица, 16.

<sup>12</sup> У ширем смислу у коме се овде употребљава значи скуп највиших државних органа.

<sup>13</sup> Тим актом су забрањене „мисли и израженија соблазнителна, противна благонравију; израженија против правитељства српског и његови членова; непристојна израженија против страни правитељства; подла и пристрасна израженија, клонећи се похвали или руги ма којег лица; пристрасна и соблазнителна ружења и грђења личности, чијему драго, изузимајући диспуте и препирања учени људи о језику или другима учебним предметима, која се и код други најизображенији народа дозвољавају“. *Сборник закона и уредба и уредбени указа, издани у Књажеству Србском од априла 1840. год. до конца 1844*, Београд 1845.

<sup>14</sup> В. на пример С. Јовановић, *Уставобранитељи и њихова влада*, Београд 1990, 384.

<sup>15</sup> Између осталог, у писму стоји: „Ви ћете пак нарочно мотрити на то 1, Да се ништа у новине не стави, што би било као примјечаније собствено самог нашег новинара о политици и поступку страни Држава, а особито, да се не подкраду у новинама нашим речи слободномислене. 2, Да ништа таково у наше новине не уђе, што би противно било страним Државама, јер ја нећу, да се и један кабинет страни и једно стране лице, од наше стране увређено нађе...“ М. Петровић, *Финансије и уставнове обновљене Србије до 1842*, Београд 1897, 785.

<sup>16</sup> Повод за сукоб био је чланак о ставу великих сила према руско-турском споразуму у коме је критикована европска и француска политика. Због страха од реакције великих сила кнез Милош је оштро критиковао Давидовића и поставио за цензора Лазара Теодоровића. М. Петровић, 784-785; М. Бјелица, 18.

свест о потреби њеног увођења и њеном значају, сведоче расправе на скупштинама које су се повремено одржавале.

Први предлог да се уведе слобода штампе истакнут је на Петровској скупштини 1848. године, мада више представља последицу покушаја протурања либералних идеја младих „паризлија“, него израз стварне потребе ондашњег друштва. Десет година касније, на Светоандрејској скупштини, поред смењивања династије и коначног уобличавања скупштине као органа врховне власти, више пута су се чули захтеви за слободу штампе, укидање цензуре и доношење закона о штампи.<sup>17</sup> Исти захтеви истакнути су и на Михаљској скупштини 1867. године. Међутим, коментар кнеза Михаила да је „цензура најдражи накит народној слободи“ доста говори о његовом односу према њима.<sup>18</sup> Приликом разматрања утемељености ових захтева у потребама ондашњег српског друштва, треба имати у виду и стање писмености у оновременој Србији. У Кнежевини 1834. године није било више од две-три хиљаде писмених људи, од којих је једва пола могло читати штампу. Читалачку публику сачињавали су углавном чиновници и свештеници.<sup>19</sup> Ни следећих деценија ситуација није била битно боља. Према пописаним подацима из 1866. године, у Србији је било 4,2% писменог становништва, 1874. године - 6,7%.<sup>20</sup>

## 2.2. Устав из 1869.

Своје место у Уставу слобода штампе је по први пут добила 1869. године, додуше, прилично непрецизно и неодређено. Намеснички устав

---

<sup>17</sup> На пример, у захтевима посланика Подрињског округа, Крушевца и захтевима посланика Гружанског, Лепеничког и Јасеничког среза: „Предлажемо, да се дозволи од Правителства да буде одсада слободна штампа; јер је ово за јавност поправке најбољиј пут, а и највеће мерило за одржање правичности а богме и једино најкрасније средство, да се неким самовољама, од који многима срећа и самиј животи зависи, на пут њине обвладане страсти стане...“ Предлог за издавање закона о слободној штампи дао је и Скупштински одбор за предлоге и жалбе Скупштини, *Светоандрејска скупштина*, А. Раденић, Београд 1964, 72, 87, 133, 169.

<sup>18</sup> Михаило је поимао штампу као средство обликовања јавног мњења у служби владине политике. Слобода штампе била је непожељна, јер би нужно довела до критике владе у ком случају би „влада изгубила ауторитет; њене се наредбе не би више слушале, и у земљи би настао неред“. С. Јовановић, *Друга Влада Милоша и Михаила*, Београд 1990, 384. Иако није било могуће коментарисање унутрашњих прилика у новинама, млади либерали, који су активно деловали као опозиција Михаиловом режиму, налазили су лукаве начине да ипак искажу своје ставове. Тако, на пример, у *Трговачким новинама*, чији је главни сарадник био Владимир Јовановић, у вестима из хесенског херцештва скривали су се коментари о српским политичким приликама. Ј. Скерлић, *Историјски преглед српске штампе 1791-1911*, Београд 1911, 48.

<sup>19</sup> М. Бјелица, 10.

<sup>20</sup> *Два века развоја Србије – статистички преглед*, Београд 2008.

садржи само начелну одредбу о слободи изражавања мисли, између осталог и путем штампе: “Сваки Србин има право да каже своју мисао: речма, писмено, средством печатње или у виду ликова, саображавајући се у томе прописима закона”.<sup>21</sup> Ова уставна одредба, међутим, није истовремено значила и крај цензуре. Све до доношења закона о штампи важила је стара Уредба о цензури из 1841. године. Упућивање на доношење закона о штампи значи да је слобода штампе одобрена институционално, а не као индивидуално право.<sup>22</sup>

Оваква уставна формулација омогућила је доношење два попуто различита закона о штампи током важења овог Устава.

### 2.3. Закон о печатњи из 1870. године

Пре сазивања Народне скупштине 1870. либерали су развили врло живу агитацију да се изгласа што слободоумнији закон о штампи.<sup>23</sup>

Први српски Закон о печатњи донет 23. октобра 1870. године,<sup>24</sup> имао је за узор аустријски Закон о штампи од 1862. године.<sup>25</sup> Предвидео је да се лист покреће по систему пријаве окружној полицијској власти. Члан 13 прецизира садржај пријаве (име новина или повременог списка, природа садржаја, рокови у којима ће излазити, име и адреса одговорног уредника, штампара и издавача). Поред тога, неопходно је доказати и да је подносилац пријаве српски држављанин, да је испунио услове везане за године живота<sup>26</sup>, да има способност располагања својом имовином и да ужива грађанска права у пуном обиму. Након што се увери у истинитост навода и испуњености предвиђених услова, полицијска власт издаје уверење о испуњености услова за пријављену издавачку делатност. Поред тога, за разлику од аустријског оригинала, српски Закон не предвиђа кауцију за покретање листа.<sup>27</sup> Овакво решење, уз одредбе о покретању

<sup>21</sup> Члан 32 Устава из 1869. године. *Одабрани извори из уставноправне историје јужнословенских народа*, Н. Ранђеловић, М. Тодоровић-Крстић, Београд 2009, 176.

<sup>22</sup> Д. Стојановић, „Права грађана у уставима Србије“, *Уставни развитак Србије у XIX и почетком XX века*, САНУ, Београд 1990, 165-175, 170.

<sup>23</sup> Борбу за увођење слободних установа, слободу мисли и штампе предводиле су Каљевићева *Србија*, *Јединство* Стојана Бошковића, *Говорница*, политички лист либерала, као и *Застава* Светозара Милетића. М. Бјелица, 144.

<sup>24</sup> *Зборник закона и уредаба земаљски XXIII*, Београд 1870.

<sup>25</sup> Г. Миловановић, *О слободној штампи уопште*, Београд 1901, 90; М. Павловић, *Српска правна историја*, Крагујевац 2005, 411.

<sup>26</sup> При том садржај листа или повремених списка одређује старосну границу. Уколико је реч о списима политичког или економско политичког садржаја, граница је 25 година, док се за уређивање листова или повремених списка другачијег садржаја тражи само пунолетство.

<sup>27</sup> Г. Миловановић, 90.

листа, допринеле су бржем развоју штампе о чему говори и чињеница да је већ наредне, 1871. године, покренуто шест нових листова и часописа у Србији.<sup>28</sup>

Дакле, систем пријаве предвиђен Законом од 1870. године је уобичајен и није ограничавао слободу штампе. То се, међутим, не може рећи за даља решења овог закона. Наиме, чланом 6 одређена је обавеза штампара да сат пре растурања новина преда један потписан примерак одређеном представнику месне полицијске власти, који ће издати уверење о пријему.<sup>29</sup> Уколико се у штампаној ствари нађе кажњиво дело или се утврди да не испуњава прописане услове везане за означавање штампара, уредника и издавача, полицијска власт је може уаптити (чл. 21). У том случају, пријава се подноси суду у што краћем року, који ће најдуже за осам дана донети решење о основаности уапћења. Међутим, и поред законом одређеног рока, судови су често тек после неколико месеци потврђивали забрану листа.<sup>30</sup>

Према члану 25 овог Закона, за кривична дела учињена штампом „одговоран је сваки, који се по општим начелима кривичног законика може сматрати за кривца или саучесника“.<sup>31</sup> Реч је о тзв. аустријском систему заједничке одговорности. Као последица оваквог законског решења, долазило је до тога да свако од лица које је укључено у издавање новина (писац, уредник, издавач, штампар) нарочито води рачуна о садржају листа што је довело чак и до цензуре штампара: „необразован и преплашен, штампар је брисао и оне ствари које полиција не би избрисала“.<sup>32</sup> Ово је разумљиво, имајући у виду чињеницу да је штампар, под одређеним условима, могао бити одговоран чак независно од тога да ли се по прописима Кривичног законика уопште могао сматрати саучесником (в. чл. 27 Закона о печатњи).

Законом о печатњи из 1870. године предвиђена је и могућност обуставе листа на три месеца. Члан 46 даје то право министру унутрашњих дела, после две опомене, уколико се у новинама „стално и у непријатељском духу нападају и изопачавају дела државних власти, или се уопште тако уређују, да постану убитачне за јавни мир и поредак“.

---

<sup>28</sup> М. Бјелица, 147.

<sup>29</sup> Код других штампаних дела, предвиђена је обавеза предаје једног примерка 24 сата пре издавања уколико је дело мањег обима од 10 табака, односно три дана, уколико је обимније.

<sup>30</sup> С. Јовановић, *Влада Милана Обреновића*, 79.

<sup>31</sup> О саучесницима говори трећа глава Казнителног законика (чл. 46-52).

<sup>32</sup> М. Павловић, 411-412.

Обустава листа није била подложна надзору судске власти, тако да је влада могла угушити сваки лист који јој није био по вољи.<sup>33</sup>

Овим Законом били су незадовољни и конзервативци и либерали. У скупштинској расправи која му је претходила, противници су налазили да је превише либералан „јер смо ми народ млад и неискусан, који може у бујности поћи на странпутицу“.<sup>34</sup> С друге стране, либерали су истицали да је јавна и слободна реч једино средство да се стане на пут „тајним сплеткама од којих је досад много патила наша отаџбина“.<sup>35</sup>

Критике упућиване овом закону, нарочито оне везане за систем кумулативне одговорности и постојање цензуре преко обавезе предаје листа сат уочи растурања, чине се оправданим. Ипак, имајући у виду да је овај Закон донет само две године након убиства кнеза Михаила, а нарочито стање политичке културе и развијеност друштва, могло би се закључити да је Закон о штампи, уз све мањкавости, био корак напред у развијању штампе у Србији и гарантовању њене слободе.

### **2.3.1. Измене и допуне Закона о штампи од 15 децембра 1875. године – Каљевићев закон о штампи**

До првих измена и допуна Закона о штампи из 1870. године дошло је за време Владе Љубомира Каљевића, коју су чинили млађи либерали и млађи конзервативци. За само шест месеци, колико је трајала ова Влада, донет је читав низ реформских закона.<sup>36</sup> Измене овог Закона учињене су по угледу на немачки Закон из 1874. године.<sup>37</sup>

У тада важећем намесничком Закону о штампи из 1870. године, највише проблема задавао је чл.6 по коме је штампар морао један примерак листа поднети полицијској власти сат пре растурања листа. Стога је најважнија измена учињена 1875. године управо то што је поменути члан у целости укинут.<sup>38</sup> Задржана је пријава листа полицијским властима, али је додата могућност жалбе министру унутрашњих дела у

<sup>33</sup> С. Јовановић, *Влада Милана Обреновића*, Београд 1990, 80.

<sup>34</sup> Говор потпредседника Скупштине Јосифа Панчића, Ј. Продановић, *Историја политичких странака и струја у Србији*, Београд 1947, 329. Неке критике у литератури могу се оценити као претеране. Тако, на пример, мишљење Ј. Продановића да је „најтеже што се уопште тражи пријављивање листа и очекивање допушта“, или оцена да је застарелост немогућа (Кривичним закоником су предвиђени исти услови за рачунање и прекид застарелости). В. Ј. Продановић, 331.

<sup>35</sup> Говор Алимпија Васиљевића, *ibid.*, 331

<sup>36</sup> Више о томе, *Владе Србије: 1805-2005*, Београд 2005, група аутора, 135-136.

<sup>37</sup> Г. Миловановић, 74.

<sup>38</sup> Измене и допуне у Закону о печатњи (штампи) од 23. октобра 1870. године, *Зборник закона и уредаба изданих у Књажеству Србији у години 1875/6*, Београд 1876.

случају недоношења решења о дозволи покретања листа у року од 10 дана (чл. 13). Укинута је обустава листа у случају неплаћене новчане казне (чл. 43), као и члан 46 који је давао право министру унутрашњих дела да у одређеним случајевима обустави излажење листа до 3 месеца.

Такође, измењен је члан 21 који се односи на заплону листа од стране полицијске власти. Изменама је прецизирано да се лист може узаптити само онда „ако се нађе да у садржају неког печатног дела има злочина или увреде Књаза, Књегиње и Књажевог дома“ и у случају одавања војних информација у време рата (из чл. 44 Закона о печатњи). Одређен је и рок од 24 сата у коме се полицијско решење о узапћењу има доставити суду на потврду, као и исти рок за доношење судског решења. За разлику од одредбе по Закону из 1870, сада је допуштено жалити се Касационом суду.

У току претреса предложених измена и допуна Закона о штампи, конзервативци, либерали и радикали утркивали су се ко ће бити слободоумнији. Радикали су чак захтевали да се Закон о штампи просто укине, како би штампа била потпуно слободна. Њихов затхев прихватио је и конзервативац Гарашанин, који је предлагао да се закон о штампи сведе на један једини члан: „Штампа је неограничена, слободна“.<sup>39</sup>

Иако ови, умногоме претерани предлози, нису прихваћени, изменама из 1875, године Закон о штампи је постао либералнији, пре свега захваљући укидању 6. члана. У литератури су прихваћена решења критикована нарочито због изостанка увођења обавезе високог образовања за уредника што је довело до тога „да су отпочели новине издавати и јавно мњење руководити они, који су једва кадри били да појме тежак задатак, који на се примају“.<sup>40</sup>

У мају 1876. године, када је рат са Турском постао изванредно стање, уведено је ванредно стање. Једна од првих мера Владе била је суспендовање Закона о штампи, на основу члана 38 Устава.<sup>41</sup>

### 2.3.2. *Измене из 1879. године*

Завршетак српско-турског рата и Берлински конгрес на коме је Србија коначно добила независност, условили су потребу за поновним разматрањем законских решења која се тичу штампе. Предлог

---

<sup>39</sup> С. Јовановић, *Влада Милана Обреновића*, 250-251.

<sup>40</sup> Г. Миловановић, 95.

<sup>41</sup> “У случају преке опасности за јавну сигурност може влада на неко време обуставити: опредељења члана 27. односно личне слободе; члана 28. односно неповредности; члана 32. односно слободе говора и печатње; члана 111. односно надлежности суда.“ *Одабрани извори из државноправне историје јужнословенских народа*, 177.

двадесеторице народних посланика да се укину измене у Закону о печатњи из 1875. јер су се „показале као врло убитачне за рад у земљи и за слободу и љубав између грађана“ изазвао је бурну дебату у којој су посланици опозиције бранили слободу штампе.<sup>42</sup>

На седници одржаној 12. јануара 1879. године у Нишу, известилац закона А. Бобовац прочитао је извештај одбора о штампи. Као циљ законодавних промена истакнута је „општа тежња у питању о штампи да се слободној речи, која би служила истинској поуци народа и разумном претресу јавних дела, остави слободно поље, а само спрече злоупотребе, које се употребом права слободне речи могу учинити“.<sup>43</sup> Међутим, већ након изнетих законских промена, било је потпуно јасно да измене иду у правцу гушења слободе говора и враћања на првобитна решења, стара готово десет година. Тако је укинут члан 6 из 1875. и враћен на снагу исти члан из 1870. године, који предвиђа обавезу предаје једног штампаног примерка полицијским властима сат пре растурања листа.<sup>44</sup> Поновно увођење цензуре изазвало је велику расправу на скупштинској седници 12. јануара 1879. године. Посланици опозиције су говорили да он „спречава слободу писања и слободу мисли“, а да се „државни поредак нема чега бојати“. С друге стране, министар иностраних дела истакао је да је Србија тек изашла из рата, са новостеченом независношћу која је још „нежна биљка“, стога јој треба закон о штампи који ће је заштитити док се не опорави.<sup>45</sup> Такви аргументи Владе прихваћени су бурним одобравањем.

Новина је увођење обавезе факултетског образовања за уредника (чл. 13). Прецизирано је да такав критеријум важи за уредника листа или привременог списа политичког, политичко-економског и сатиричног

<sup>42</sup> Један од критичара таквог предлога био је и Никола Пашић, који је на седници 11. децембра 1878. истицао недостатке Закона из 1870. Осврћући се на стање у Србији, између осталог је рекао: „Наш живот, наше унутарње слободе, пошле су у последње време у назад; и то од оног времена, кад смо ми пожелели и пошли да дамо слободе нашој браћи – ми смо пошли да ослободимо нашу браћу и у путу изгубили само нашу слободу“. *Никола Пашић у Народној скупштини I*, Латинка Перовић, Београд 1997, 78.

<sup>43</sup> *Протоколи Народне скупштине држане у Нишу 1878-9. године*, Београд 1879, 452 и даље.

<sup>44</sup> Поред њега, из Закона о штампи из 1870. године враћени су на снагу и чланови 8, 12, 21, 26, 27, 28, 30 и 32. В. Чл.2 Закона о изменама и допунама Закона о печатње из 1879. *Зборник закона и уредаба изданих у Књажевству Србији. 34, од 1. Новембра 1878 до 6. Маја 1879. године*, Београд 1879.

<sup>45</sup> „Ми сад излазимо из рата који је трајао 3 године; духови се још нису стишали; још смо рањави, а ране наше још отворене стоје, пак неће сваки новинар-лекар знати да их зејтином подмаже, већ ће их многи засипати сирћетом, што ће жестоке болове производити.“ *Протоколи Народне скупштине држане у Нишу 1878-9. године*, Београд 1879, 463.

карактера, док се за уређивање листа војног садржаја тражи завршена војна академија, а богословског, завршена богословија. Овај предлог није прошао без скупштинске расправе. На критику Пашића, предлагач, Тодор Туцаковић, одговорио је „да то није никаква стега, кад се од некога захтева зрелост и спрема да може бити народни учитељ“.<sup>46</sup> Захтев да уредник мора бити факултетски образован имао за циљ да, с једне стране, на уредничка места дођу људи с више знања а мање страсти, с друге, да се елиминишу уредници – каскадери.<sup>47</sup> За уредника се тражила факултетска спрема утолико пре, што се од опозиције био пронашао подесан пут и начин да један пише и штампом чини кривична дела, а да сасвим други неко одговара.<sup>48</sup>

Поред оваквог одређења, чл. 13 прописује и услов да уредник мора бити лице које је последње две године плаћало поптун грађански данак и остале општинске и државне прирезе. У литератури се овакво решење тумачи настојањем „да ће се на тај начин удаљити од штампе они, који за њу нису дорасли и они, који нису кадри да се уврсте ни у обичне грађане ни по памети, ни по имовном стању своме, а хоће да они буду израз општега мњења и оцењивачи и критичари свега“.<sup>49</sup> Поред тога, ставом четири одређено је да уредник не сме бити осуђен за злочинство или преступ због кога се губи грађанска част и мора поседовати уверење да је добродошљив.

Гушење слободе штампе појачано је и враћањем на снагу члана 21 из 1870. године, који се односи на узапћивање листа и покретање поступка пред судом.

Аргументоване критике изнете у скупштинској расправи остале су без резултата. Као што то обично бива, умањивање слободе власт је оправдала вишим државним интересима.

### **2.3.3. Измене и допуне од 29. јануара 1880.**

Спорни члан 6 промењен је већ наредне године. Изменама из 1880. године, остала је обавеза предаје једног примерка новина месној полицијској власти или одређеном званичнику, али не сат пре, већ непосредно пре почетка дистрибуције.<sup>50</sup>

---

<sup>46</sup> *Протоколи Народне скупштине држане у Нишу 1878-9 године*, 460.

<sup>47</sup> М. Павловић, 412.

<sup>48</sup> Г. Милованивић, 101.

<sup>49</sup> *Ibid.*, 101.

<sup>50</sup> Зборник закона и уредаба изданих у Књажевству Србији од 1. јуна 1879. до 1. августа 1880. године (XXXV)



#### 2.4. Закон о штампи из 1881.

Осамдесетих година деветнаестог века почињу бољи дани за српску штампу. Прве српске партије, Радикална, Напредна и Либерална, користе своја гласила да пропагирају ставове и политичке идеје и придобију што већи број присталица. Такви политички односи имали су јасан одраз у политичкој штампи, која је новим Законом 1881. године добила повољне услове за даљи развој. Куриозитет представља чињеница да је за либералан Закон о штампи из 1881. године заслужна конзервативна Влада напредњака.<sup>51</sup> У литератури се с поносом истиче да је Србија тада својим слободоумљем надмашила ондашњу француску Скупштину, будући да је српска Скупштина усвојила превод либералног француског предлога, који је чак и у самој Француској прихваћен са изменама.<sup>52</sup>

Извештај Законодавног одбора о Предлогу Закона о штампи, својим поетичним стилем и узвишеним идејама показује колика је била свест о значају слободе штампе.<sup>53</sup> Не чуди, стога, што је Предлог усвојен акламацијом.

По Закону о штампи из 1881. године, лист и сваки повремени спис, покреће се по систему пријаве. У пријави морају бити назначени назив листа, име и адреса власника, одговорног уредника и штампарије. За разлику од решења из претходног закона, овде не постоји цензура – задржана је обавеза предаје примерка дежурном полицијском званичнику (чл.8), али у исто време са почетком дистрибуције листа (не сат пре тога, како је предвиђао Закон из 1870. године).

Правила о заплени су уже и прецизније одређена него у претходном Закону (чл. 10). Тако, лист може бити узапћен само „ако садржи увреду владоцу, владарици, престолонаследнику, и дому владалачком или позив да грађани устају на оружје или против власти и законитог реда.“ И у овим случајевима полицијска власт је кратким роком (24 часа) обавезана да покрене поступак пред судом, који за исто време мора донети решење о

<sup>51</sup> Поред овог Закона, либерализацији политичког живота допринео је и Закон о зборовима и удружењима. О томе в. *Владе Србије*, група аутора, Београд 2005, 143-145.

<sup>52</sup> М. Павловић, 473.

<sup>53</sup> „У данашње доба ретко ће бити истинитих бораца за слободу, а најмање да има који од њих међу поштованим посланицима ове српске народне скупштине, коме се по мишљењу овог одбора срце неће зарадовати, а душа пријатно успокојена осетити, кад проучи поднешени пројект о штампи...заиста зарадоваће се зато што се тиме снажно крчи пут и искрено отварају двери слободног приступа у свет, оној великој чињеници за развитак друштвени, оном моћном будилнику свести народне, исказивању слободне мисли јавним писањем.“ *Стенографске белешке о седницама Народне скупштине која је држана у Београду 1880. и 1881. год., II део*, Београд 1881, 979.

оправданости такве одлуке. Против решења се тужени може жалити Касационом суду, који опет за 24 часа мора коначно решити ствар.

За кривице учињене штампом одговарају супсидијарно (каскадна кривица) писац, одговорни уредник, штампар, продавац (чл.31). Реч је о такозваном белгијском систему кривице. Овај систем је теорија и пракса развила из оскудних законских одредаба. Састоји се у томе да се особе које учествују код стварања, издавања и растурања рукописа позивају на одговорност одређеним редом (писац, потом издавач, уредник, штампар и растурач). Свако од ових лица може се, без доказане кривице, казнити потпуном казном, при чему кажњавање једног, искључује све остале.<sup>54</sup>

Систем одговорности по белгијском закону о штампи је плод белгијске револуције 1830. године, условљен конкретним историјским околностима. Наиме, револуцијом се завршила петнаестогодишња холандска владавина, а млада белгијска нација тражила је начин да се у потпуности афирмише.<sup>55</sup> Док је холандски режим у процесима против штампе увек настојао да доведе пред суд што више оптуженика, систем кривице постављен овим чланом има за основну поставку - закон жели само једну жртву. Дакле, када је познат писац, одговара само он, чак и онда када су и друга лица отворено и умишљајно учествовала у издавању кажњивог рукописа. Уколико писац није познат или је недоступан правди, наступа сукцесивна одговорност. Овакво одредба је директно супротна претходним ригидним и репресивним холандским решењима.<sup>56</sup> Поред тога, и јасна реакција на многе тенденциозне процесе против штампе за време министра правде ван Манена.<sup>57</sup>

---

<sup>54</sup> Више о томе, S. Frank, *Osnovi prava o štampanju*, Zagreb 1927, 115 и даље

<sup>55</sup> Грађанска права била су кључни елемент у стварању белгијског националног идентитета, а слобода штампе издвојена као нарочито важна за постојање других права и слобода. Устав Белгије, усвојен 1831. године, био је коначна потврда националног дискурса који је идентификовао постојање белгијске нације са традицијом грађанских и политичких права. Одредбе Устава које су се тичале штампе биле су директно условљене личним искуством чланова белгијског Парламента из времена холандске владавине. Више о томе, B. Delbecke, "Constitutional Ideals, National Identity, and the Limits of the Law", *Facing the Limits of the Law*, Berlin Heidelberg 2009. Члан 18 Белгијског устава из 1831. одређује: „Штампа је слободна; цензура никада не може бити уведена; не сме се тражити полагање кауције од аутора, издавача или штампара. Кад је писац познат и има пребивалиште у Белгији, не могу се оптуживати издавач, штампар и дистрибутер.“ Данас је то члан 25 Устава Белгије: [http://www.dekamer.be/kvvcr/pdf\\_sections/publications/constitution/grondwetEN.pdf](http://www.dekamer.be/kvvcr/pdf_sections/publications/constitution/grondwetEN.pdf) (5. јун 2012)

<sup>56</sup> B. Delbecke, 300.

<sup>57</sup> S. Frank, *Osnovi prava o štampi*, Zagreb 1927, 116. При разматрању овог питања свакако треба имати у виду и да су међу вођама Белгијске револуције били бројни новинари, уредници и адвокати, који су били осуђени за време холандског режима због изнетих критика. B. Delbecke, 300.

Иако је у литератури познат као „белгијски систем одговорности“, члан 18 Устава Белгије је у потпуности преузео француски модел. Као узор за ово решење послужио је француски Закон о штампи из 1817.<sup>58</sup>

#### **2.4.1. Измене закона о штампи 1882. године.**

Изменама из 1882. године проширени су разлози за узапћивање листа. Поред увреде владоца и владалачког дома, позивања на оружје или побуну против власти и закона додати су и садржаји којима се „распростире нихилизам, комунизам и дела означена чл. 91 Кривичног закона“.<sup>59</sup>

#### **2.5. Устав из 1888.**

Устав из 1888. у члану 22 детаљно и на нивоу најбоље европске уставности прописује да је „штампа слободна“ и да се „не може установити ни цензура ни било каква друга превентивна мера која спречава излазак, продају или растурање списа и новина“. Забрањено је претходно одобрење власти, као и тражење јемства (кауције). Прописано је да се новине и друге штампане ствари могу забранити само ако садрже увреду владара и краљевског дома, или страних владоца, или због позива грађана да устају на оружје. И у тако уско одређеним случајевима, власт је дужна да покрене поступак пред судом у року од 24 часа, који је обавезан да у истом року потврди или поништи забрану. Уколико суд не донесе одлуку у овом року, сматраће се да забрана не постоји.

И овим Уставом је слобода мисли, у њеном оквиру и слобода штампе, одобрена у оквирима закона. Међутим, њена гаранције је сада много потпунија. За разлику од претходног Устава, овде је очигледна намера уставотворца да свим грађанским правима и слободама обезбеди стабилност и ефективност, пре свега, предупредивањем могућих злоупотреба у законској обради ових права.<sup>60</sup>

<sup>58</sup> Писац написа, који је познат и пребива у Француској, сам је одговоран за садржај написа (чл.1); Издавач дела, чији писац није познат или не пребива у Француској, је одговоран (чл. 3) Штампар није одговоран осим кад писац или издавач нису познати (чл. 4). S. Frank, 117.

<sup>59</sup> *Зборник закона и уредаба у Краљевини Србији изданих од 5 септембра 1881. до 28. јула 1882. (XXXVII)*, Београд 1882. Чл. 91 Кривичног законика: „Ко речма, печатаним или непечатаним саставом напада или излаже подсмеху или презрењу уставна права владајућег Краља, закони ред престољног наслеђства, или постојећу форму владе, да се казни затвором од три до десет година. Ко на исти начин напада или излаже подсмеху или презрењу правне установе: породицу (фамилију), брак или својину (сопственост), да се казни затвором од три месеца до пет година“. *Кривични законик и Законик о поступку судском у кривичним делима Краљевине Србије*, Т. Живановић, Београд 1913, 52.

<sup>60</sup> Д. Стојановић, 172.

### **2.6. Закон о штампи од 1891. године**

Ове уставне одредбе оживотворене су Законом о штампи од 1891. Члан 10 превиђа да сваке новине морају имати одговорног уредника који мора бити српски грађанин који ужива сва грађанска и политичка права (као што је предвиђено и Уставом из 1888. године). Ранијим законима се није тражило уживање политичких права као услов за обављање посла уредника, што може створити одређене нејасноће. Такође, овај закон не предвиђа услове у погледу година, стручне спреме и плаћања одређеног пореза. На тај начин, посао уредника је постао доступнији. Остала решења у Закону о штампи из 1891. су углавном комбинација ранијих и не доносе ништа ново.<sup>61</sup>

## **3. Закључак**

Из свих наведених законских и уставних аката, као и из захтева за слободу штампе истицаним на скупштинама, види се колики је значај придаван гарантовању ове слободе, будући да она има огроман утицај на све области друштвеног и политичког живота.

Иако се често ослањала на већ готова решења у европским уставним и законским текстовима, мотив за гарантовање слободе штампе у Србији имао је потпуно другачије порекло. Права и слободе, укључујући и слободу штампе, била су у европским државама израз либерализма, надахнутог идејама просвећеног рационализма, који је био чврсто повезан са изграђивањем националног идентитета. Чак и онда када је упркос законским решењима сузбијана или када је посредним путем њена доступност била ограничавана на узак круг људи, слобода штампе је истицана као једна од основних вредности новоизграђених националних држава. Гарантовање слобода у Србији, с друге стране, никада није било у служби стварања слике о толерантној и либералној држави. Српске власти су у конкретним историјским околностима постепеног изграђивања државног апарата и освајања независности рестириktivно гарантовале сва, а нарочито политичка права, са циљем заштите, пре свега, сопствених позиција. Међутим, не треба пренебрегнути чињеницу да су политичке борбе у Србији одувек деструктивно деловале на државни живот. Несигурни кораци српске државе, уз честа посртања, створили су специфичне околности у којима се може наћи оправдање за конзервативно законодавство. Одговор на питање да ли је народ у Србији предуго остао у стању малолетства, што је од представника власти захтевало да га

---

<sup>61</sup> Више о томе, Г. Миловановић, 104 и даље.

ограничавањем права заштити од самога себе или је ограничавањем слобода власт спречавала освешћивање становништва јер „народ сазрева у слободи за слободу“, ствар је личног опредељења. Ипак, чак и онда када се ослањала на најслободоумнија европска решења, њихово оживотворење у Србији увек је било бременисто специфичним тумачењима, забилажењем прописа или њиховим бахатим игнорисањем.

**Miljana Todorović, LL.B.,**  
*Teaching Assistant,*  
*Faculty of Law, University of Niš*

### ***The Freedom of the Press in Serbia in the 19<sup>th</sup> Century***

*The first Serbian regulations governing the freedom of the press may be traced back to the establishment of the first printing shop in the Principality of Serbia and the subsequent activities of the Serbian legislature to regulate publishing activities. These regulations were quite restrictive on the freedom of expression, which is closely related to the freedom of the press. However, the first guarantees on the freedom of expression ensued with the development of the society and strengthening the public awareness on the importance of the freedom of expression as one of the cornerstones of democracy and prerequisites for enjoying other rights and freedoms.*

*In this paper, the author explores and analyses the legal provisions on the freedom of the press, with specific reference to the provisions on censorship and other preventive measures by which the administration wanted to restrict the freedom of the press as well as the provisions envisaging criminal liability for printing activities. In addition, the author points out to the social and political relations at the time which exerted significant impact on the national normative framework, including the foreign legislation models whose influence was most prominent in the Serbian regulations governing the freedom of the press.*

**Key words:** *freedom of the press, freedom of expression, censorship, Principality of Serbia.*

**Михајло Цветковић, асистент**  
Правни факултет Универзитета у Нишу

**ГРАЂАНСКОПРАВНА ОДГОВОРНОСТ ЗА ИНФОРМАЦИЈУ  
ОБЈАВЉЕНУ У МЕДИЈИМА (ДУЖНИЦИ, ВИСИНА НОВЧАНЕ  
НАКНАДЕ И ДРУГА СРЕДСТВА ЗАШТИТЕ)<sup>1</sup>**

*Апстракт:* Темељни проблем, који чини ову тему интересантном, је како адекватно, дакле уравнотежено и праведно, решити сукоб права на слободу изражавања односно информисања на једној, и личних права на другој страни. Пораст значаја медија, као и тренд декриминализације клевете и увреде, такође актуелизују наслов, будући да грађанске санкције остају једино средство заштите оштећеног. У првом делу рада анализирано је који субјекти чине круг потенцијалних дужника новчане накнаде штете. Други део посвећен је критеријумима за одређивање висине накнаде - традиционална мерила за процену нематеријалне штете допуњена су критеријумима специфичним за Медијско право. „Неновчана“ средства заштите (исправка и одговор) и њихов однос са новчаном накнадом предмет су последњег дела. У раду су приказана позитивна упоредноправна решења, домаћа, страна и пракса Европског суда за људска права, а закључак садржи предлоге за неку будућу редакцију српског медијског закона.

*Кључне речи:* медији, штета, новчана накнада, критеријуми, лимитирање, слобода изражавања, лична права, сатисфакција.

#### Увод

Законом о јавном информисању РС прописано је да свако лице на које се односи нетачна, непотпуна или друга информација чије је објављивање забрањено, као и лице коме није објављена исправка, одговор или друга информација чије објављивање има право да тражи од јавног гласила, а због њеног објављивања, односно необјављивања трпи штету, има право на накнаду материјалне и нематеријалне штете у складу

---

<sup>1</sup> Овај рад је резултат истраживања на пројекту: „Заштита људских и мањинских права у европском правном простору“, бр. 179046, који подржава Министарство просвете и науке.

са општим прописима и одредбама овог закона, независно од других правних средстава која му стоје на располагању.<sup>2</sup>

Уколико информација објављена у медијима повређује једно или више личних права (право на углед, част, достојанство, приватност...) оштећени трпи нематеријалну штету.<sup>3</sup> За претрпљене душевне болове због повреде угледа, части, или права личности, суд ће, ако нађе да околности случаја а нарочито јачина болова и њихово трајање то оправдава, досудити правичну новчану накнаду, независно од накнаде материјалне штете, као и у њеном одсуству. Према Закону о облигационим односима (даље: ЗОО) висину новчане накнаде нематеријалне штете суд утврђује оценом значаја повређеног добра и циља накнаде, пазећи при томе да се накнадом не погодује тежњама које нису спојиве са њеном природом и друштвеном сврхом, полазећи од начела правичности.<sup>4</sup>

Ако се утврди да тужиоцу припада право на накнаду штете, суд ће висину новчаног износа одредити по слободној оцени у складу са чланом 232. Закона о парничном поступку.<sup>5</sup> Задатак суда није једноставан. Новчана накнада нематеријалне штете, деликатни правни проблем *пер се*, додатно је искомпликован специфичностима Медијског права, конкретно сукобом слободе изражавања на једној и права личности на другој страни.<sup>6</sup>

Ситуацију отежава и чињеница да у правној доктрини о решењу тог сукоба нема јединственог става, већ постоје два супротстављена модела. По тзв. моделу цивилног друштва (који је заступљен нпр. у Русији) слобода изражавања је искључиво индивидуално право које понекада мора да се повуче пред личним правима. Алтернатива је западноевропски „демократски модел“. Слобода изражавања обухвата два елемента: један

---

<sup>2</sup> Чл. 79, рубрум „Право на накнаду штете“, Закон о јавном информисању ("Сл. гласник РС", бр. 43/2003, 61/2005, 71/2009, 89/2010 - одлука УС и 41/2011 - одлука УС).

<sup>3</sup> Право на достојанство обухвата заштиту части и угледа. Част је мишљење које човек има о себи као припаднику друштва или групе. Углед представља објективизирано мишљење осталих о конкретном појединцу. Овде је потребан опрез: нпр. углед одређеног лица неће бити повређен објављивањем информације да је пријавио кривична дела полицији, иако ће његови пријатељи криминалци након тога имати лоше мишљење о њему! Приватност је „право да вас оставе на миру када то желите“.

<sup>4</sup> Чл. 200, Закон о облигационим односима ("Сл. лист СФРЈ", бр. 29/78, ... "Сл. лист СЦГ", бр. 1/2003 - Уставна повеља).

<sup>5</sup> Закон о парничном поступку ("Сл. гласник РС", бр. 72/2011).

<sup>6</sup> Већина аутора имплицира да се посебност Медијског права огледа у судару индивидуалног и колективног интереса (права личности против слободе изражавања, тј. права на информисање). Са том тезом се не слажемо, јер се иста колизија среће и у другим гранама права (нпр. у пореском праву обвезнику одговара мањи порез, држави већи; у имовинском праву појединац може остати без својине због експропријације (колективног интереса) итд.

приватни (индивидуални) и други јавни (колективно право на информација). Због овог јавног елемента, односно вредности информације за плурализам и демократију, лична права понекад треба жртвовати због слободе изражавања.<sup>7</sup>

У демократским државама, они чија су лична права повредили медији све више се одлучују за парницу због тога што кривични судови релативно ретко кажњавају новинаре, али и због тренда декриминализације увреде и клевете.<sup>8</sup> У Сједињеним Америчким Државама накнаде који су платили медији порасле су са 1,5 милиона УСД 1980, на 3,4 милиона УСД 2003. У Русији се за 10 година број парница против медија упетостручио. У Уједињеном Краљевству како расте утицај медија тако се развија и законодавство о клевети.<sup>9</sup> У државама некадашњег источног блока тужиоци су најчешће друштвено утицајне личности које желе да случај буде познат у јавности,<sup>10</sup> док је у западној Европи је другачије. Ассоциатед Пресс процењује да 95% судских спорова због клевете настаје не због прича „високог профила“ већ информација о свакодневним животу, локалним истрагама, суђењима или пословању.<sup>11</sup>

Поред права на новчану накнаду штете, оштећеном стоје на располагању и друга средства заштите. Њихов међусобни однос и потенцијални утицај на висину накнаде је значајан, па је у раду указано на различита упоредноправна решења. Америчка концепција заснива се на тези да је слобода медија неограничена, те нема права на исправку или одговор на информацију, али постоји (понекад и врло радикална) имовинска одговорност за штету. Континентална, европска правна школа преферира други пут: слобода медија може бити ограничена, оштећени субјект има првенствено право на моралне облике сатисфакције (исправка и одговор имају предност), а новчана накнада штете (имовинске или неимовинске) изузетак је и није виша од „правичне”.<sup>12</sup>

<sup>7</sup> Peter Krug, *Civil Defamation Law and the Press in Russia: Private and Public Interests, the 1995 Civil Code, and the Constitution*, *Cardozo Arts & Entertainment Law Journal*, 14/1996, str. 327.

<sup>8</sup> Vincenzo Zeno-Zencovich, *Damage Awards in Defamation Cases: An Italian View*, *The International and Comparative Law Quarterly*, Cambridge Univ, vol. 40, 3/1991, str. 693.

<sup>9</sup> Група аутора, *Freedom of Expression and Defamation: Legal Provisions and Actual Practice*, Chişinău, 2009, стр. 4-5.

<sup>10</sup> Ibid, стр. 5

<sup>11</sup> Silvano Domenico Orsi, *Defamation: Tort or Crime ? A Comparison Of Common Law And Civil Jurisdictions*, *The Dartmouth Law Journal*, vol. 9, 3/2012, стр. 25.

<sup>12</sup> Aldo Radolović, *Odnos prava osobnosti i medijskog prava*, *Zbornik Pravnog fakulteta sveučilišta u Rijeci*, vol. 28, 1/2007, стр. 274.



## 1. Дужници новчане накнаде

### 1.1. Упоредно право

Аустријски медијски закон прописује да уколико је повреда учињена преко медија (клевета, увреда, омаловажавање, повреда приватности) оштећени има право на накнаду штете од власника медија.<sup>13</sup> Законом је дефинисано ко се сматра „власником медија“ па тако наспрам оштећеног стоји само један дужник.

У Хрватској за штету који проузрокује информација објављена у медију одговара накнадник. Ако је информација ауторизована, а поједини делови садрже очевидне увреде или клевете, ауторизација не искључује солидарну одговорност накладника и главног уредника, уколико нису поступали у доброј вери.<sup>14</sup> Накладник је законом дефинисан као свако физичко или правно лице које путем медија објављује програмске садржаје и суделује у јавном информисању, без обзира на техничка средства преко којих се његови уреднички обликовани програмски садржаји објављују, преносе или су доступни јавности, док је новински накладник физичко или правно лице које објављује програмске садржаје путем штампе. Главни уредник је новинар овлашћен за уређивање медија којег именује накладник на начин прописан законом. У електронским медијима главним уредником се сматра директор програма уколико главни уредник није именован.<sup>15</sup>

Хрватски Закон о медијима не прописује одговорност за штету новинара, дакле физичког лица које се бави прикупљањем, обрадом, обликовањем или разврставањем информација за објаву путем медија, те је запослен код накладника на темељу уговора о раду или обавља новинарску делатност као самостално занимање (законска дефиниција). Међутим, хрватска правна пракса свесрдно и некритички подржана одлукама судова, довела је до тога да осим тужбе управљене према накладнику, оштећени тужбу може поднети и директно против аутора информације, дакле против новинара као физичког лица. Део правних теоретичара подржава такву праксу, при том наводећи да таква тужба има основ у Закону о обвезним односима. Супротно, неки теоретичари држе да за штету искључиво одговара накладник, али да његова одговорност није изворна, већ представља вид одговорности за другога. Последица ове дилеме је да оштећени као тужилац може изабрати по слободној вољи

---

<sup>13</sup> Чл. 6. ст. 1. и чл. 7. ст. 1, Bundesgesetz vom 12. Juni 1981 über die Presse und andere Publizistische Medien (Mediengesetz) StF: BGBl. Nr. 314/1981 in der Fassung BGBl I Nr. 49/2005, 151/2005 und 112/2007 und 8/2009.

<sup>14</sup> Чл. 21. ст. 1. и ст. 7, Закон о медијима („Народне новине“, бр: 59/2004).

<sup>15</sup> Чл. 2, Закон о медијима („Народне новине“, бр: 59/2004).

закон и правни основ захтева за накнаду штете почињене објавом информације у медију, а тиме бира и личност туженог.<sup>16</sup> *Сумма суммарум*, по хрватском медијском закону, на пасивној страни је само један субјект - накладник, изузетно два (накладник и главни уредник). Међутим, у пракси често грађански одговара и новинар.

У црногорском праву, ако медиј објави програмски садржај којим се нарушава законом заштићени интерес лица на које се информација односи, или којим се вређа част или интегритет појединца, износе или преносе неистинити наводи о његовом животу, знању и способностима, заинтересовано лице има право на тужбу надлежном суду за накнаду штете против аутора и оснивача медија.<sup>17</sup> Предвиђена је, дакле, одговорност два субјекта, али они нису законом ближе одређени.

Позитивни црногорски Закон о медијима не предвиђа одговорност уредника за објављени програмски садржај, што је неуобичајено решење у упоредном праву.<sup>18</sup> Зато постоје предлози да се у круг одговорних лица укључи и уредник, као солидарни дужник. Имајући у виду његову улогу у уређивању медија, посебно у доношењу коначне одлуке о представљању информације (опрема текста, наслов, поднаслов, и сл.), неопходно је прописати и његову одговорност. Одговорни уредник представља ауторитет новинарима, и спона је између медијске куће (бизниса) и новинара (новинарске професије). Пошто је најчешће и сам новинар, требало би да је и најспособнији, а према томе и најодговорнији, да води рачуна о интересима јавног гласила и да, својим знањем и искуством спречи објављивање информација које су последица незнања, неискуства или лоше намере. Уредник има овлашћење да у крајњем одлучи шта ће бити објављено, па је природно и оправдано решење да зато и треба да сноси одговорност поред оснивача медија и новинара, који не може да промени одлуку уредника.<sup>19</sup>

У Федерацији Босне и Херцеговине, одговорност за објављену информацију није уређена „медијским законом“, већ Законом о заштити од клевете који прописује да су за клевету изнесену у средствима јавног информисања одговорни аутор, одговорни уредник, издавач, као и лице

<sup>16</sup> Никола Опачић, *Грађанско-правна одговорност новинара за почињену штету због објављене информације у медију*, Годишњак 16, 2009, стр. 11, (у прелому текста доступном на сајту <http://www.pravnadatoteka.hr>).

<sup>17</sup> Чл. 20, Закон о медијима („Сл. лист РЦГ”, бр. 51/02).

<sup>18</sup> Радна група НВО Акција за људска права, *Предлог реформе одговорности за повреду части и угледа у Црној Гори*, Подгорица, 2010, стр. 76.

<sup>19</sup> Радна група НВО Акција за људска права, *Предлог реформе одговорности за повреду части и угледа у Црној Гори*, стр. 76. и 77.

које је на други начин вршило надзор над садржајем тог изражавања.<sup>20</sup> Из наведене норме се види да круг одговорних чине четири субјекта. Они нису законом дефинисани нити ближе одређени.

У Републици Српској, свако пословно способно лице које проузрокује штету угледу физичког или правног лица изношењем или проношењем изражавања нечег неистинитог, идентификујући то лице трећем лицу, одговорно је за клевету, ако је то лице проузроковало штету у својству аутора, уредника или издавача изражавања, или у својству лица које је на неки други начин ефикасно контролисало садржај тог изражавања, као и правно лице које је објавило изражавање.<sup>21</sup> Круг одговорних броји пет субјеката. Законом о заштити од клевете одговорна лица нису ближе одређена, само је „аутор“ дефинисан као свако ко износи или проноси изражавање.<sup>22</sup> Ни Закон о јавном информисању Републике Српске не садржи поменуте дефиниције.<sup>23</sup>

Да круг дужника у неким правима може бити и шири, илуструје пример из Израела. Ако се ради о штампаном медију тамо одговара лице које је извор информације, уредник, новинар и издавач, а у одређеним случајевима и штампар, односно, продавац и дистрибутер публикације (чак седам потенцијалних дужника).<sup>24</sup>

## 1.2. Домаће право

У нашем праву, Законом о јавном информисању, прописана је солидарна одговорност за штету новинара, одговорног уредника и правног лица које је оснивач јавног гласила уколико су пажњом примереном околностима могли утврдити неистинитост или непотпуност информације. Исти круг лица одговара и за недопуштено објављивање истините информације (из приватног живота, пребацивање за извршено кривично дело и друго).<sup>25</sup> У посебном члану, испод рубрума „Одговорност новинара“, прописано је да „аутор информације који је новинар“, одговара за штету само ако се докаже да је штета настала његовом кривицом.<sup>26</sup> Законом о јавном информисању проширена је одговорност за повреду части и ширење неистинитих навода уређена Законом о облигационим односима тако што за штету одговарају аутор, одговорни уредник и

---

<sup>20</sup> Чл. 6. ст. 2, Закон о заштити од клевете Федерације Босне и Херцеговине („Сл. новине ФБиХ“, бр. 19/2003, 73/05).

<sup>21</sup> Чл. 5, Закон о заштити од клевете („Сл. гласник РС“, бр. 37/2001).

<sup>22</sup> Чл. 3, Закон о заштити од клевете („Сл. гласник РС“, бр. 37/2001).

<sup>23</sup> Закон о јавном информисању РС („Сл. гласник РС“, бр. 10/97)

<sup>24</sup> Todd Harris Fries, *The Law Of Defamation In Israel*, str. 11, <http://toddharrisfries.weebly.com>.

<sup>25</sup> Чл. 80, Закон о јавном информисању.

<sup>26</sup> Члан 81, Закон о јавном информисању.

правно лице које је оснивач јавног гласила ако су пре објављивања с пажњом примереном околностима могли утврдити неистинитост или непотпуност информације.<sup>27</sup> Закон не одређује ко се сматра аутором односно новинаром, нити дефинише уредника односно оснивача медија. Из норми следи, ако се изузму понављања, да круг потенцијалних солидарних дужника обухвата четири субјекта.

Институт солидарне одговорности свакако иде у прилог оштећеном. Осим што му даје могућност избора да тужи одређеног или све дужнике заједно, представља и једну врсту гаранције да ће потраживање наплатити (оштећени ће редовно тужбом обухватити најликвиднијег из круга солидарних дужника). Међутим, овде се на пасивној страни налазе дужници различите економске снаге (оснивач медија и новинар), па се чини да овакво решење пре оштећеном омогућава да своје право претвори у личну одмазду против новинара као појединца, него што побољшава његов положај повериоца.<sup>28</sup> У упоредном праву тенденција је да највећим делом (и кривично и грађански) одговара само правно лице (оснивач или власник медија). Узрок штете није креирање информације већ делатност њеног објављивања, коју обавља оснивач медија.<sup>29</sup>

Ови аргументи иду у прилог тези да и уредника треба искључити из круга одговорних субјеката, јер је и он само „радник“ послодавца. Међутим, из праксе Европског суда за људска права, очигледно је да у европским државама по правилу одговарају и уредници медија (Француска, Велика Британија).<sup>30</sup> По Закону о јавном информисању, новинар је стављен у исту раван као и уредник, иако њихов положај није исти. Новинар се веома тешко може заштити од тужбе у ситуацији када је уредник значајно изменио садржај оригиналног прилога. Ако уредник промени текст толико да се измени његова суштина или се унесу непроверене и неистините чињенице, најбоље би било да новинар не пристане на објављивање таквог текста под својим именом. У противном, уколико га потпише, на суду ће тешко доказати да није аутор. У доказивању би могла да помогне сачувана оригинална комуникација са уредником (нпр. електронска пошта) или други докази, ако их новинар

<sup>27</sup> Члан 83, Закон о јавном информисању.

<sup>28</sup> Никола Опачић, Грађанско-правна одговорност новинара за почињену штету због објављене информације у медију, стр. 3.

<sup>29</sup> Никола Опачић, Грађанско-правна одговорност новинара за почињену штету због објављене информације у медију, стр. 13.

<sup>30</sup> Радна група НВО Акција за људска права, *Предлог реформе одговорности за повреду части и угледа у Црној Гори*, напомена 64.

има на располагању у конкретном случају. Наравно, ово би се вероватно негативно одразило на радни статус новинара.

Да нема оваквог, за новинаре строгог решења у Закону о јавном информисању, они би солидарно са послодавцем одговарали само за намерно проузроковану штету, по правилима ЗОО о одговорности послодавца за запослене.

## 2. Одређивање висине новчане накнаде

### 2.1. Бројчани показатељи из региона

Досадашња судска пракса из држава у окружењу показује да се у великом броју случајева право на обештећење остварује из чисто комерцијалних разлога, па су захтеви несразмерни у односу на претрпљену штету.<sup>31</sup> Насупрот томе, понекад су оштећени често задовољни и самим објављивањем исправке и евентуално досуђењем симболичне накнаде од 1 ЕУР. Мотиви таквих странака су другачији.<sup>32</sup>

У Хрватској се накнаде због повреде части и угледа крећу у распону од 1 350 до 13.500 ЕУР, док се, поређења ради, за губитак блиске особе досуђује око 29 700 ЕУР.<sup>33</sup> Хрватски аутори процењују да у националним оквирима накнаде нису високе, а истраживања показују да је оштећеницима - тужиоцима у „медијским“ судским споровима досуђено само 2,32% од укупно затраженог износа, што упућује на непримерено високе тужбене захтеве за накнаду неимовинске штете почињене објавом информације у медијима.<sup>34</sup>

Судска пракса у Црној Гори је крајње неуједначена, што је очигледно ако се накнаде због повреде части и угледа упореде са накнадама због инвалидитета, нарочито ако су оштећени политичари или државни функционери. Распон накнада за повреду угледа креће се од 3 000 до 15 000 ЕУР, док се за 10% инвалидитета досуђује 3 000 ЕУР.<sup>35</sup> Као еклатантан пример, наводи се накнада за душевне болове досуђена

---

<sup>31</sup> Група аутора, *Freedom of Expression and Defamation: Legal Provisions and Actual Practice*, стр. 56.

<sup>32</sup> Младен Срдић, *Искусство БиХ*, Реформа одговорности за клевету и увреду, Подгорица, 2010, стр. 52.

<sup>33</sup> Сања Катужић-Јерговић, *Искусство Хрватске*, Реформа одговорности за клевету и увреду, стр. 77.

<sup>34</sup> Божо Скоко, Денис Бајс, *Објављивање неистина и манипулирање чињеницама у хрватским медијима и могућности заштите приватности, части и угледа*, Политичка мисао, бр. 1/2007, стр. 113.

<sup>35</sup> Радна група НВО Акција за људска права, *Предлог реформе одговорности за повреду части и угледа у Црној Гори*, стр. 84.

црногорском премијеру у износу од 15 000 ЕУР, против главног уредника листа Дан, што одговара износу који се додељује за душевне болове због смрти блиског члана породице, према ставовима Грађанског одјељења Вишег суда у Подгорици.<sup>36</sup>

## 2.2. Сразмерност као критеријум за одређивање висине накнаде

У расправама о висини одштете у медијском праву свакако је кључна реч „сразмерност“. Сви су једногласни да накнада мора да буде „сразмерна“, али су мишљења о реперу те сразмере подељена. Декларативни ставови да треба избегавати досуђивање износа који представљају несразмерно ограничење слободе изражавања у односу на стварну потребу за заштитом угледа,<sup>37</sup> односно да је сразмерна накнада она која нема обесхрабрујући утицај на слободу изражавања и информисања,<sup>38</sup> нису од велике практичне користи, а упитна је и њихова логичка исправност (циркуларни су).<sup>39</sup>

Најчешће се у одлукама Европског суда за људска права захтева сразмерност између висине одштете и тежине повреде, што је у складу са апелима међународних организација да државе уведу одговарајуће гаранције против досуђивања накнада које су несразмерне стварној штети.<sup>40</sup> „Тежина повреде“ се оцењује према стандарду разумног читаоца или слушаоца. Суд мора да се запита како спорну информацију перципира просечан човек, који није глуп или буквалиста. Он има смисао за хумор и иронију, није наиван нити прекомерно сумњичав. „Обични људи“ имају отворенији приступ у тумачењу информација него правници, и читају „између редова“ у складу са својим општим образовањем и искуством. Такође, неће се задржавати искључиво на негативном контексту информације ако постоје и другачија, позитивна тумачења.<sup>41</sup>

Са друге стране, понекад се у пракси Европског суда за људска права сразмерност не везује за тежину повреде, већ за одређене економске чињенице. Приликом процене сразмерности узима се у обзир да ли је

<sup>36</sup> Радна група НВО Акција за људска права, *Предлог реформе одговорности за повреду части и угледа у Црној Гори*, стр. 9.

<sup>37</sup> Видети пресуду: Цумпана и Мазаре против Румуније, 2004, ст. 111.

<sup>38</sup> Media Division/Directorate General of Human Rights, *Defamation and Freedom of Expression*, Strazburg, 2003, стр. 3.

<sup>39</sup> Овакви ставови су логички некоректни јер је своде се на „сразмерно је ако није несразмерно“ (негативна дефиниција преко антонима).

<sup>40</sup> Тачка 17.9. оригинални назив: CoE Resolution 1577(2007) *Towards decriminalization of defamation*.

<sup>41</sup> Thomas Gibbons, *Defamation Reconsidered*, Oxford Journal of Legal Studies, Vol. 16, 4/1996, стр. 601.

накнада штете одређена правном лицу - оснивачу медија или уреднику, односно новинару као физичком лицу. Такође, узима се у обзир финансијски капацитет правног лица, нпр. да ли је у питању медијски гигант или не. У једном случају против Велике Британије, суд је утврдио да, иако је досуђена накнада релативно скромна у односу на просечне накнаде које тамошњи судови досуђују, ипак је несразмерна имајући у виду скромне приходе медија.<sup>42</sup> С друге стране, Европски суд није нашао да је обавезивање највећег новинског издавача у Хрватској, *Еуропрес Холдинга*, да надокнади штету од 8 000 ЕУР због клевете несразмерно, имајући у виду да је досуђена петина траженог износа, као и величину туженог издавача.<sup>43</sup> У случају дужника - физичког лица, Европски суд је на пример, у предмету Филиповић против Србије, 2007, закључио да је накнада штете једнака шестомесечној нето заради подносиоца представке била несразмерна.<sup>44</sup>

### 2.3. Критеријуми у хрватском праву

Ранији хрватски Закон о јавном приопћавању прописивао је да ће приликом одлучивања о висини новчане накнаде суд водити рачуна о следећим критеријумима: степену одговорности накладника, значају повређеног добра, циљу који се сатисфакцијом жели постићи, наклади, односно броју слушаоца или гледаоца на подручју које својим програмом покрива радијска или телевизијска станица која је објавила спорну информацију, настојању накладника да другим средствима накнади учињену штету, те другим околностима случаја, али и о томе да се не погодује тежњама које нису спојиве с природом и друштвеном сврхом накнаде штете (чл. 22. ст. 7). У позитивном хрватском Закону о медијима ови критеријуми нису наведени, што се у литератури оцењује као бољи и исправнији модел, са образложењем да неки од параметара (као што је тираж) више неће нужно бити присутни у судском поступку, што је „не само економичније, него и знатно праведније. Висина штете, наиме, доиста се не може везати уз накладу, већ уз тежину повреде и њезине размјере, а на што у одређеној мјери непобитно утиче број слушатеља или гледатеља, односно препознавање оштећеника у ужој или широкој средини.“

<sup>45</sup> Овакво образложење узимамо са резервом, јер тираж је индикатор

---

<sup>42</sup> Видети пресуду: *Steel i Morgan* против Уједињеног краљевства, ст. 77

<sup>43</sup> Видети пресуду: *Europress Holding* против Хрватске, ст. 73

<sup>44</sup> Радна група НВО Акција за људска права, *Предлог реформе одговорности за повреду части и угледа у Црној Гори*, стр. 84.

<sup>45</sup> Сања Катушић-Јерговић, *Искусство Хрватске, Реформа одговорности за клевету и увреду*, стр. 74.

бројности публике. Разумљиво је да су поједини критеријуми који су саставни део цитиране норме из ранијег закона и даље од значаја код одлучивања о висини штете, с обзиром да се поједини он њих налазе и у одредбама Закона о обвезним односима.

Иначе, у Аустрији законом је прописано да износ одштете зависи од тежине повреде, њених последица, врсте и пенетрације медија (код штампаних медија то је тираж, код електронских гледаност или слушаност).<sup>46</sup>

#### 2.4. Критеријуми из италијанске судске праксе

Прекретницу у италијанској судској пракси из Медијског права представља случај ПANNELЛА. Штета је проузрокована тако што је у штампаном медију изнета неоснована оптужба да је један политичар повезан са терористичком организацијом. При процени висине нематеријалне штете, суд је кренуо од два полазишта: 1. природе спорне информације (њеног капацитета да угрози репутацију); 2. раширености информације (бројности публике). У вези са тим, суд је успоставио пет критеријума за оцену штетних ефеката објављивања. То су: 1. Тираж и читаност листа (у конкретном случају преко милион читалаца); 2. Позиција чланка (објављен на првој страни са великим насловом); 3. Публика (лист читају друштвени и културни кругови којима се оштећени својим политичким изјавама обраћа); 4. Друштвени положај оштећеног (неокаљана репутација је главни капитал политичара); 5. Положај штетника (лист ужива висок ново кредибилитета и профитабилан је).<sup>47</sup>

Због високог новчаног износа досуђеног у поменутом случају, значајно је порастао број цивилних тужби против медија, али је судска пракса била изузетно неуједначена. Зато је у теорији изражен став да је неопходно утврдити објективна мерила за одређивање висине новчане накнаде нематеријалне штете у медијским парницама.

Као могуће решење предлаже се, као основа за израчунавање, приход од продаје медија-штетника. На пример, ако магазин кошта 50 центи и има тираж од 500.000 примерака накнада се може одредити као проценат од укупног износа оствареног продајом (250.000). Процентни поен зависи од озбиљности повреде, за ситне 5%, за средње 10%, за најтеже повреде 15%. Недостаци овог метода су то што не узима у обзир приход од маркетинга (оглашавања) који може бити значајнији од прихода од продаје; не може се користити за медије који се не продају на класичан начин (телевизија, радио), нити за бесплатна издања. Али, најозбиљнија

<sup>46</sup> Чл. 6. ст. 1, AT Mediengesetz.

<sup>47</sup> Vincenzo Zeno-Zencovich, *Damage Awards in Defamation Cases: An Italian View*, стр. 694.



замерка је заправо да не постоји директна веза између цене медија и стварног губитка оштећеног.<sup>48</sup>

Други предлог је да се за основу узму приходи од оглашавања. Ови зависе од објективних фактора попут читаности (не само тиража), положаја и величине огласа, односно термина и временског трајања емитовања. Прво треба израчунати колико би коштао оглас на месту на којем је објављен спорни чланак (или у случају медија који емитују садржај, колико кошта рекламни спот исте дужине као и клеветнички прилог). Добијени износ се множи одређеним индексом који зависи од тежине клеветничке изјаве и друштвеног статуса оштећеног (најнижи за особе са лошом, највиши за оне са неокаљаном репутацијом). Слабост овог предлога је што се и он везује за економске факторе који се не тичу оштећеног, већ штетника, а накнада добија казнени уместо компензаторни карактер.<sup>49</sup>

### 2.5. Израел

У настојању да проширимо видике, наводимо и једно решење са Блиског истока. У Израелу, приликом одређивања висине накнаде суд узима у обзир: 1. да ли су спорне информације раније изнете на другом месту, односно да ли је наведен извор информација; 2. да ли је одговорно лице веровало у њихову тачност; 3. да ли се штетник обратио оштећеном пре објављивања; 4. да ли је следило извињење, исправка или опозив; 5. да ли су преузети кораци у циљу заустављања даље продаје и дистрибуције гласила.<sup>50</sup> Од утицаја на висину накнаде је и степен кривице штетника. Ако суд утврди да је информација објављена са намером да се нанесе штета досудиће до 24 000 \$ пунитивне одштете, а оштећени не мора да доказује стварну штету.<sup>51</sup>

### 2.6. Критеријуми из домаће судске праксе

Српски судови, приликом одређивања висине накнаде, узимају у обзир бројне чиниоце. У образложењима одлука против медија истиче се да новчана накнада нематеријалне штете има симболички значај санкције за учињену повреду личног права и опомене за убудуће, да не буде поновљена у истом или тежем облику.<sup>52</sup> По својој природи, она није

---

<sup>48</sup> Vincenzo Zeno-Zencovich, *Damage Awards in Defamation Cases: An Italian View*, стр. 698.

<sup>49</sup> Vincenzo Zeno-Zencovich, *Damage Awards in Defamation Cases: An Italian View*, стр. 698.

<sup>50</sup> Todd Harris Fries, *The Law Of Defamation In Israel*, стр. 12.

<sup>51</sup> Todd Harris Fries, *The Law Of Defamation In Israel*, стр. 13.

<sup>52</sup> Пресуда Врховног суда Србије, Гж. 67/2009 од 21.5.2009. У време доношења одлуке курс је био 93 РСД за 1 ЕУР.

репарација већ морална сатисфакција која се постиже и самим сазнањем да је пресудом утврђена одговорност штетника и изречена грађанско-правна санкција због повреде Уставом и законом заштићеног личног права или добра, као и самим објављивањем те пресуде.<sup>53</sup>

Врховни суд Србије захтева да приликом одмеравања висине накнаде судови имају у виду друштвену заједницу којој тужилац припада и мишљење просечног члана те заједнице, опште мишљење о угледу као моралној категорији коју та заједница има, као и шири друштвени контекст (у конкретном случају спорни чланак са тешким инсинуацијама објављен је у време ванредног стања и повећане друштвене тензије због убиства премијера, у атмосфери опште неодговорности према јавности и раширене злоупотребе штампе).<sup>54</sup>

Пажња се поклања објективним мерилима, али и субјективним обележјима оштећеног. Тако је у једној одлуци наведено да накнада од 200 000 динара досуђена првостепеном пресудом, превазилази скоро двоструко износ прихода од укупно продатог тиража часописа у којем је информација са тужиочевим ликом објављена, па је суд умерио накнаду на 30 000 динара.<sup>55</sup> У другој одлуци, оцењено је да тужилац ужива велики професионални углед, да је млад човек, да се бави специфичном области медицине, да је шира јавност упозната са његовим стручним радом, да је велики број колега видео емитоване поруке на програму туженог или за њих сазнао на други начин. Емитовањем спорних СМС порука на телевизији, професионални углед и част тужиоца међу његовим сарадницима и познаницима био је повређен у већој мери и та је повреда релативно дуго трајала, те све набројано треба узети у обзир приликом одређивања накнаде штете.<sup>56</sup>

За парнице које против медија воде јавне личности, релевантан је случај Лепојић против Србије из 2007, када је ЕЦХР нарочито критиковао став домаћег суда да је углед градоначелника и директора значајнији од угледа обичног грађанина, што је касније и у литератури оцењено као апсурдно.<sup>57</sup> Потом је ВСС заузео правно схватање да особа која се бави јавном функцијом, мора да покаже мању осетљивост, односно већу толеранцију од осталих лица у смислу члана 9. ст. 1. Закона о јавном информисању, односно да су границе прихватљиве критике шире када је

<sup>53</sup> Пресуда Врховног суда Србије, Рев. 909/2006 од 4.5.2006.

<sup>54</sup> Пресуда Врховног суда Србије, Рев. 909/2006 од 4.5.2006.

<sup>55</sup> Пресуда Врховног суда Србије, Гж. 67/2009 од 21.5.2009.

<sup>56</sup> Пресуда Врховног суда Србије, Гж. 13/2004 од 12.2.2004. Билтен судске праксе Врховног суда Србије, бр. 1/2004, стр. 87.

<sup>57</sup> Славољуб Царић, *Искусство Србије*, Реформа одговорности за клевету и увреду, стр. 94.

реч о јавним личностима у односу на приватна лица.<sup>58</sup> За разлику од обичних грађана, који то својство немају, јавне личности су неизбежно и свесно изложене помном испитивању сваке своје речи и дела како од новинара, тако и од јавности уопште, те стога морају испољити већи степен толеранције.<sup>59</sup>

### 2.7. Да ли и како лимитирати новчану накнаду штете?

Постоје залагања да се медијским законом утврди горња граница износа новчане накнаде коју је могуће досудити оштећеном у парничном поступку. Лимитирање (одређивање највиших износа) новчане накнаде примењено је у предлогу Закона о штампи у Италији,<sup>60</sup> а исто решење налазимо и у аустријском медијском закону: накнада не сме угрозити економску базу медија. Максимални износ накнаде је ограничен на 20 000 ЕУР, а за нарочито тешке повреде 50 000 ЕУР.<sup>61</sup> Парламентарна скупштина Савета Европе је 2007, у резолуцији „Ка декриминализацији клевете“ апеловала на државе да успоставе разумна и сразмерна ограничења максималних износа накнаде штете, тако да се опстанак медија не доводи у питање.<sup>62</sup> Група аутора из Црне Горе предлаже да лимитирање буде стипулисано на следећи начин: „Аутор програмског садржаја и одговорни уредник не могу бити обавезани на накнаду нематеријалне штете учињене путем медија у износу који прелази четвороструки износ просечне месечне зараде (...) Оснивач медија не може бити обавезан на накнаду нематеријалне штете учињене путем медија у износу који би могао довести до великих материјалних потешкоћа или стечаја“.<sup>63</sup>

У неким државама ограничења је поставила судска пракса. Децембра 2004, Врховни суд Русије забранио је судовима да досуђују неумерене накнаде због објављивања нетачних информација које могу да изазову банкротство медијских кућа.<sup>64</sup> Са друге стране, Врховни суд Црне Горе посебно наглашава да би лимитирање накнаде нематеријалне штете, од стране Врховног суда и суда уопште, било у супротности принципу

---

<sup>58</sup> Пресуда Врховног суда Србије, Рев. 2898/2007 од 13.3.2008.

<sup>59</sup> Правно схватање усвојено на седници Кривичног одељења Врховног суда Србије 25.11.2008.

<sup>60</sup> Алдо Радловић, Однос права особности и медијског права, стр. 299.

<sup>61</sup> чл. 6. ст. 1, АТ Медиенгесетз.

<sup>62</sup> Тачка 17.8, Резолуција СоЕ 1577(2007): *Towards decriminalization of defamation*.

<sup>63</sup> Радна група НВО Акција за људска права, *Предлог реформе одговорности за повреду части и угледа у Црној Гори*, стр. 83

<sup>64</sup> OSCE, *Libel And Insult Laws: A Matrix On Where We Stand And What We Would Like To Achieve*, Беч, 2005, стр. 129.

пропорционалности, као темељном принципу европског права, који предвиђа да се према конкретним субјектима, конкретним околностима и чињеницама примењују мере које су сразмерне циљевима предвиђеним прописима, уз напомену да досуђени износ накнаде не треба да обесхрабрујуће утиче на новинаре и медије у обављању њихове улоге у очувању демократских вредности друштва.<sup>65</sup>

### 3. Новчана накнада штете и друга средства заштите

#### 3.1. Разноврсност инструмената

Осим новчане накнаде штете, домаћи формални извори медијског права оштећеном обезбеђују и право на одговор и исправку, док се у упоредном праву срећу још и опозив и извињење. Члан 199. Закона о облигационим односима, такође, предвиђа могућност да се објави пресуда или исправка и нареди повлачење спорне изјаве. Међутим, то се у судској пракси ретко користи, најчешће се прибегава тужби против медија за накнаду штете.<sup>66</sup>

Иако поједини аутори имају врло лоше мишљење о неновчаним облицима поправљања нематеријалне штете у медијском праву,<sup>67</sup> преовладава став да они морају да имају предност у односу на новчану накнаду.<sup>68</sup> Препоручује се и алтернативно решавање спорова, све ради избегавања судске процедуре.<sup>69</sup> Поводом међусобног односа различитих средстава заштите у медијском праву отворена су бројна спорна питања попут: 1. Треба ли (као у САД) задржати само имовинску сатисфакцију? 2. Ако су допуштени и облици неимовинске сатисфакције, какав је њихов однос према новчаној накнади? 3. Да ли једно искључује друго или могу коегзистирати? 4. Да ли су неки облици неимовинске сатисфакције претпоставка накнаде штете у новцу?<sup>70</sup> Упоредноправна решења су разнолика. У Украјини, на пример, новчана накнада је могућа само ако је утврђена зла намера, а јавне личности (политичари) имају право једино на неновчана средства заштите.<sup>71</sup> У литератури се среће и теза да „обични људи“ не граде репутацију преко медија, па је зато оправдано досудити им

<sup>65</sup> Начелни правни став заузет на Општој седници Врховног суда Црне Горе, одржаној дана 29.03.2011.

<sup>66</sup> Славољуб Царић, *Искусство Србије*, Реформа одговорности за клевету и увреду, стр. 92.

<sup>67</sup> Алдо Радоловић, *Однос права особности и медијског права*, стр. 299.

<sup>68</sup> Article 19, *Defamation Law And Practice In Belarus, Moldova And Ukraine*, Лондон, 2006, стр. 18.

<sup>69</sup> *Defamation and Freedom of Expression*, стр. 4

<sup>70</sup> Однос права особности и медијског права, стр. 299.

<sup>71</sup> Article 19, *Defamation Law And Practice In Belarus, Moldova And Ukraine*, стр. 15.

новчану накнаду. По томе се разликују од политичара, забављача и јавних личности, чија је репутација управо изграђена медијском активношћу, па ту повреду треба санирати неновчаним средствима заштите - преко медија.

### 3.2. Међусобни однос средстава заштите

Професионална удружења новинара захтевају да се у Закон о јавном информисању унесу одредбе које изричито предвиђају да судови, приликом одлучивања о висини накнаде штете, посебно цене и околности предузимања одговарајућих мера од стране тужиоца како би се штета умањила (нпр. подношење захтева за објављивање одговора, обраћање Савету за штампу или независном регулаторном телу надлежном за радиодифузију).<sup>72</sup> Слична решења садрже закони у окружењу. Закон о клевети Федерације БиХ у члану 8. (рубрум „Обавеза ублажавања штете”), прописује да је оштећени дужан да предузме све потребне мере да ублажи штету узроковану изражавањем неистините чињенице, а нарочито да штетнику поднесе захтев за исправку тог изражавања. Постоје и предлози да се у медијске законе унесе одредба да судови при досуђивању накнаде штете узимају у обзир да ли је медиј објавио одговор или исправку у складу са законом.<sup>73</sup>

Врховни суд Србије сматра да се приликом одређивања висине накнаде мора узети у обзир чињеница да је медиј објавио тужбичев деманти.<sup>74</sup> У земљама ефикасне и добро организоване неновчане сатисфакције (опозив, исправка, одговор) тужба ради накнаде имовинске штете није, додуше, недопуштена, али је – баш због ефеката постигнутих давањем одговарајуће неновчане сатисфакције – битно мање материјално-правно основана или је чак и посве неоснована.<sup>75</sup>

### 3.3. Исправка или одговор као процесна претпоставка новчане накнаде

По хрватском Закону о медијима право на тужбу за накнаду нематеријалне штете у складу са општим прописима облигационог права има особа која је претходно затражила од накладника објављивање исправка спорне информације односно исприке накладника када исправак није могућ (чл. 22, став 2). Нематеријална штета, која је у фокусу интереса

---

<sup>72</sup> АНЕМ, Сугестије за додатне мере које би требало да прате декриминализацију клевете и увреде, Београд, 2011, тачка 8, [www.anem.rs](http://www.anem.rs).

<sup>73</sup> Радна група НВО Акција за људска права, *Предлог реформе одговорности за повреду части и угледа у Црној Гори*, стр. 85.

<sup>74</sup> Пресуда Врховног суда Србије, Рев. 2898/2007 од 13.3.2008.

<sup>75</sup> Алдо Радоловић, *Однос права личности и медијског права*, стр. 299.

овог рада, по правилу се отклања објављивањем исправка информације чиме законодавац следи начело да се штета поправља на исти начин на који је и нанесена.<sup>76</sup> У пракси се, међутим, кумулирају захтеви за неновчану накнаду штете, са захтевом за исплату правичне новчане накнаде. Дакле, могуће је захтевати исплату новчане накнаде, иако је пре тога накладник објавио исправак или исприку, јер то не елиминише у потпуности штету, уз образложење да једном објављена нетачна, погрешна и лажна информација делује и након исправка. Таква пракса се критикује, јер се једна те иста почињена штета више пута репарира, а новчаној накнади као врсти репарације даје апсолутни приоритет. Познато је да звекет кованица и шуштање новчаница најбоље лечи сваку повреду права личности, али то није озбиљна аргументација.<sup>77</sup>

Овакво условљавање у српском закону не постоји и сматрамо да је то исправно, будући да у хрватском праву није дало очекиване резултате (интенција законодавца била је да се смањи број одштетних парница). Судови су обавезни да утврде да ли је право(а) тужиоца повређено и да му према томе пружи правну заштиту, а не да оцењују којим се правним средствима постиже већа заштита и какви су ефекти будућих пресуда, јер право избора правног средства припада тужиоцу.<sup>78</sup> Кумулација санкција је допуштена с обзиром на то да је наш закон не искључује, али је нужно уважити чињеницу да су захтеви међусобно условљени па је према томе неопходно да суд приликом одмеравања штете узме у обзир и то да ли је захтев за исправку или одговор поднет, односно, да ли је усвојен, у складу са законом.

### Закључак

1. Анализа позитивних прописа из региона показала је да круг потенцијалних дужника накнаде штете, проузроковане објављивањем информације у медијима, чине бројни субјекти, у различитим комбинацијама. У прописима се помињу: власник медија, накладник, уредник, главни уредник, директор програма, аутор, оснивач медија, издавач, лице које вршило надзор над „садржајем изражавања“, лице које је на неки други начин ефикасно контролисало садржај, лице које је објавило изражавање, новинар, правно лице које је оснивач јавног гласила, па и „аутор информације који је новинар“. Чак и када се изузму

<sup>76</sup> Дамир Јелушич, *Накнада штете због објаве спорних информација публицираних у медијима*, Хрватска правна ревија, бр. 11/2008, стр. 5 (у прелому текста на сајту аутора).

<sup>77</sup> Никола Опачић, *Грађанско-правна одговорност новинара за почињену штету због објављене информације у медију*, стр. 12 (у прелому текста доступном на сајту).

<sup>78</sup> Решење Врховног суда Србије, Гж. 92/2006 од 17.7.2006.

језичко/терминолошка понављања, дужина списка илуструје комплексну ситуацију у којој се може наћи оштећени, или суд, када је потребно утврдити пасивну легитимацију.

2. Позитивним прописима РС одговорни субјекти нису ближе дефинисани, што може изазвати конфузију, нарочито због нетранспарентне власничке структуре медија и чињенице да је правни основ ангажмана медијских радника у Србији различит (срећу се разни модалитети уговора о раду или уговора о делу). Зато предлагемо да будући српски медијски закон садржи и део са дефиницијама што је уобичајена савремена европска номотехника (нпр: у смислу овога Закона поједини појмови имају следећа значења...).

3. Сматрамо да новинара треба искључити из круга солидарних дужника. Његово присуство на пасивној страни (заједно са оснивачем медија) не побољшава правни положај оштећеног, али отвара могућност за личну освету. Уредник треба да остане потенцијални дужник, не (само) због традиције већ фактичке контроле и улоге коју има, уз напомену да је неправично да уредник сноси исте материјалне последице као његов послодавац тј. медијска кућа.

4. Приликом одређивања висине новчане накнаде нематеријалне штете у медијском праву судови узимају у обзир степен одговорности, значај повређеног добра, циљ који се сатисфакцијом жели постићи, трајање повреде као и субјективна обележја оштећеног.<sup>79</sup> Ови традиционални критеријуми у медијским парницама нису довољни. Континентална пракса дискреционалности суда, соучена је са критикама и захтевима да се износ накнаде веже за одређене објективне критеријуме као што су: природа спорне информације, њена раширеност (читаност, гледаност, слушаност, тираж), држање оштећеног, настојање медија - штетника да санира повреду, приход од продаје, приход од оглашавања. Захтева се сразмерност висине одштете са тежином повреде, односно са одређеним економским чињеницама. Релевантно је да ли је дужник физичко лице (уредник, новинар) или правно лице и какав је његов финансијски капацитет, да ли је у питању медијски гигант или не. Морају се узети у обзир и подаци о просечној плати, заради туженог па и националном стандарду. На судовима је да примјењују сва наведена мерила, поготово имајући у виду износе накнада које се у пракси досуђују за смрт или телесна оштећења.

5. Као отворено, остаје питање лимитирања новчане накнаде штете било медијским законом, било одлукама највиших судских инстанци.

---

<sup>79</sup> Јавни званичници треба да покажу виши степен толеранције према медијској критици, чак и онда када прилози о раду органа власти садрже непрецизне информације.

Иако је ово решење примењено у неким државама, оно је супротно принципу пропорционалности. Са друге стране, свако правило захтева изузетак.

6. Новчана накнада не сме имати казни карактер и судске одлуке којима се новинари одвраћају од истраживачког и критичког новинарства су непожељне. Превисоки износи угрожавају опстанак медија, воде у стечај и аутоцензуру, што је недопустиво у демократском друштву.

7. Сматра се да „неновчана“ средства заштите, гарантована медијским прописима, мање гуше слободу изражавања и информисања, а адекватније репарирају репутацију. Новчана накнада штете без објављивања пресуде (или исправке, опозива, одговора, извињења) не утиче на углед (мишљење других), већ искључиво пружа сатисфакцију, евентуално рестаурира осећај части.

8. Аргументи да новчану накнаду треба досудити тек када су остала средства заштите недовољна су основани и разумни, али они остају без снаге у ситуацијама када оштећени тужбом захтева искључиво новац.

9. Уколико је оштећени искористио право на исправку или одговор, а потом тужио и за новчану накнаду штете, то треба узети у обзир приликом одмеравања накнаде. Из тог разлога, формулација чл. 79. Закона о јавном информисању „Свако лице (...) има право на накнаду штете (...) НЕЗАВИСНО од других правних средстава која том лицу стоје на располагању“, није најприкладнија. Право на новчано обештећење није независно, већ постоји „поред“ осталих средстава заштите.

**Mihajlo Cvetković, LL.B.,**  
*Teaching Assistant,*  
*Faculty of Law, University of Niš*

### ***Civil Liability for Information published in the Media***

*The basic problem that makes this topic interesting is the conflict between the right to the media freedom of expression and the personality rights (right to privacy) and how this conflict may be solved in an adequate, balanced and fair way. These values are protected by both international and national acts but the difference is that the media freedom is significant for the society as a whole while the right to privacy and dignity is important for every individual member of that society. The trend of decriminalizing defamation and insult (offensive speech) also makes this topic very current, given that the civil sanctions remain the only instrument for the protection of the injured party.*



*Every person who has been injured by some inaccurate, incomplete or incorrectly imparted information, or by some information whose publication has been banned, as well as a person who has been injured by a failure of a media outlet to published the correction of some information or the person's reply is entitled to seek pecuniary and non-pecuniary damages for the sustained damage or harm. The obligations arising from this relation are regulated by the Public Information Act and the Obligation Relations Act. The general rules of tort law are modified by a *lex specialis*, in line with the principles of Media law. These modifications are sometimes minor and even redundant (for example, prescribing the contributory liability of journalists, the editor-in-chief and the founder of a media outlet) but sometimes they are more substantial and quite necessary (in media law, for example, the predominant standard of proof in establishing journalists' liability is the presumption of innocence while the obligation relations are governed by the assumed culpability (the defendant is guilty until proven otherwise). The journalists' duty of care has been added to the standard of due professional care. Moreover, the legislator has extended the scope of the rules contained in the Obligation Relations Act on the compensation for damage in case of a violation of honour and disseminating incorrect information; consequently, media professionals may be found liable even when they may not have known but could have established that some information was inaccurate or incomplete.*

*For these reasons, the elements of civil liability (damage, causation, culpability and unlawfulness) are perceived from the aspect of media law. Such a standpoint gives rise to a number of questions. Is the natural restitution (publishing a correction or a reply) efficient and adequate enough? Which criteria shall be applied in determining the amount of monetary compensation which shall provide for just satisfaction without being abused for "silencing" the media? How shall "multiple" reparation be avoided? In cases involving multiple legal subjects, who shall bear the primary burden of compensation? What are the exculpatory circumstances in the national and comparative law? Shall the new electronic media be regulated by specific rules?*

**Key words:** *civil liability, damage, journalist, information, professional care, media*

**Сања Ђорђевић, асистент**  
Правни факултет Универзитета у Нишу

### **СЛОБОДА ИЗРАЖАВАЊА МЕДИЈА У ПРАКСИ ЕВРОПског СУДА ЗА ЉУДСКА ПРАВА\***

**Апстракт:** *Важна компонента слободе изражавања, као сложеног људског права, представља право на слободно и неометано преношење информација. Медији су средства за масовно комуницирање са основном обавезом ширења општих и потпуних информација о питањима од јавног значаја. Као примарни преносиоци информација у савременим демократским друштвима, могу се јавити у двојструком својству: као кришитељи или као субјекти којима се криши слобода изражавања. Кроз праксу Европског суда за људска права која се тиче односа између чл. 10 Европске конвенције за заштиту људских права и основних слобода и улоге медија у друштву, утврђени су европски стандарди поштовања слободе изражавања. Утврђене стандарде и ограничења пре свега треба да поштују држава и медији као основни субјекти у процесу размене информација.*

**Кључне речи:** *Европска конвенција за заштиту људских права и основних слобода, Европски суд за људска права, слобода изражавања, ограничење слободе изражавања медији, принцип пропорционалности.*

#### **1. Увод**

Европска конвенција за заштиту људских права и основних слобода<sup>1</sup> (надаље: Конвенција), гарантује слободу изражавања чијем је тумачењу значајно допринео Европски суд за људска права (надаље: Суд) кроз развој јуриспруденције.<sup>2</sup> Та слобода зајемчена је чл. 10 Конвенције, који

---

\*Чланак је настао као резултат рада на пројекту „Људска и мањинска права у европском правном простору“, под редним бројем 14043Д, које финансира Министарство за науку и технолошки развој Републике Србије

<sup>1</sup> Више о историјату Конвенције и њеним изменама: З. Радивојевић, Европски систем заштите људских права, у „Људска права – упутство за употребу“, ОГИ, Ниш, 2004, стр. 59-64.

<sup>2</sup> Статистике кажу да је досад било преко 600 случајева поводом слободе изражавања; према: D. Voorhoof - H. Cannie, Freedom of Expression and Information in a Democratic Society: The Added but Fragile Value of the European Convention on Human Rights,

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 захевају 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 прописаних законом и неопходним у демократском друштву у интересу националне безбедности, територијалног интегритета или јавне безбедности, ради спречавања нереда или криминала, заштите јавног здравља или морала, заштите угледа и права других, спречавања откривања обавештења добијених у поверењу, или ради очувања ауторитета и непристрасности судства.“

Први став овог члана јемчи слободу изражавања и одређује њену садржину, док други наводи околности у којима та слобода може бити предмет легитимног ограничења од стране државних власти. Сам језички склоп чл. 10 (1) указује да је реч о сложеном људском праву, састављеном из две компоненте: права на слободно и неометано преношење информација и њему корелативног права на примање информација и идеја, односно активно и пасивно право на информацију.<sup>3</sup> Као средства масовног комуницирања, медији имају основну обавезу ширења општих и потпуних информација о питањима од јавног значаја, те се првенствено на њих односи прва компонента, док је шира јавност носилац другог сегмента права. Као примарни преносиоци информација у савременим демократским друштвима, медији се могу јавити у двоструком својству: као субјекти којима се повређује слобода изражавања и као прекршиоци.

Са друге стране, и државе уговорнице имају одређене обавезе на основу чл. 10 Конвенције. Негативна обавеза представља уздржавање државе од незаконитог или неоправданог мешања у коришћењу слободе изражавања. Пошто је ова слобода квалификовано право, најчешћи случај негативних обавеза тиче се државних монопола приликом издавања дозвола и лиценци за емитовање.<sup>4</sup> У последњој деценији, запажа се напор Суда да тумачи постојање позитивних обавеза држава. У ситуацијама када су представници медија били злостављани, повређени или убијани, а није

---

International Communication Gazette, 2010, p. 410, доступно на: [gaz.sagepub.com/content/72/4-5/407](http://gaz.sagepub.com/content/72/4-5/407) (25.7.2012.).

<sup>3</sup> А. Јакшић, Европска конвенција о људским правима – коментар, Београд, 2006, стр. 296.

<sup>4</sup> ECHR cases *Informationsverein Lentia v. Austria*, judgment of 24 November 1993; *Groppera Radio AG v. Switzerland*, judgment of 28 March 1990; *Autronic AG v. Switzerland*, judgment of 22 May 1990; *Demuth v. Switzerland*, judgment of 5 November 2002.

дошло до спровођења истраге,<sup>5</sup> Суд је нашао да постоји повреда чл. 10 будући да држава мора гарантовати сигурно окружење за уживање слободе изражавања.

У складу са тим, у првом делу рада биће изложени облици слободе изражавања, а затим следи појашњење ограничења ове слободе. Преостали делови рада биће посвећени неким проблемима везаним за слободу изражавања медија који су били нарочито изражени у пракси Суда, као што су критика носиоца јавних власти и дебата о питањима од јавног значаја, одговорност медија за клевету и увреду и новинарски извори информација.

## 2. Облици слободе изражавања

Слобода изражавања се чл. 10 гарантује свакоме – и физичким и правним лицима,<sup>6</sup> у усменом и писаном облику. Право на преношење информација остварује се на различите начине, без обзира на број публикација, форму (папирни, аудио-визуелни или електронски формат), или коришћена средства (финансијска или техничка). Поред заштите саме садржине информација и идеја, заштићен је и метод њиховог представљања остварен путем летака, књига, уметничких дела, штампе, радија,<sup>7</sup> телевизије, биоскопа или, у данашње доба, путем интернета.<sup>8</sup> Овом слободом заштићени су сви облици изражавања – остварени не само путем написаних или изговорених речи, већ и путем слика, цртежа и фотографија.<sup>9</sup>

<sup>5</sup> Најпознатији случај је *Özgür Gündem v. Turkey*, judgment of 16 March 2000, када влада није пружила заштиту новинарима који су били мета терористичких напада. Суд је утврдио да постоји не само негативна, већ и позитивна обавеза, која пак не сме бити такве врсте или толиког обима да представља немогућ или непропорционални терет који се намеће држави.

<sup>6</sup> Кроз праксу, Суд је утврдио да заштиту могу тражити новинари, уредници и продуценти као физичка лица, али и медијске куће као правна лица, што је потврђено у ECHR cases *Goodwin v. UK*, judgment of 27 March 1996; *Vogt v. Germany*, judgment of 26 September 1995; *Unabhängige Initiative Informations Vielfalt v. Austria*, judgment of 26 February 2002, *Sunday Times v. UK*, no 1, judgment of 26 April 1979, *Jersild v. Denmark*, judgment of 23 September 1994.

<sup>7</sup> Материјал емитован преко радија такође је заштићен чл. 10, без обзира да ли је реч о информативном или забавном програму, потврђено у *Groppera Radio AG v. Switzerland*.

<sup>8</sup> ECHR cases *Times Newspapers Ltd. v. UK*, judgment of 10 March 2009; *Editorial Board of Pravove Delo and Shtekel v. Ukraine*, judgment of 5 May 2011, *Delfi v. Estonia*, communicated 11 February 2011. Више о томе: Research report - Internet: case-law of the European Court of Human Rights, Research division of the Council of Europe, 2011, pp. 11-17.

<sup>9</sup> Као илустрација, може се навести случај када је новинару било забрањено објављивање фотографије политичара у вези са серијом текстова о његовој финансијској ситуацији. Анализирајући контекст овог случаја, Суд је истакао да је ирелевантно да ли су одређена особа или њена слика познати јавности – једино је битна чињеница да ли је одређена особа

Суд пружа различитим категоријама изражавања (политичко, комерцијално, уметничко, академско), другачији степен заштите, те је, према садржини информација и идеја која се жели пренети, успостављена хијерархија вредности које се штите чл. 10 Конвенције. Због значаја функције очувања плурализма мишљења у друштву, најзаштићенији облик слободе изражавања је тзв. политички говор, одн. коментари о питањима од јавног значаја које пружају медији и јавне личности, док је најмање заштићено комерцијално изражавање.

### 3. Ограничења слободе изражавања

Конвенција садржи две врсте ограничења слободе изражавања. Прва врста је предвиђена самим чл. 10 (2), којим се држави под одређеним условима допушта дерогација права. Друго ограничење произилази из чл. 17,<sup>10</sup> који забрањује злоупотребу права, и односи се на забрану говора мржње.<sup>11</sup>

#### 3.1. Дерогација слободе изражавања

Како слобода изражавања није апсолутно право, у чл. 10 (2) предвиђена је *numerus clausus* листа основа дозвољених ограничења. Оправданост сваког од њих цени се према тзв. тростепеном тесту, у оквиру кога Суд тражи одговоре на следећа питања: да ли су одређене мере прописане законом или у складу са законом, да ли се њима тежи остваривању легитимног циља, као и да ли су нужне у демократском друштву.<sup>12</sup> При томе, сва ограничења морају бити рестриктивно тумачена, а исказана потреба за њима се мора убедљиво доказати.<sup>13</sup> Терет дока-

---

ушла у јавну сферу. У поменутом случају било је јасно да је политичар део јавне сфере, јер је биографију и фотографију објавио на интернет страници аустријског парламента; *Krone Verlag GmbH & Co. KG. v. Austria*, judgment of 26 February 2002, para. 37. Више: А. Mowbray, Institutional Developments and Recent Strasbourg Cases, *Human Rights Law Review*, 2005, p. 179.

<sup>10</sup> Чл. 17 гласи: „Ништа у овој Конвенцији не може се тумачити тако да подразумева право било које државе, групе или лица да се упусте у неку делатност или изврше неки чин који је усмерен на поништавање било ког од наведених права и слобода или на њихово ограничавање у већој мери од оне која је предвиђена Конвенцијом.“

<sup>11</sup> Више: А. Weber, *Manual on hate speech*, Council of Europe, 2009, pp. 22-23.

<sup>12</sup> Одмеравање предузетих мера на основу питања „оправданости“ или „довољности“ и „неопходности у демократском друштву“ назива се принцип пропорционалности, који је инхерентан европском систему заштите људских права још од случаја *Lawless v. Ireland*, judgment of 1 July 1961. Према: М. Настић, Принцип пропорционалности у пракси уставних судова и Европског суда за људска права, *Правни живот - Право и простор*, бр. 12, Београд, 2010, стр. 979-981.

<sup>13</sup> ECHR cases *Observer and Guardian v. UK*, judgment of 26 November 1991, para. 59; *Ahmed at. al. v. UK*, judgment of 2 September 1998, para. 55 (1).

зивања оправданости, целисходности, легитимности и пропорционалности мера лежи на држави. Приликом одмеравања оправданости ограничења, Суд дозвољава шире поље слободне процене државе код питања морала или комерцијалног изражавања,<sup>14</sup> а уже у односу на политички говор. Према образложењима судских пресуда, запажа се да је тас често превагнуо на страну подносилаца представке због негативног одговора на једно од три постављена услова, будући да је неопходно њихово кумулативно испуњење.

Од свих основа из чл. 10 (2), државе су се у ограничавању слободе изражавања медија најређе позивале на заштиту јавног здравља<sup>15</sup> и морала. Чешће су се позивале на опасност по „националну безбедност, територијални интегритет или јавну безбедност“, и забрањивале објављивање чланака те тематике.<sup>16</sup> Међутим, Суд је увек истицао значај познатог правила о уском тумачењу изузетака, како државе не би позивањем на овај основ онемогућавале медије у вршењу основне обавезе – пружања информација од јавног значаја. Основи који су се највише пута јављали у јуриспруденцији Суда када је реч о ограничавању медија су „заштита угледа и права других, спречавање откривања обавештења добијених у поверењу, или очување ауторитета и непристрасности судства“. У вези са објављивањем информација и коментара судских поступака, неопходно је помирити два опречна интереса: захтева јавности да буде обавештена о питањима од општег значаја са захтевом за несметаним обављањем правосудне функције. Иако се изричито не помиње у чл. 10, слобода штампе установљена је праксом Суда.<sup>17</sup> Неки од најзначајнијих случајева управо су везани за ову слободу, при чему је Суд морао пажљиво да успостави равнотежу између поменутих два интереса.

<sup>14</sup> *Vgt Verein Gegen Tierfabriken v. Switzerland*, judgment of 30 June 2009, para. 77. Више: O. Bakircioglu, *The Application of the Margin of Appreciation Doctrine in Freedom of Expression and Public Morality Cases*, *German Law Journal*, Vol. 8, No 7, 2007, pp. 719-724, 731-733.

<sup>15</sup> Један од ретких примера је случај *Stambuk v. Germany*, judgment of 17 October 2002, где је било речи о детаљном новинарском чланку ласерских третмана вида. Суд је заузео став да је било потребно објавити чланак због заштите јавног здравља и информисаности јавности.

<sup>16</sup> Државе су се на овој основ позвале у: ECHR cases *Observer and Guardian v. UK*, judgment of 26 November 1991; *Vereniging Weekblad Bluf! v. Netherlands*, judgment of 9 February 1995; *Sürek v. Turkey*, no 1, judgment of 8 July 1999; *Özler v. Turkey*, judgment of 22 November 2001; *Yamurdereli v. Turkey*, judgment of 4 June 2002; *Çetin and others v. Turkey*, judgment of 13 February 2003; *Duzgoren v. Turkey*, judgment of 9 November 2006; *Ergin v. Turkey*, no 6, judgment of 4 May 2006; и др.

<sup>17</sup> А. Јакшић, *op.cit.*, str. 298.

У једном од најпознатијих случајева,<sup>18</sup> поставило се питање објављивања информација о проблематици која је ишчекивала свој епилог у националној судници. Суд је, након вагања опречних интереса, закључио да јавност има право на одређене информације, чак и уколико чињенице и покренута питања представљају део већ покренутог судског поступка. Формулишући своју пресуду, Суд је нарочито истакао факторе који су допринели таквој одлуци: обим и неквалификовано ограничење забране, умереност новинског текста, дужина мировања судског поступка и преговора о поравнању, као и дужа јавна дебата у вези проблематике која је погађала велики део друштва.

Када је, пак, реч о критици правосуђа и судија, Суд је заузео рестриктивније виђење од оног које се тиче слободе штампе или медијске критике других јавних, а нарочито политичких личности. Када је новинар критиковао законитост пресуде домаћег суда, због чињенице да су двоје од троје судија поротника били запослени код органа који је био тужена странка, Суд је истакао да: „*Легитимни интерес државе да заштити углед двојице судија-поротника... није у сукобу са интересом подносиоца да буде у могућности да учесвује у дебати о структуралној непристрасности вишег суда.*“<sup>19</sup> Стога је Суд нашао да је кривично гоњење новинара за клевету било неоправдано. Такође је дошло до кршења чл. 10 када је новинар критиковао судије за политичку пристрасност приликом доношења пресуде. Упркос оштрим речима, Суд је на крају нашао да је новинар изнео свој вредносни суд, који је поред тога био и поткрепљен бројним чињеницама и представљао део јавне дискусије о важном питању друштва.<sup>20</sup>

Суд се сличним принципима руководи и када су на мети критика јавни тужиоци и други представници власти који учествују у судским поступцима, али ипак истиче да тужилац ужива мању заштиту од судије.<sup>21</sup>

---

<sup>18</sup> Случај *Sunday Times v. UK*, где се новинска кућа припремала за објављивање текста о тестирању лека пре дистрибуције на тржиште. Чланак се заснивао на бројним наводима који су потицали из извора независних од медијског извештавања, а који су тврдили су да је дошло до тежих деформација због конзумације лека. Неке од породица погођене овим проблемом постигле су вансудске нагодбе са фармацеутском фирмом, неке су и даље биле у преговорима, а неке у раним фазама спора. Фармацеутска кућа је издејствовала забрану објављивања чланка, сматрајући да би објава текста представљала непоштовање ауторитета суда и националних судских поступака који су били у току. Суд је нашао да државна забрана издавања новинског чланка није испунила тројаки тест пропорционалности јер извршење забране није представљало „хитну друштвену потребу“ нити да је мера била „пропорционална законитом циљу који се жели остварити“.

<sup>19</sup> *Barfod v. Denmark*, judgment of 22 February 1989, para. 29.

<sup>20</sup> *De Haes and Gijssels v. Belgium*, judgment of 24 February 1997, para. 47.

<sup>21</sup> *Nikula v. Finland*, judgment of 21 March 2002, para. 50.

Поред тога, води се рачуна о разликовању објективних и субјективних елемената критике, те је Суд истакао да се изражена критика у једном случају односила на стратегију и рад тужиоца, и није представљала личну увреду.<sup>22</sup> Са друге стране, иако се врши јасно разликовање између чињеница и вредносних судова, неопходно је поткрепити потоње чињеничним основом који служи као премиса за вредносни закључак. Зато је Суд уважио кршење чл. 10 само поводом поткрепљених изјава у случају када је новинар оптуживао тужиоца за чланство у милитантној политичкој странци, упркос аргументима новинара да је изражена политичка пристрасност члана правосуђа питање од великог правног и друштвеног значаја.<sup>23</sup>

Чест је случај да државе уговорнице Конвенције предвиђају законске забране објављивања свих информација која су везана за питања пред судом. У вези са тим, Суд је нашао да кривично осуђивање новинара због откривања процесних информација<sup>24</sup> представља кршење чл. 10 Конвенције из двоструког разлога: са једне стране због апсолутног карактера предвиђене забране, а са друге, због онемогућавања медија да обавештавају јавност о питањима код којих је јасно да су питања од јавног значаја.

Међутим, постоје бројни примери када Суд није утврдио кршење чл. 10 Конвенције, попут поновних медијских спекулација о криминалном понашању одређених лица против којих су кривичне оптужбе већ биле одбачене,<sup>25</sup> или код самосталног оцењивања доказа из судског поступка и изношења мишљења новинара о виности оптуженог.<sup>26</sup>

### 3.2. Забрана говора мржње

Треба успоставити осетљиву равнотежу између широког тумачења слободе изражавања и говора мржње који представља мешање и нарушавање права других. Када је реч о говору мржње, у прво време је

<sup>22</sup> Ibid.

<sup>23</sup> *Perna v. Italy*, judgment of 25 July 2001. Непоткрепљеност јавно изречених изјава путем медија такође је био предмет анализе Суда у случајевима *Selisto v. Finland*, judgment of 16 November 2004 и *Pedersen and Baadsgaard v. Denmark*, judgment of 17 December 2004.

<sup>24</sup> У случају *Du Roy and Malaurie v. France*, judgment of 3 October 2000, два новинара су објавила информацију да је неко у току кривичног поступка, поднео захтев за учешће у својству приватне странке. По француском закону, који успоставља генералну и апсолутну забрану објављивања било којих информација везаних за судске поступке, чак и оне чисто техничког карактера, то представља кривично дело.

<sup>25</sup> *Constantinescu v. Romania*, judgment of 27 June 2000. Када је новинар у свој чланак укључио и коментар о криминалном понашању одређених лица против којих су кривичне оптужбе већ биле одбачене, био је кривично осуђен за клевету.

<sup>26</sup> *Worm v. Austria*, judgment of 29 August 1997. Новинар је истицао важност дебате и информисања јавности, будући да је оптужени био бивши потпредседник владе и министар финансија.



јуриспруденција ишла линијом међусобног искључивања чл. 10 и чл. 17 Конвенције, односно ослањала се на основ из чл. 17, како би у потпуности искључила примену чл. 10 (1).<sup>27</sup> Међутим, касније тумачење Суда ишло је у правцу повезивања чл. 17 са чл. 10 (2), првенствено са условом „неопходности мере у демократском друштву“. Оваквим приступом, Суд оставља широко тумачење слободе изражавања на основу чл. 10 (1), те ту може спадати и право изражавања ставова који су увредљиви или узнемирујући.<sup>28</sup>

Следеће питање које се поставило пред Судом је разликовање говора мржње *per se* од расистичких изјава и изјава којима се подстиче насиље. Говор мржње је апсолутно без заштите чл. 10, док се код потоњих изјава врши разматрање њихове дозвољености у оквирима основа из чл. 10 (2). Наиме, Суд је истакао да: „Толеранција и поштовање једнакости достојанства сваког људског бића представља темељ демократског и плуралистичког друштва. Стога, као ствар принципа може се сматрати неопходним у одређеним демократским друштвима да се врши санкционисање или чак спречавање свих облика изражавања којима се шири, подстиче, промовише или оправдава мржња заснована на нетрпељивости (укључујући и верску нетрпељивост), под условом да су све наметнуте „формалности“, „услови“, „ограничења“ или „казне“ пропорционалне легитимном циљу коме се тежи. Даље... не може бити никакве сумње да конкретни изрази говора мржње који могу бити увредљиви за одређене појединце или групе, нису заштићени чл. 10 Конвенције.“<sup>29</sup>

Суд је у познатом случају<sup>30</sup> расистичких изјава пренесеним путем медија, истакао да се због јачег и непосреднијег утицаја који стварају аудио-визуелни медији у односу на штампане, мора бити посебно обазрив. Ипак, закључио је да је кривична осуда новинара била непропорционална, будући да је интервју за документарни филм направљен са циљем доприноса јавној дебати о питањима од општег значаја, а не са намером пропагирања расизма. Поред намере, узета је у обзир и чињеница да је емитовање вршено у оквиру информативног програма и било намењено добро информисаној јавности, као и да се

---

<sup>27</sup> *Glimmerveen and Hagenbeek v. Netherlands*, judgment of 11 October 1979.

<sup>28</sup> Freedom of Expression Under The European Convention of Human Rights – Interights Manual for Lawyers, London, 2010, p. 4. Критику оваквог гледишта: Н. Cannie – D. Voorhoof, The Abuse Clause and Freedom of Expression in the European Human Rights Convention, Netherlands Quarterly of Human Rights, Vol. 29/1, 2011, pp. 56-68.

<sup>29</sup> *Gündüz v. Turkey*, judgment of 4 December 2003, para. 40-41.

<sup>30</sup> У случају *Jersild v. Denmark*, новинар је интервјуисао три члана расистичке групе из Копенхагена који су том приликом давали изразито негативне коментаре о имигрантима, прначком становништву и другим етничким мањинама у Данској.

новинар дистанцирао од изјава и мишљења субјеката интервјуа.<sup>31</sup> Суд је, пажљиво успостављајући равнотежу између могућег ограничења и јавног интереса, закључио да је претежнији био јавни интерес за ширењем информација о важној теми. Наиме, медији су вршили функцију „јавних чувара“ друштвеног поретка, отварајући све теме друштва, па и оне непријатне садржине, због остваривања права јавности на релевантне информације, истовремено обављајући свој основни задатак. Ипак, претходни пример није успоставио правило о потпуној слободи и неодговорности новинара, јер се увек мора обратити пажња да медији не постану средство преношења и ширења говора мржње.<sup>32</sup>

#### 4. Критика носиоца јавних власти и дебата о питањима од јавног значаја

Резолуцијом бр. 428 Парламентарне скупштине Савета Европе из 1970. године предвиђена је обавеза медија да шире опште и потпуне информације о питањима од јавног значаја. Наиме, право на слободу изражавања често представља предуслов у остваривању других права и слобода гарантованих Конвенцијом и тиме „...представља један од темеља таквог друштва, један од основних услова за његов напредак и за развој сваког човека.....Односи се не само на „информације“ или „идеје“ које су прихватљиве или се сматрају неувредљивим или небитним, већ и оне које вређају, шокирају или узнемиравају државу или неки део становништва. То су све захтеви плурализма, толеранције и широкоумља, без којих нема „демократског друштва“.“<sup>33</sup>

У складу са тим, медији играју једну од најзначајнијих улога у државама са системом владавине права<sup>34</sup> јер врше улогу „јавног чувара“.<sup>35</sup> Због значаја функције коју обављају као изабрани представници народа, политички представници, са једне стране имају велику слободу изражавања, а са друге, представљају предмет критика. Управо се меди-

<sup>31</sup> Садржина интервјуа са социологом такође је била предмет анализе у *Erdogdu and Ince v. Turkey*, judgment of 8 July 1999.

<sup>32</sup> Потврђено у *Sürek v. Turkey*, judgment of 8 July 1999, para. 63, када је власник новина кажњен за публикавање летака на којима је, између осталог, писало да је држава учествовала у масакрима Курда у циљу стратешке кампање истребљења. Суд је нашао да поменути летак није заштићен чл. 10 због суштине поруке коју је пропагирао - да је насиље неопходна и оправдана мера самоодбране од агресора.

<sup>33</sup> *Handyside v. UK*, judgment of 7 December 1976, para. 48-49.

<sup>34</sup> *Prager and Oberschlick v. Austria*, judgment of 26 April 1995, para. 34.

<sup>35</sup> *D. Voorhoof - H. Cannie*, op.cit, pp. 414-415. Потврђено у *Sunday Times v. UK*, para. 65; *Lingens v. Austria*, judgment of 8 July 1986, para. 41; *Jersild*, para. 31.

јима допушта шира слобода у критиковању поменутих лица, будући да је слобода политичког расправљања суштински концепт демократског друштва. Управо путем медија, јавност бива упозната са идејама, ставовима, активностима политичара и политичким расправама и на тај начин формира мишљење.<sup>36</sup> „Слобода штампе... јавности даје једно од најбољих начина откривања и формирања мишљења о идејама и ставовима политичких вођа. Генерално, слобода политичке дебате је у самој сржи концепта демократског друштва, који преовладава целом Конвенцијом... Границе прихватљиве критике су, сходно томе, шире у погледу политичара, него у погледу приватних лица. За разлику од приватних лица, политичари се неизбежно и свесно излажу анализи сваке своје речи и сваког дела, од стране новинара и јавности уопште... Чл. 10 (2), омогућава да се углед других... итити, а таква заштита односи се на политичаре... али у таквим случајевима, таква заштита мора се одвагати у односу на интерес отворене дискусије о политичким питањима.“<sup>37</sup> Пошто се политичари неминовно и свесно излажу преиспитивању својих речи и дела, самим уласком у „јавну сферу“, границе дозвољене критике су шире постављене. Насупрот томе, „обичан“ грађанин не улази у јавну арену, те је његово право на приватност веће.

Поред тога, став је Суда да се у новинским чланцима може вршити и извесно претеривање и провокације,<sup>38</sup> уколико је циљ допринос јавној дебати о значајним политичким темама. Зато је Суд истакао да мера владе усмерена против новинара који критикује јавну личност „представља једну врсту цензуре, која би га могла одвратити од критиковања у будућности... У контексту политичке дебате, изрицање такве казне вероватно би новинаре одвратило од давања доприноса у јавној дискусији о питањима која се тичу живота заједнице. На исти начин, оваква казна вероватно ће омести штампу у извршењу свог задатка преносиоца информација и чувара јавности.“<sup>39</sup>

Слобода изражавања обухвата критику свих политичких и јавних личности, како домаћих тако и страних.<sup>40</sup> Међутим, у тим осетљивим

---

<sup>36</sup> Право критиковања власти, слања и примања политичких информација првенствено је право медија што је и потврђено у *Lingens; Sener v. Turkey*, judgment of 18 July 2000; *Dichand et. al. v. Austria*, judgment of 26 February 2002.

<sup>37</sup> *Lingens*, para. 42.

<sup>38</sup> *Prager and Oberschlick*, para. 38, *Dichand et. al. v. Austria* para. 41 и *Dalban v. Romania*, judgment of 28 September 1999, para. 49.

<sup>39</sup> *Monnat v. Switzerland*, judgment of 21 September 2006, para. 70 и *Lingens*, para. 44.

<sup>40</sup> У случају *Colombani et.al. v. France*, judgment of 25 July 2002, грубо је нападан краљ Марока, шеф државе која је главни снабдевач дроге континенталне Европе, иако је краљ Хасан II више пута јавно истицао чвсту посвећеност борби против трговине наркотицима.

ситуацијама, тешко је разграничити докле сеже слобода изражавања, а где почиње извршење инкриминисаних дела попут вређања страног шефа државе или говор усмерен против суверенитета и територијалног интегритета државе. Иако Суд предузима приступ „од случаја до случаја“, на основу досадашње праксе се може рећи да се даје предност слободи изражавања уколико није садржао елементе говора мржње или насиља.<sup>41</sup> Чак и у случајевима тзв. борбе против тероризма, Суд не сматра да држава располаже неограниченим средствима. Наиме, није увек неопходно нити пропорционално ограничавање слободу изражавања, нарочито када би то подразумевало кривичну осуду медија,<sup>42</sup> или забрану дистрибуција информација које су доступне у другим државама уговорницама.<sup>43</sup>

Приликом постављања питања границе дозвољене критике, Суд је истицао и „да слобода изражавања повлачи посебне дужности и одговорности“. Наиме, слобода изражавања се не може штитити онда када води кршењу или суштинском ограничењу других људских права и слобода, првенствено права на приватност или права на слободу вероисповести. Поред тога, Суд је подвукао јасну границу између дозвољеног претеривања и недозвољеног увредљивог или клеветничког језика.

У случајевима када је као последица критике дошло до оптуживања за клевету и увреду, Суд је кроз праксу јасно истакао неопходност разликовања чињеница и вредносних судова. Наиме, чињеница је подложна доказивању истинитости, док нечији став представља лични доживљај одређеног лица, чиме је искључено такво доказивање.

Суд је по први пут нагласио улогу медија као основног контролора друштвено-политичких процеса у случају *Lingens*,<sup>44</sup> истакавши да се „...мора пажљиво направити дистинкција између чињеница и вредносних судова. Постојање чињеница може се доказати, а истинитост вредносног суда не подлеже доказивању... у оваквим случајевима, новинари не могу избећи казну... осим ако не докажу истинитост својих изјава... Што се тиче вредносних судова, овакав захтев је немогуће испунити, и то представља кршење саме слободу мишљења, која је темељни део права

<sup>41</sup> Donna Gomien, op.cit, стр. 116. Потврђено у *Incal v. Turkey*, judgment of 9 June 1998; *Başkaya and Okçuoglu v. Turkey*, judgment of 8 July 1999; *Karatas v. Turkey*, judgment of 8 July 1999.

<sup>42</sup> *Erdogdu and Ince v. Turkey*, supra 31.

<sup>43</sup> *Association Ekin v. France*, judgment of 17 July 2001.

<sup>44</sup> У овом предмету новинар је критиковао тадашњег канцелара због попустљивости коју је исказао према политичару са нацистичком прошлoшћу. Више: J. F. Flauss, op.cit, pp. 816-821.

које осигурава чл. 10 Конвенције“.<sup>45</sup> Суд је из тих разлога закључио да би било неприхватљиво да у демократском друштву новинар не може изрећи критички став.<sup>46</sup> Суштина медија је у саопштавању и преношењу информација и идеја што подразумева преношење не само чињеничних исказа већ и вредносних судова,<sup>47</sup> који се, пак морају заснивати на довољној чињеничној основи.<sup>48</sup> Супротно томе, политичка личност која је већ одслужила казну за кривично дело не може подићи тужбу за клевету против новинара који је приговорио на такво понашање из прошлости политичара, будући да је реч о истинитој чињеници.<sup>49</sup>

Суд је истакао да је дозвољено да медији дају вредносне оцене актуелне политике, и допунио да би било потпуно неприхватљиво спречити новинара да изрази свој критички став док не буде могао да докаже истинитост својих тврдњи.<sup>50</sup> Свакако, то не подразумева непоштовање или непружање заштите угледу политичара, већ да пружена заштита мора бити у равнотежи са захтевом слободне расправе о питањима од општег интереса.

Као што постоји виши степен толеранције критике која је упућена влади у односу на политичара, тако постоји виши степен толеранције критике усмерених против политичара у односу на „обичног“ појединца. Иако политичари имају право да штите своју репутацију, најчешће позивајући се на право на приватност предвиђено чл. 8 Конвенције, границе дозвољене критике шире су када је у питању политичар него приватни појединац.<sup>51</sup> У процени да ли је критички коментар био у јавном интересу, значајан фактор одлучивања биће сагледавање опсега „статуса јавне фигуре конкретних лица“,<sup>52</sup> при чему је ирелевантно да ли је особа позната

---

<sup>45</sup> *Lingens*, para. 46, што је такође потврђено у *Feldek v. Slovakia*, judgment of 12 July 2001, para. 76 и 85, *Pedersen and Baadsgaard*, para. 71; *Jerusalem v. Austria*, judgment of 27 February 2001, para. 43.

<sup>46</sup> Од бројних случајева који се тичу клевете и увреде, издвајају се они који су били упућени путем медија: ECHR cases *Goodwin*; *Tolstoy Miloslavsky v. United Kingdom*, judgment of 13 July 1995; *Tonsbergs Blad As and Haukom v. Norway*, judgment of 1 March 2007; *Standard Verlagsgesellschaft MBH v. Austria*, no 2, judgment of 22 February 2007; *Lepojić v. Serbia*, judgment of 6 November 2007; *Filipović v. Serbia*, judgment of 20 November 2007; *Egeland and Hanseid v. Norway*, judgment of 16 April 2009; *Bodrožić and Vujin v. Serbia*, judgment of 23 June 2009.

<sup>47</sup> *Lingens*, para. 46, *Oberschlick v. Austria*, no 1, judgment of 23 May 1991, para. 63 и *Schwabe v. Austria*, judgment of 28 August 1992, para. 34.

<sup>48</sup> Потврђено у *De Haes and Gijssels*, para. 47 и *Scharsach iNews Verlagsgesellschaft v. Austria*, judgment of 13 November 2003, para. 39.

<sup>49</sup> *Schwabe*, paras. 30-34.

<sup>50</sup> *Dalban* para. 49.

<sup>51</sup> *Feldek*, para. 74-85. Види *supra* 37.

<sup>52</sup> *Tammer v. Estonia*, judgment of 6 February 2001, para. 67-68.

јавности – оно што је важно је да ли је лице ступило у „јавну арену“.<sup>53</sup> Слично томе, Суд је утврдио и да свако удружење које се активно укључује у јавне дискусије, исто као и појединци који свесно улазе у медијски простор, морају поседовати високи степен толеранције на критике.

Иако је у бројним домаћим законодавствима извесно критиковање политичара или јавних личности било инкриминисано као клевета, Суд је готово увек долазио до закључка да је неоправдано ограничавана слобода изражавања медија.<sup>54</sup> Закључак анализе Суда је у оваквим околностима било критиковање оних закона који стављају терет доказивања истинитости изјава на оптуженог.

У новије време, Суд је заузео став да новинарска слобода изражавања обухвата и одређени степен претеривања, чак и провокације.<sup>55</sup> Такође је успостављен принцип да одговор јачег интензитета, настао као реакција на раније изречен провокативан став, ужива већи степен заштите.<sup>56</sup> Исте принципе Суд је применио на основу аргумента *a simili ad simile* и у случајевима када су домаћи судови издавали забране понављања наводних штетних или увредљивих изјава о јавним и политичким личностима.<sup>57</sup>

Поред политичких тема, медији уживају специјалан статус и када је реч о свим осталим питањима од важности за друштво. Суд је закључио да они имају не само функционални задатак, већ и моралну обавезу да саопштавају информације и идеје које се износе и у другим областима од јавног интереса, а што одговара праву јавности да прима те информације.<sup>58</sup> Стога, када су једне новине, на основу изјаве сведока, изнеле тврдње о полицијској бруталности,<sup>59</sup> и зато новинари били осуђени, Суд је истакао

<sup>53</sup> *Krone Verlag GmbH*, para. 37; *Hrico v. Slovakia*, judgment of 20 July 2004.

<sup>54</sup> Критиковање политичара због њихових јавно изречених изјава о стратешким питањима од јавног значаја, било је предмет анализе Суда у случајевима *Lingens*; *Oberschlick* no 1, 1991 и *Oberschlick v. Austria*, no 2, judgment of 1 July 1997.

<sup>55</sup> *Supra* 38.

<sup>56</sup> Као илустрацију можемо навести случај *Oberschlick v. Austria*, no 2 из 1997, када је политички вођа партије изјавио да је немачка борба током Другог светског рата била за мир и слободу, након чега је уследио новинарски чланак где је дотично лице било окарактерисано као „идиот“. Суд се сложио са констатацијом да је изречени говор био провокативан, али да су употребљене речи биле пропорционалне са реакцијом која је створена првоизреченим ставом.

<sup>57</sup> *Dichand*, paras. 44-47.

<sup>58</sup> *Ibid*, para. 40.

<sup>59</sup> *Thorgeirson v. Iceland*, judgment of 25 June 1992, назвавши полицајце „животињама у униформама“ и „појединцима чији су ментални капацитети једнаки новорођенчадима“, para. 9.

да таква казна одвраћа од отворене друштвене расправе у погледу питања која су од опште важности.<sup>60</sup>

### 5. Новинарски извори информација

У пракси Суда су се поводом новинарских извора јавиле три врсте проблема: дозвољеност коришћења јавно доступних информација, поузданост информација и заштита поверљивих извора.

#### 5.1. Јавно доступне информације

Уколико новинар буде онемогућен у коришћењу информација које су лако доступне јавности или буде кажњен за њихово коришћење, по правилу такав случај представља кршење чл. 10.

У најпознатијем примеру,<sup>61</sup> Суд је нашао да је привремена забрана објављивања новина до завршетка националног судског поступка, била у складу са чл. 10, будући да према ставу 2 држава на основу слободне процене може извршити ограничење уколико оцени да постоји претња националној безбедности. Међутим, након што је поверљивост била у великој мери нарушена због широке дистрибуције спорних информација,<sup>62</sup> Суд је сматрао да наставак забране објављивања губи смисао, те од тог временског тренутка представља кршење чл. 10. Слично томе, када су запослени медијске куће током ноћи одштампали и дистрибуирали нови тираж спорног броја часописа, Суд је нашао да је дошло до повреде чл. 10, будући да су спорне информације, које су представљале разлог хапшења уредника и заплене часописа, постале доступне јавности.<sup>63</sup>

Слично томе, када је новинској организацији било забрањено објављивање слике особе која је била осумњичена за кривично дело, уз коментаре да је реч о извршиоцу, Суд је нашао да је забрана објављивања слике била прописана законом, а такође и извршена са легитимним циљем – „заштита права и угледа других лица“ и „ очување ауторитета и независности судства“. Последњи корак у тростепеном тесту ограничења било је питање неопходности дате мере у демократском друштву. Разматрајући све околности случаја, а нарочито чињеницу да је осумњичено лице одавно било познато јавности, као и чињенице да је осумњичен за

---

<sup>60</sup> Ibid, para. 68, видети supra 39.

<sup>61</sup> У спојеним предметима *Observer and Guardian* и *Sunday Times v. UK*, по 2, из 1991. године, поменуто дневне новине су објављивале информације и одломке из објављене књиге пензионисаног припадника британске службе безбедности, где се наводи да је служба вршиле неке незаконите активности.

<sup>62</sup> Широка дистрибуција подразумевала је објављивање и продају књиге у неколико земаља, па чак и њен несметан увоз у Велику Британију.

<sup>63</sup> *Vereniging Weekblad Bluf!*, paras. 43-45.

политичка дела која дирају у саме темеље демократског друштва, Суд је нашао да превагу има јавни интерес за извештавањем. На тај начин, Суд је дошао до закључка да је мера забране објављивања фотографије ограничила слободу извештавања. Суд је закључио да је предузета мера била несразмерна легитимном циљу ради којег је предузета, *a fortiori* узевши у обзир да се фотографија слободно објављивала у другим новинама. Будући да је било речи о јавној личности, Суд је закључио да оваква забрана представља кршење чл. 10.<sup>64</sup>

Симболично је да се први случај пред новоформираним, сталним Судом, управо тицао слободе изражавања,<sup>65</sup> када је установљено да се не може забрањивати објава информација о финансијској и пореској ситуацији одређених лица, које су свима доступне кроз јавне пореске књиге. Исто тако, када се јавно презентују чињенице и информације на конференцији за штампу, које су већ биле доступне јавности и пре конференције, не могу се спроводити мере кажњавања новинара због угрожавања поверљивости судске истраге.<sup>66</sup>

## 5.2. Поузданост извора информација

Иако једно од основних правила новинарства гласи „проверити, проверити и опет проверити“, Суд стоји на становишту да је разумно ослањање новинара на меридавне, званичне извештаје без проверавања тачности навода у њима.<sup>67</sup>

Тим поводом, Суд сматра да је неразумно наметнути услов о потврди истинитости навода, јер би то довело медије у ситуацију да објављују само потпуно проверене чињенице. Овакав *ratio* Суда, који дозвољава објављивање информација које се не могу проверити, па чак и гласина које круже у јавности,<sup>68</sup> жели се да се допринесе отварању дебата о свим питањима од јавног значаја и истовремено поштује и право на пасивну информацију коју имају грађани.<sup>69</sup> „Медијима се мора оставити одређени простор за грешке, при чему се њихова одбрана мора заснивати на доброј вери (*bona fides*), а не на истинитости тврдњи.“<sup>70</sup> Уколико се новинар руководи овим правним стандардом понашања, а касније се утврди неистинитост датих изјава, неће се постављати питање његове

<sup>64</sup> *News Verlags GmbH and Co. KG v. Austria*, judgment of 11 January 2000.

<sup>65</sup> *Fressoz and Roire v. France*, judgment of 21 January 1999.

<sup>66</sup> *Weber v. Switzerland*, judgment of 22 May 1990.

<sup>67</sup> Потврђено у *Colombani*, para. 65.

<sup>68</sup> *Lingens*, para. 41; *Thorgeirson*, para. 65.

<sup>69</sup> ECHR case *Salov. v Ukraine*, judgment of 6 September 2005.

<sup>70</sup> М. Пауновић, Б. Кривокапић, И. крстић, Међународна људска права, Београд, 2010, стр. 231, ECHR cases *Goodwin*, para. 39, *Colombani*, para. 65, *Fressoz and Roire*, para. 54.



одговорности. Уколико је увреда резултат непроверених навода из меродавних извештаја, несразмерно је извршити осуду главног уредника и новинара.<sup>71</sup> Такође се питање одговорности новинара поставило у случају када новинар врши ширење информација других, где је намера од кључног значаја.<sup>72</sup> Уколико новинар врши ширење информација у циљу пропагирања дате идеје, биће позван на одговорност, а у случају намере упознавања јавности са проблематком од јавног значаја, новинар не треба да одговара.<sup>73</sup> Објављивање вести или емисија заснованих на интервјуима представља један од бројних начина на који медији врше своју улогу „јавних чувара“.<sup>74</sup>

### 5.3. Откривање поверљивих новинских извора

Заштита поверљивих извора информација представља основ истраживачког новинарства.<sup>75</sup> Стога је Суд закључио да су одабрана средства за постизање иначе законитог циља била непропорционална, када су национални судови издали налог за откривање извора информација који је био основ забрањеног новинарског текста.<sup>76</sup> До истог је закључка Суд дошао и када су власти вршиле претресе домова и редакција новинара, једино у циљу откривања новинарских извора и идентитета, пошто није постојала сумња о криминалним активностима самих новинара.<sup>77</sup> Суд је нагласио да претреси овакве врсте поткопавају заштиту новинарских извора и да је извршена повреда принципа пропорционалности у још већој мери но што је то био случај у претходном предмету. Тим поводом, изнео је став да је истрага, предузета са циљем откривања извора новинара, била још мање сразмерна него доношење мере којим се налагало обелодањивање идентитета извора.<sup>78</sup> Оваква евентуална мера морала би бити оправдана примарним захтевом јавног интереса. Дакле, чл. 10 штити не само садржину, већ и изворе новинских информација.

Поред тога, Суд је у новијој јуриспруденцији начинио још један, макар и симболичан корак у заштити новинарских извора. Наиме, Суд је

---

<sup>71</sup> *Colombani*, para. 66.

<sup>72</sup> ECHR case *Thoma v. Luxemburg*, judgment of 29 March 2001. M. Macovei, *Freedom of expression - A guide to the implementation of Article 10 of the European Convention on Human Rights*, Council of Europe, 2004, p. 52.

<sup>73</sup> *Jersild*, para. 29.

<sup>74</sup> *Supra* 35.

<sup>75</sup> Donna Gomien, *op.cit.*, str. 120, *Goodwin*, para. 39.

<sup>76</sup> *Ibid.*, para. 46.

<sup>77</sup> ECHR cases *Roemen and Schmitt v. Luxemburg*, judgment of 25 February 2003; *Ernst and others v. Belgium*, judgment of 15 July 2003.

<sup>78</sup> *Ibid.*

објаснио основ заштите, истакавши да: „право новинара да не открију свој извор не треба бити посматрано као привилегију која им је дата у зависности од тога да ли је реч о законитом или незаконитом извору информација, већ као атрибут права на информацију.“<sup>79</sup>

## 6. Закључак

Током развоја јуриспруденције Суда поводом чл. 10 Конвенције који регулише слободу изражавања, установили су се одређени „руководни принципи“ који потврђују да медији имају „специјалан статус“, јер представљају „јавне чуваре“ демократског друштва са функционалном и моралном обавезом ширења информација од јавног значаја.

Сама слобода изражавања није апсолутно право, те подлеже дво-струком ограничењу. Прво је предвиђено чл. 10 (2), где се држави пружа листа дозвољених основа дерогације, док се говор мржње искристалисао као други граничник ширине слободе изражавања. У вези потоњег, посебна пажња мора се исказати када се ширење информација врши путем аудио-визуелних медија, будући да они стварају јачи и непосреднији утицај од штампаних. Такође, медији морају обратити пажњу да не постану средство преношења и ширења говора мржње, при чему се узима у обзир намера.

У вршењу функције „јавних чувара“ друштвеног поретка, медији могу отворати све теме друштва, па и оне непријатне садржине, због остваривања права јавности на релевантне информације. Због потребе за разноврсношћу и толеранцијом у демократским друштвима, Суд допушта и изражавања која су „увредљива, узнемиравајућа, па чак и шокантна“, као и извесно „претеривање и провокације“, под условом да су у функцији пружања информација од друштвеног интереса.

Сагледавањем праксе Суда, издвојила су се одређена питања у вези граница дозвољене критике, одговорности медија и новинарских извора. Када медији врше критиковање, води се рачуна да постоји виши степен толеранције критике која је упућена влади у односу на политичара, као и виши степен толеранције критике усмерених против политичара у односу на „обичног“ појединца. Када је, пак, реч о критици правосуђа и лица која раде у њему, Суд је заузео рестриктивније виђење.

Приликом одмеравања одговорности медија или новинара за клевету и увреду, неопходно је извршити разликовање чињеница и вредносних судова. Пошто је чињеница подложна доказивању истинитости, постојаће

---

<sup>79</sup> ECHR case *Tillack v. Belgium*, judgment of 27 November 2007. Више: J. F. Flauss, op.cit, p. 828.

одговорност у случају изношења неистина, а не и код исказивања вредносног става. Како је суштина медија преношење не само чињеничних исказа већ и вредносних судова, неприхватљиво је да у демократском друштву новинар не може изрећи критички став. Свакако, они се морају заснивати на довољној чињеничној основи.

Поводом новинарских извора, искристалисао се став да новинар не сме бити онемогућен у коришћењу информација које су доступне јавности или да буде кажњен за њихово коришћење. Такође, Суд је истакао да је разумно ослањање новинара на меродавне, званичне извештаје без проверавања тачности навода у њима, па и објављивања информација које се не могу проверити или чак представљају гласину. Тиме би се медији довели у незавидну ситуацију објављивања само потпуно проверених чињеница, чиме би се укинула или умањила могућност јавне расправе о питањима општег значаја. У случају грешке медија, њихова одбрана би се морала заснивати на доброј вери, а не истинитости тврдњи, при чему се захтева и да су биле предузете разумне мере за проверу истинитости. Уколико је овај правни стандард испоштован, а касније се докаже неистинитост датих изјава, питање одговорности новинара неће се поставити. У случају када новинар врши ширења информација других, намера је од кључног значаја. Уколико новинар врши ширење информација у циљу пропагирања дате идеје, биће позван на одговорност, а у случају намере упознавања јавности са проблематиком од јавног значаја, новинар неће одговарати. Поред тога, чл. 10 штити се не само садржина, већ и извори информација, а евентуалне мере њиховог откривања морају бити оправдане примарним захтевом јавног интереса.

### **Резиме**

Важна компонента слободе изражавања, као сложеног људског права, представља право на слободно и неометано преношење информација. Ово право регулисано је чланом 10 Европске конвенције за заштиту људских права и основних слобода које по својој правној природи представља специфично право јер је спона између грађанских и политичких права. Медији су средства за масовно комуницирање са основном обавезом ширења општих и потпуних информација о питањима од јавног значаја. Као примарни преносиоци информација у савременим демократским друштвима, могу се јавити у двоструком својству: као прекршиоци или као субјекти којима се крши слобода изражавања. Кроз праксу Европског суда за људска права која се тиче односа између чл. 10 Европске конвенције и улоге медија у друштву, утврђени су европски

стандарди поштовања слободe изражавања. Најзначајнија питања из праксе поменутог суда тичала су се говора мржње, заштите извора података медија, критике политичких процеса и судства, као и дерогације овог права путем тзв. теста пропорционалности. Такође, током развоја јуриспруденције Суда дошло је до значајног померања границе између слободe изражавања и права на приватност, као и границе између слободe изражавања и клевете и увреде, у корист слободe изражавања. Утврђени стандарди и ограничења су, пре свега, упућени државама и медијима као доминантним субјектима у процесу размене информација, који располажу системом дозвола, односно поседују капитал.

**Sanja Đorđević, LL.B.**

*Teaching assistant*

*Faculty of Law, University of Niš*

***Freedom of expression of media in the jurisprudence  
of the European Court of Human Rights***

***Summary***

*An important element of the complex human right - freedom of expression, is free and unhindered dissemination of information. Freedom of expression is regulated according to the Article 10 of the European Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms, and represents a right with a specific legal nature due to the fact that it constitutes a link between civil and political rights. The media, as means of mass communication, have a primary obligation of spreading general and complete information about matters of public importance. As primarily transmitters of information in modern democratic societies, the media can be present in a dual capacity: as violators or as beneficiaries of freedom of expression. The European Court of Human Rights has, throughout its jurisprudence concerning the relationship between Art. 10 of the Convention and the role of media in society, defined the European standards for freedom of expression. The most important issues which arose in Court jurisprudence concern hate speech, protection of journalistic sources, criticism of decision-making process and the judiciary, as well as derogation in respect of the proportionality test. Also, a significant shift of the boundary between freedom of expression and the right to respect of private life, as well as the boundary between freedom of expression and defamation, occurred in favor of freedom of expression during the ongoing development of the Court jurisprudence. The identified standards and limitations are primarily addressed to the government and media as dominant actors in the process of exchanging information, bearing in mind their system of permits, and financial power, respectively.*

***Key words:*** *European Convention on Human Rights and Fundamental Freedoms, the European Court of Human Rights, freedom of expression, the media, the principle of proportionality.*

*Анђелија Адамовић, асистенткиња*  
*Правни факултет Универзитета у Нишу*

**ПОСТУПАК У ПАРНИЦАМА ЗА ОБЈАВЉИВАЊЕ ИСПРАВКЕ  
НЕИСТИНИТЕ, НЕПОТПУНЕ ИЛИ НЕТАЧНО ПРЕНЕТЕ  
ИНФОРМАЦИЈЕ<sup>1</sup>**

*Апстракт:* У овом раду, ауторка обрађује правила посебног парничног поступка за објављивање исправке неистините, непотпуне или нетачно пренете информације. Извршено је поређење правила општег парничног поступка и специфичних правила овог поступка прописаних Законом о јавном информисању. Анализирана су потенцијална спорна питања која се у пракси могу јавити приликом примене прописа, са посебним акцентом на субјекте поступка, правила о терету доказивања и правне лекове.

*Кључне речи:* медијске парнице, исправка, посебни поступак, терет доказивања.

### 1. Уводне напомене

Савремене тенденције у медијском праву иду у правцу ширења слободе говора и декриминализације увреде и клевете. На регионалној конференцији о клевети и слободи изражавања, коју је организовао Савет Европе, а у оквиру Пакта стабилности за Југоисточну Европу, донето је низ закључака<sup>2</sup>, а најважнији јесте да увреда и клевета треба да буду декриминализоване. Међу бројним другим закључцима конференције, издвајају се следећи, важни за тему овог рада: треба поспешивати коришћење алтернативних метода за решавање медијских спорова, попут медијације, као и објављивање извињења, одговора или исправке информације, а са циљем смањења броја медијских парница; уколико странка искористи неко од тих средстава, више неће бити у могућности да покрене парнични поступак; треба предузети мере да се скрати дужина

---

<sup>1</sup> Рад представља резултат истраживања на пројекту „Заштита људских и мањинских права у европском правном простору“ који финансира Министарство просвете и науке Републике Србије (евиденциони број пројекта је 179046).

<sup>2</sup> Defamation and Freedom of Expression, Media Division, Directorate General of Human Rights, Strasbourg, March 2003.

медијских парница. Парламентарна скупштина Савета Европе донела је резолуцију „У правцу декриминализације клевете“<sup>3</sup>, којом се државе чланице позивају да сместа укину затворску казну за кривична дела увреде и клевете, спрече злоупотребу кривичног поступка и обезбеде независност тужиоца.

Увреда и клевета и даље представљају кривична дела према правилима домаћег законодавства, иако постоје најаве да ће доћи до брисања ових кривичних дела из Кривичног законика<sup>4</sup>. Депенализација овог кривичног дела, којом је укинута затворска казна, само је привидна, будући да ће, у случају неизвршења, новчана казна бити замењена казном затвора.

Брисање увреде и клевете из Кривичног законика, свакако не значи да ће достојанство једног лица остати незаштићено. Ово право штити се и Уставом Републике Србије, у коме је назначено да је људско достојанство неприкосновено и да су сви дужни да га поштују и штите.<sup>5</sup> Слобода изражавања може се законом ограничити, ако је то потребно ради заштите права и угледа других, чувања ауторитета и непристрасности суда и заштите јавног здравља, морала демократског друштва и националне безбедности Републике Србије.<sup>6</sup> Најзначајнији регионални документ у области људских права, Европска конвенција за заштиту људских права и основних слобода,<sup>7</sup> у начелу штити слободу изражавања. Ипак, она може

---

<sup>3</sup> Resolution 1577 (2007), Towards decriminalization of defamation. На основу ове резолуције, донета је и препорука Парламентарне скупштине (Recommendation 1814 (2007)) којом се државе чланице позивају да преиспитају своје законодавство у вези клевете, и, уколико је потребно, ускладе га са праксом Европског суда за људска права.

<sup>4</sup> Увреда и клевета и даље су кривична дела према Кривичном законнику Републике Србије (чл. 170. и 171. Кривичног законика, „Сл. гласник РС“ бр. 85/2005, 88/2005 – испр, 107/2005 – испр, 72/2009 и 111/2009). У медијима су се појавиле најаве да би могло доћи до брисања ових кривичних дела, што је поздрављено од стране новинарских удружења и медијских кућа, али до тих измена још увек није дошло. (<http://www.blic.rs/Vesti/Hronika/266930/Kleveta-i-uvreda-samo-u-parnicci>, <http://www.mic.org.rs/2011/07/22/nuns-pozdravlja-ukidanje-krivicnog-dela-uvrede-i-klevete>, приступ сајтовима 30. јуна 2012).

<sup>5</sup> Чл. 23. Устава Републике Србије, „Сл. гласник РС“, бр. 83/06.

<sup>6</sup> Чл. 46. Устава Републике Србије.

<sup>7</sup> Чл. 10. Закона о ратификацији Европске конвенције за заштиту људских права и основних слобода измењене у складу са Протоколом број 11, Протокола уз Конвенцију за заштиту људских права и основних слобода, Протокола број 4 уз Конвенцију за заштиту људских права и основних слобода којим се обезбеђују извесне слободе и права који нису укључени у Конвенцију и Први Протокол уз њу, Протокола број 6 уз Конвенцију за заштиту људских права и основних слобода о укидању смртне казне, Протокола број 7 уз Конвенцију за заштиту људских права и основних слобода, Протокола број 12 уз Конвенцију за заштиту људских права и основних слобода и Протокола број 13 уз

бити ограничена 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.

Према Закону о облигационим односима, свако има право захтевати од суда или другог надлежног органа да нареди престанак радње којом се повређује интегритет људске личности, личног и породичног живота и других права његове личности.<sup>8</sup> Чланом 198. ЗОО предвиђена су посебна правила о накнади материјалне штете у случају повреде части и ширења неистинитих навода.<sup>9</sup> Ко другоме повреди част, као и ко износи или преноси неистините наводе о прошлости, о знању, о способности другог лица, или о чему другоме, а зна или би морао знати да су неистинити, и тиме му проузрукује материјалну штету дужан је накнадити је. Због претрпљених душевних болова због повреде угледа, части, слободе или права личности, суд ће, у зависности од околности случаја, досудити тужиоцу правичну новчану накнаду, независно од накнаде материјалне штете као и у њеном одсуству.

Предмет заштите јесу углед и част једног лица. Под угледом се сматра спољна процена понашања и особина одређеног лица, начињена од релевантне заједнице, на пример комшија, колега или јавности у ширем смислу.<sup>10</sup> Тужилац мора доказати да је објављивање информације у вези са

---

Конвенцију за заштиту људских права и основних слобода о укидању смртне казне у свим околностима, „Сл. лист СЦГ“ – међународни уговори, бр. 9/2003.

<sup>8</sup> Чл. 198. Закона о облигационим односима, „Сл. лист СФРЈ“, бр. 29/78, 39/85, 45/89 – одлука УСЈ и 57/89, „Сл. лист СРЈ“, бр. 31/93, „Сл. лист СЦГ“, бр. 1/2003 – Уставна повеља, у даљем тексту и ЗОО. У литератури се наводи да би услови грађанскоправне заштите части, у односу на кривичноправну, могли да буду донекле блажи јер би требало да буде довољан сваки степен кривице починиоца (Радишић Ј, Облигационо право – општи део, Београд, 2008, стр. 290).

<sup>9</sup> Иако ЗОО не користи стриктно термине „увреда“ и „клевета“, а сама законска норма утврђена је тако да на први поглед изгледа да су повреда части и угледа неког лица или изношење или проношење неистинитих навода о неком лицу две различите ствари, у оба случаја реч је о увреди и клевети. Сматра се да је и нејасна дефиниција појмова у ЗОО, наспрам прецизнијег одређења у Кривичном законнику, један од разлога због кога се грађани чешће опредељују за покретање кривичног поступка (Шолић Н, Реформа одговорности за увреду и клевету, Подгорица, 2010, с. 111).

<sup>10</sup> Gibson T, Defamation Reconsidered (1996) 16 OJLS 587, 589, преузето из Milo D, Defamation and Freedom of Speech, Right to Reputation, published in Oxford Scholarship Online: Jan – 09, p. 3.



њим било неистинито, као и да је било доступно трећим лицима.<sup>11</sup> Три су конститутивна елемента права на углед – својина, част и достојанство. Схватање угледа као облика имовине налик на репутацију фирме указује на то да углед може да се стекне као резултат појединачног труда и рада.<sup>12</sup> Углед у смислу части предвиђа да појединац захтева остваривање права на углед у складу са врлинама које у њему препознаје друштво и положајем који је у складу са његовом улогом у друштву.<sup>13</sup> Иако се достојанство традиционално посматра као интимни део човекове личности, јавни аспект човекове личности оправдава заштиту угледа, и из перспективе других лица.<sup>14</sup> Према другом становишту, право на достојанство личности обухвата, пре свега, заштиту части и угледа лица, као и заштиту имена и личних података.<sup>15</sup> Углед представља објективизирано мишљење осталих припадника одређене друштвене заједнице о конкретном појединцу или ужој групи лица. Осећај части и угледа се не морају подударати, па тако частан човек не мора имати друштвени углед и обрнуто.

Важно је нагласити да, приликом повреде части и угледа путем средстава јавног информисања, треба правити разлику између вредносних судова и изјава о чињеницама. Вредносни судови представљају изношење мишљења, и за разлику од чињеница, не могу бити предмет доказивања.

## **2. Поступак у парницама за објављивање исправке неистините, непотпуне или нетачно пренете информације**

Законом о јавном информисању<sup>16</sup> предвиђен је један број парница за заштиту части и угледа одређеног лица. То су парнице за објављивање одговора на неистиниту, непотпуну или нетачно пренету информацију, за објављивање исправке неистините, непотпуне или нетачно пренете

---

<sup>11</sup> Milmo P. and Rogers WVH, *Gatley on Libel and Slander* 10<sup>th</sup> edn, (2004) 7, преузето из Milo D, *Defamation and Freedom of Speech, Right to Reputation*, published in Oxford Scholarship Online: Jan – 09, p. 3.

<sup>12</sup> У свету који не тргује оним што човек заиста јесте, већ сликом која је о њему створена, углед је постао вреднији од свих валута (Smolla RA, *Suing the Press*, (1986) 255 – 6). С обзиром да се углед не купује и продаје, једино се у судском поступку може одредити вредност у новцу као последица наношења штете угледу (Hayne J in *Rogers v Nationwide News Pty Ltd* (2003) 216 CLR [68]) (оба навода преузета из Milo D, *Defamation and Freedom of Speech, Right to Reputation*, published in Oxford Scholarship Online: Jan – 09, p. 10).

<sup>13</sup> Ibid, p. 12.

<sup>14</sup> Ibid, p. 14.

<sup>15</sup> Ковачевић Куштримовић Р, Лазић М, Увод у грађанско право, Ниш, 2008, стр. 189.

<sup>16</sup> Закон о јавном информисању, „Сл. гласник РС“ бр. 43/2003, 61/2005, 71/2009, 89/2010 – одлука УС и 41/2011 – одлука УС, у даљем тексту и ЗЈИ.

информације, за пропуштање објављивања информације, као и парнице за накнаду штете настале објављивањем информације, односно необјављивањем одговора или исправке. Будући да је тежиште рада на парницама за објављивање исправке неистините, непотпуне или нетачно пренете информације, у раду ће преваходно бити обрађена правила по којима се поступак у овим парницама спроводи, уз истицање најзначајних сличности и разлика у односу на поступке у другим медијским парницама.

Право на исправку јесте овлашћење лица чији су право или интерес повређени неистинитом, непотпуном или нетачно пренетом информацијом да захтева да се објави исправка те информације као неистините, непотпуне или нетачно пренете. Суштина исправке јесте да је то информација која мериторно коригује изворну информацију као неистиниту.<sup>17</sup> Управо је у мериторности разлика између одговора и исправке једне информације. Док одговор (по интенцији и претензији аутора) само хоће да исправи, дотле исправка (својом мериторношћу) заиста исправља.<sup>18</sup> Одговор почива, између осталог, на идеји: нека се чује и друга страна, тј. нека се чује и другачији став, а идеја исправке је: нека се чује истина.<sup>19</sup> О делотворности и користи које одговор и исправка могу имати постоје и негативна мишљења, те се може чути и да одговор на информацију значи само то да се три пута слуша ружна вест – први пут, када је објављује медиј, други пут – када (на сличан начин) одговара грађанин и трећи пут – када редакција на одговор даје свој коментар<sup>20</sup>.

### 2.1. Претходни поступак

Да би поступак за објављивање исправке био пуноважно заснован, пуноважно се развијао и пуноважно окончао, потребно је да буду испуњене процесне претпоставке. Осим оних које се тичу свих поступака, попут свих процесних претпоставки у вези странака и суда, поједини аутори сматрају да треба да буде вођен и претходни поступак између

<sup>17</sup> Иако се одговор и исправка јасно разликују, како по циљу и функцији, тако и по претпоставкама, у правној теорији и упоредном праву прилично је распрострањено да се одговор назива исправком, и обрнуто, исправка одговором. То је случај и са нашим правом, још од раније (још по предатном праву) па и са важећим законом (Водинелић В. и др, Право медија са Моделом закона о јавном информисању, Београдски центар за људска права, Београд, 1998, стр. 184 – 191).

<sup>18</sup> Ibid, стр. 185.

<sup>19</sup> Ibid, стр. 187.

<sup>20</sup> Zeno – Zencovich V, Alcune ragioni per sopprimere la libertà di stampa, Roma, 1995, наведено према Radolović A, Odnos prava osobnosti i medijskog prava, Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci, (1991) v. 28, br. 1, xxx – xxx (2007), стр. 36.

тужиоца и одговорног уредника.<sup>21</sup> Према слову закона, лице чије су право или интерес повређени неистинитом, непотпуном или нетачно пренетом информацијом може тужбом захтевати да суд одговорном уреднику нареди да, без накнаде, објави његову исправку те информације као неистините, непотпуне или нетачно пренете. У поређењу са поступком за објављивање одговора на информацију која је погодна да повреди нечије право или интерес, где се тужба може подићи тек када одговорни уредник није објавио одговор, што је у Закону о јавном информисању експлицитно речено, за објављивање исправке није обавезно да се (будући) тужилац најпре обрати одговорном уреднику.<sup>22</sup> Будући да у овом делу ЗЈИ не прописује сходну примену правила о објављивању одговора на објављивање исправке, не може се извести правило према коме постоји обавеза тужиоца да се обрати одговорном уреднику.

Став да је негативан или никакав одговор уредника на захтев за објављивање исправке претпоставка за покретање парничног поступка могао би се, евентуално, правдати намером законодавца да странке обесхрабри да се парниче и одлазак на суд услови исцрпљеношћу других начина да се спор реши. Међутим, како, са једне стране, мирно решавање

---

<sup>21</sup> Станковић Г, Грађанско процесно право – парнично процесно право, Ниш, 2010, стр. 577: Право на исправку нетачне информације у јавним гласилима ужива заштиту у парничном поступку уколико титулар права није успео да оствари заштиту у претходном поступку; Станковић Г, *op. cit.*, стр. 59 - 60: Процесне претпоставке у погледу ствари: 8) вођење претходног поступка – да је вођен претходни поступак код одређеног органа кад је посебним прописима то предвиђено (нпр. обавезно обраћање главном и одговорном уреднику ради објављивања исправке нетачне информације). Супротно: Водинелић В, *op. cit.*, стр. 188: Пошто мериторност исправке потиче од тога што суд утврди неистинитост или непотпуност изворне информације, а истинитост или потпуност исправке, то се право на исправку остварује директном тужбом суду, те право на исправку – за разлику од права на одговор – није условљено тиме да је лице претходно неуспешно вансудски захтевало од одговорног уредника објављивање своје тврдње.

<sup>22</sup> Чл. 47. ст. 1. и 2. ЗЈИ: Лице на које се лично односи информација подесна да повреди његово право или интерес може од одговорног уредника захтевати да, без накнаде, објави одговор у коме оно тврди да је информација неистинита, непотпуна или нетачно пренета. Ако одговорни уредник не објави одговор, а не постоји неки од разлога за необјављивање, одређен овим законом, као и ако одговор објави на непрописан начин, имацаца права на одговор може против одговорног уредника поднети тужбу за објављивање одговора, у поређењу са чл. 47. ст. 4. ЗЈИ: Лице чији су право или интерес повређени неистинитом, непотпуном или нетачно пренетом информацијом може тужбом захтевати да суд одговорном уреднику нареди да, без накнаде, објави његову исправку те информације као неистините, непотпуне или нетачно пренете. Постојању разлике у прилог иде и чл. 48. ЗЈИ у коме се каже да за лице неспособно да се само стара о својим интересима *одговор, односно тужбу за објављивање исправке* подноси његов законски заступник, а за правно лице – орган правног лица. Јасно је, дакле, да су одговор уреднику, односно тужба за објављивање исправке две различите иницијалне радње за заштиту два различита права.

спорова није ни предвиђено као једно од основних начела овог закона, а, са друге стране, циљ исправке и не може да се постигне без интервенције суда, до промене важећих прописа неће бити могуће екстензивно тумачење постојећих правила.<sup>23</sup>

## 2.2. Начело хитности

Када законодавац одлучи да се једно материјално право не штити по правилима општег парничног поступка, већ да за његову заштиту суд пружа према правилима посебног парничног поступка, он тај поступак конципира тако да буде прилагођен специфичностима угроженог, повређеног или оспореног грађанског субјективног права. Приликом уређења поступка за објављивање исправке, законодавац није унео пуно одступања од правила општег парничног поступка. Најочигледнија разлика уочава се код одређивања начела, будући да је начело хитности на више места апострофирано као руководеће начело. Тако, наглашено је да је поступак у парницама за објављивање одговора, односно исправке, хитан. Назначено је да се у парници за објављивање одговора предмет додељује судији истог или следећег дана по пријему тужбе, али таква обавеза не постоји код парница за објављивање исправке, нити је предвиђена сходна примена правила за објављивање одговора. У парницама ради објављивања исправке не заказује се припремно рочиште. Рок за одговор на тужбу износи осам дана. Прво рочиште за главну расправу одржава се у року од 15 дана од пријема одговора на тужбу, односно од истека рока за одговор на тужбу. Суд доноси и јавно објављује пресуду одмах по закључењу главне расправе. Странке могу изјавити жалбу против пресуде у року од осам дана од дана достављања преписа пресуде, а она се доставља противној странци на одговор без одлагања, а најдоцније у року од три дана од пријема жалбе.<sup>24</sup> Рок за одговор на жалбу износи три дана од дана пријема, а благовремена и допуштена жалба доставља се другостепеном суду у року од пет дана од пријема одговора, односно по истеку рока за одговор. Другостепени суд одлучује о жалби у

<sup>23</sup> Овакво решење представља реликт прошлости, а познавали су га, на пример, у чл. 32, Закон о јавном информисању, „Сл. гласник РС“, бр. 19/91 и, у чл. 41, Закон о јавном информисању, „Сл. гласник РС“, бр. 36/98, и „Сл. лист СРЈ“, бр. 1/2001 – одлука СУС и „Сл. гласник РС“, бр. 11/2001 – Закон о престанку важења Закона о јавном информисању.

<sup>24</sup> Начело хитности, иако иманентно и поступку за објављивање одговора и поступку за објављивање исправке, различито се одражава кроз рокове. Тако, против пресуде за објављивање одговора странке могу изјавити жалбу у року од пет дана, она се не доставља противној странци на одговор а благовремена и дозвољена жалба доставља се другостепеном суду у року од два дана. Другостепени суд одлучује о жалби у року од пет дана од дана пријема жалбе са списима.

року од осам дана од дана пријема жалбе са списима. Ако суд прекорачи наведене рокове, председник суда, на предлог тужиоца, без одлагања додељује предмет у рад другом већу.

Иако је начело о суђењу у разумном року један од елемената права на правично суђење, ипак међу теоретичарима постоји неслагање о томе да ли овом начелу има места у поступку за објављивање исправке.<sup>25</sup> Тако, наводи се да су скраћени поступак и убрзана заштита карактеристични за поступак објављивања одговора, а потпуно непримерени за поступак објављивања исправке.<sup>26</sup> Потреба за хитношћу и потреба за испитивањем и саопштавањем истинитости и неистинитости искључују се и не могу се обе задовољити у истом поступку. Супротно овом становишту, подсећа се и да је „вест од јуче стара вест“, па ваља хитно поступити.<sup>27</sup>

### 2.3. Субјекти поступка

Активно процесно легитимисани субјект јесте лице чије су право или интерес повређени неистинитом, непотпуном или нетачно пренетом информацијом. За лице које је неспособно да се само стара о својим интересима тужбу за објављивање исправке подноси његов законски заступник, а за правно лице орган правног лица.<sup>28</sup> Учесник правног лица (члан, орган, запослени) има право на самосталну исправку ако се објављена информација односи како на правно лице тако и лично на учесника. Ако је лице на које се односи информација умрло, право на

---

<sup>25</sup> Чл. 6. ст. 1. ЕКЉП: Свако, током одлучивања о његовим грађанским правима и обавезама или о кривичној оптужби против њега, има право на правичну и јавну расправу у разумном року пред независним и непристрасним судом, образованим на основу закона. Када је реч о праву на разуман рок према члану 6. у грађанским поступцима, и ту се може захтевати експедитивност власти, нарочито онда када је поступак од критичне важности за подносиоца представке или се пак одликује немогућношћу повратка у пређашње стање (Mole N, Harby C, *Pravo na pravično suđenje*, Savet Evrope, Beograd, 2003, str. 55).

<sup>26</sup> Водинелић В, *op. cit.*, стр. 190.

<sup>27</sup> Ивошевић З, *Заштита од информације правом на исправку и правом на одговор*, у: *Правни живот*, бр. 11-12, 1994, стр. 1748; Ивошевић З, *Узвраћање на информацију правом на информацију и правом на одговор*, у: *Анали Правног факултета у Београду*, бр. 4, 1995, стр. 465.

<sup>28</sup> Сматрам да је непотребно истицати добро позната правила општег парничног поступка у деловима закона који треба да укажу на посебност одређеног поступка, јер тумача и примењивача закона могу довести у заблуду да се ради о неким специјалним правилима која представљају одступање од општег парничног поступка. Закон о парничном поступку, „Сл. гласник РС“, бр. 72/2011, у даљем тексту и ЗПП. чл. 77: Странку која нема парничну способност заступа њен законски заступник.

исправку имају: брачни друг,<sup>29</sup> деца, родитељи, правно лице чији је учесник био умрли, када се информација тиче његовог учешћа у правном лицу, друга лица чију успомену на умрлог може да повреди, односно повређује објављена информација.

Природно, поставља се питање ко су та друга лица чија успомена на умрлог може бити повређена. Најпре, полази се од претпоставке да то може бити ванбрачни партнер, јер су, према одредбама Породичног закона, супружници и ванбрачни партнери изједначени.<sup>30</sup> У недостатку других критеријума, могу се применити и критеријуми за искључење судија, па би тако друга лица могла бити сваки сродник по правој линији, а у побочној линији до четвртог степена и сродник по тазбини до другог степена, без обзира да ли је брак престао или није.<sup>31</sup> Даље, то може бити и лице које је било у заједничком домаћинству са титуларом права, а не потпада у једну од наведених категорија. Може се поставити и питање, да ли то лице може бити емотивни партнер титулара права, који није испунио законске услове да се сматра ванбрачним партнером, или чак емотивни партнер титулара који се већ налази у браку? Да ли судија треба да води рачуна и о правилима морала и добрим обичајима, иако се она у овом закону експлицитно не помињу? Ово навођење примера има за циљ да покаже да правни стандарди, иако пожељни, а некад чак и неопходни, нису увек добро решење, јер ће од осећаја и моралних назора судије, а не познавања права, зависити активна процесна легитимација одређеног лица.<sup>32</sup>

Пасивно легитимисани субјект јесте одговорни уредник јавног гласила. Уколико се у току поступка промени одговорни уредник, тужилац је дужан да преиначи тужбу у субјективном смислу. Међутим, за ово субјективно преиначење му, супротно правилима општег парничног поступка није потребна сагласност ни првобитног туженог ни новог

<sup>29</sup> Породични закон, „Сл. гласник РС“, бр. 18/2005, основни закон за уређење брака и породичних односа, користи термин „супружник“, те ЗЈИ у овом делу користи превазиђену терминологију.

<sup>30</sup> Чл. 4. ст. 2. Породичног закона: Ванбрачни партнери имају права и дужности супружника под условима одређеним овим законом. Ванбрачни партнери и супружници нису изједначени једино у могућности законског наслеђивања, што се може објаснити и тиме да је актуелни Закон о наслеђивању донет још 1995. године („Сл. гласник РС“, бр. 46/1995).

<sup>31</sup> Чл. 67. ст. 3. ЗПП.

<sup>32</sup> Хрватски Закон о медијима (Zakon o medijima, „Narodne novine“ br. 59/2004), у чл. 40. ст. 7. одређује да, ако је особа на коју се односи информација умрла, право на објављивање исправке и право одговора имају њена деца, усвојеници, брачни друг, родитељи, усвојитељи, браћа и сестре или правно лице ако се информација односи на делатност покојника у вези са тим правним лицем.

одговорног уредника.<sup>33</sup> Преиначење је дозвољено по самом закону и представља вид чисто процесне сукцесије.

Стварно је надлежан виши суд.<sup>34</sup> Месно је надлежан суд опште месне надлежности.

#### 2.4. Терет доказивања

Терет доказивања јесте процесноправни појам који се може схватити двојако, у субјективном и објективном смислу.<sup>35</sup> У субјективном смислу, терет доказивања је дужност или терет одређене странке да суду пружи обавештења о доказним средствима помоћу којих се суд може уверити у истинитост исказа о одређеној правно релевантној чињеници.<sup>36</sup> У објективном смислу, терет доказивања представља скуп правних правила која се примењују када и после спроведеног доказног поступка суд не може да се увери у постојање или непостојање неке чињенице или истинитост или неистинитост неког исказа. Посматрано из перспективе циља који терет доказивања има, може се рећи да је циљ терета доказивања у субјективном смислу дистрибуција доказних активности између странака, док је циљ објективног терета доказивања дистрибуција ризика недоказаности у поступку.<sup>37</sup>

Основно правило везано за доказивања јесте да је странка дужна да изнесе чињенице и предложи доказе на којима заснива свој захтев или којима оспорава наводе и доказе противника.<sup>38</sup> Уколико суд са сигурношћу не може да утврди постојање неке чињенице, примениће се правила о терету доказивања. На основу ових правила, странка која тврди да има неко право, сноси терет доказивања чињенице која је битна за настанак или остваривање права, ако законом није другачије утврђено.<sup>39</sup> Са друге стране, странка која оспорава постојање неког права, сноси терет доказивања чињенице која је спречила настанак или остваривање права или услед које је право престало да постоји, ако законом није другачије

---

<sup>33</sup> Чл. 201. ЗПП.

<sup>34</sup> У ЗЈИ стоји да је надлежан окружни суд, али је након доношења новог Закона о уређењу судова („Сл. гласник РС“, бр. 116/2008, 104/2009), према чл. 23. ст. 1. т. 7. ово питање у надлежности вишег суда.

<sup>35</sup> Иако општеприхваћено, ово двојако схватање терета доказивања ипак се не може наћи у свим уџбеницима који обрађују материју грађанског процесног права. Видети: Трива С, Дика М, Грађанско парнично процесно право, Народне новине, Загреб, 2004, стр. 483.

<sup>36</sup> Станковић Г, *op. cit.*, стр. 418.

<sup>37</sup> Узелац А, Терет доказивања, Правни факултет Свеучилишта у Загребу, 2003, стр. 350.

<sup>38</sup> Чл. 228. ЗПП.

<sup>39</sup> Чл. 231. ЗПП.

прописано.<sup>40</sup> Уколико странкама не пође за руком да докажу своја тврђења, то их може довести до губитка парнице (*actore non probante, reus absolvitur*).

Правила о терету доказивања имплицитно су садржана у Закону о јавном информисању, под маргиналним називом „Разлози да суд не нареди објављивање исправке“.<sup>41</sup> Суд неће наредити одговорном уреднику да објави исправку, односно део исправке: ако тужилац не докаже да је објављена информација неистинита, непотпуна или нетачно пренета; ако је информација неистинита или непотпуна, а суд нађе да не вређа право лица на које се односи; ако постоји неки од разлога за необјављивање наведених у члану 58. ст. 1. т. 1), 2), 4) и 6) до 18) овог закона, који сходно важе за исправку.

Из овог члана закона произлази да тужилац, лице о коме је једна информација објављена и чије се право или правни интерес вређа, треба да докаже неистинитост, непотпуност или нетачност преноса те информације. Замислимо ову ситуацију: студентско јавно гласило објавило је наслов: „Анђелија Адамовић поделила кључ теста омиљеним студентима“. Општа правила о субјективном терету доказивања гласе: ко шта тврди, он то треба и да докаже; терет доказивања погађа оног ко нешто тврди а не онога ко нешто пориче; ако тужени истиче приговоре, дужан је да истиче истинитост чињеница на којима заснива своје приговоре, као да је тужилац; уколико тужилац не докаже истинитост свог тврђења, суд неће моћи да усвоји његов захтев и тужени ће успети у парници.<sup>42</sup> Примењујући правила о терету доказивања, јасно је да је Анђелија Адамовић та која треба да докаже да је спорна информација неистинита, непотпуна или нетачно пренета. Дакле, она је та која треба да докаже да није поделила кључ теста, још прецизније, на њој је да докаже да спорни кључ није постао доступан студентима. Најједноставније речено, да докаже нетачност једне чињенице. У случају да суд не може да стекне уверење о истинитости или неистинитости ове тврдње, примениће се правила о објективном терету доказивања. Према тим правилима, странка која тврди да има неко право, сноси терет доказивања чињенице која је битна за настанак или остваривање права, ако законом није друкчије одређено. Странка која оспорава постојање неког права, сноси терет доказивања чињенице која је спречила настанак или остваривање права или чињенице услед које је престало право да постоји, ако законом није друкчије одређено.

<sup>40</sup> Ibid.

<sup>41</sup> Чл. 60. ЗЈИ.

<sup>42</sup> Станковић Г, ор. cit, стр. 421.



Дакле, може се доћи до закључка да обавеза Анђелије Адамовић да докаже неистинитост навода из јавног гласила није никакав изузетак, већ потврђивање правила да тужилац треба да докаже чињенице и наводе на којима заснива свој тужбени захтев.

Кључно питање јесте – да ли је у овом случају требало направити изузетак од општих правила доказивања и прилагодити их специфичностима права које се у овом поступку штити? Да ли овде треба увести посебна правила о терету доказивања која би прописивала да тужени, уредник гласила које је објавило информацију, треба да докаже истинитост тврдњи које су наведене у објављеној изјави?

Иако атипично за континенталне системе, решење које предлагем, по коме би терет доказивања да је једна информација (не)истинита, (не)потпуна или (не)тачно пренета са тужиоца, тј. лице чије право и интерес информација вређа, прешло на одговорног уредника гласила које је информацију објавило, није непознаница у англосаксонском праву. Тако, англосаксонско право предвиђа тзв. претпоставку неистинитости, која подразумева да уколико тужилац поднесе доказ да се објављена тврдња о чињеницама односи на њега, постоји претпоставка да је та тврдња нетачна. Тужени сноси терет доказивања да је изјава суштински истинита.<sup>43</sup> Претпоставка неистинитости наилазила је, и и даље наилази на бројна оспоравања, под изговором угрожавања слободе информисања. Овом претпоставком бавио се и Европски суд за људска права у случају

---

<sup>43</sup> Најчешће врсте одбране су: оправдање, квалификована привилегија, Рејнолдсова привилегија, апсолутна привилегија и фер коментар. Оправдање подразумева да тужени мора да докаже да је поента изјаве суштински тачна. Битно је нагласити да тужени не мора да докаже да је дословно значење речи тачно. На пример, ако тужени објави тврдњу на основу које се тужилац означава као лице које се непоштено понаша, а из разлога А, он се може ослободити одговорности уколико докаже да је тужиочево понашање заиста непоштено, али из разлога Б. Квалификована привилегија је вид одбране који омогућава људима у одређеној вези или у одређеним околностима да објаве изјаву којом се неко лице клевета без обавезе да докажу да је та изјава у основи тачна. Пример тога је изјава која се налази у препоруци за посао. Рејнолдсова привилегија подразумева да је предмет изјаве ствар од јавног значаја и да је новинар који је истраживао и писао о томе био савестан. Ствар треба бити од таквог јавног значаја да је тужиочево право на углед мање битно од права да се информација јавно објави. Према апсолутној привилегији, тужени не може бити осуђен ако се информација односи на фер и прецизне извештаје домаћих судова. Што се поштеног коментара тиче, важно је знати да се правила о клевети односе само на изјаве о чињеницама. Одбрана поштеног коментара дозвољава да се објави материјал од значаја за јавност, који представља коментар који би поштена особа дала по том питању (Bennett, W, The Current State of Defamation Law in England and Wales, Presentation on the European Parliament's Committee on Legal Affairs, Hearing the Rights relating to personality, in particular in relation to defamation, in the context of private international law, particularly the Rome II Regulation, 28 January 2010, <http://www.europarl.europa.eu>, приступ сајту 14.5.2012).

*McVicar против Уједињеног краљевства.*<sup>44</sup> Узимајући све околности овог случаја у обзир, Суд је закључио да захтев да подносилац представке (у поступку пред националним судовима тужени) докаже да су наводи које је изнео у чланку суштински тачни, представља оправдано ограничење слободе изражавања према чл. 10. ст. 2. у интересу заштите репутације и права тужиоца (у поступку пред домаћим судовима).

У овом контексту треба сагледати и одредбе од значаја за квалитет објављене информације. Закон о јавном информисању предвиђа скуп начела јавног информисања. Начело обавезе новинарске пажње<sup>45</sup> прописује 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 или потпуност. Новинар и одговорни уредник јавног гласила дужни су да туђе информације, идеје и мишљења објаве веродостојно и потпуно, а уколико је информација пренета из другог јавног гласила, уз навођење гласила из којег је информација пренета.

Устав Републике Србије штити право на обавештеност<sup>46</sup> које подразумева да свако има право да истинито, потпуно и благовремено буде обавештен о питањима од јавног значаја и средства јавног обавештења су дужна да то право поштују. Код ове уставне одредбе спорна су два питања. Прво је питање шта све јесте питање од јавног значаја. Информација којом се вређа право или интерес једног конкретног лица путем неистините, непотпуне или нетачно пренете информације понекад, чак врло често, не мора уједно бити и питање од јавног значаја. Да ли то значи да за такву информацију не важи правило о истинитости, потпуности и благовремености, већ она сме да буде резултат произвољног извештавања? Друго значајно питање, које је већ отворено у литератури, јесте санкционисање неистинитог, непотпуног и неблаговременог

<sup>44</sup> *McVicar v. The United Kingdom, Application no. 46311/99*. Подносилац представке је новинар који је 1995. године у једном чланку објавио да је атлетичар Линфорд Кристи (Linford Christie) користио недозвољене супстанце за побољшање резултата. У чланку је, између осталог, писало: „На основу посредних доказа многи верују, али не могу да докажу да је Кристи користио недозвољена средства...Будући да је надмудривао оне који су га тестирали годинама, мало је вероватно да ће Кристи бити ухаћен само пар месеци пре краја своје такмичарске каријере. Ипак, не постоји крвава поткожна игла, нити један директан доказ који недвосмислено упућује на Кристија“. Подносилац представке је изгубио у поступку пред домаћим судовима, и био дужан да тужиоцу надокнади трошкове поступка, будући да овај није тражио надокнаду штете. Став да правила о терету доказивања нису у начелу супротна са чл. 10. Конвенције поновљен је и у предмету *Steel and Morris v. The United Kingdom, Application no. 68416/01*.

<sup>45</sup> Чл. 3. ЗЈИ.

<sup>46</sup> Чл. 51. Устава Републике Србије.

информисања. Прецизније, какве би биле могућности грађана да, позивом на непосредну примену Уставом гарантованих људских и мањинских права, затраже санкционисање кршења права на обавештеност, отклањање повреде, уклањање последица које су повредом настале, и евентуално захтевајући накнаду штете коју су претрпели због повреде свог права?<sup>47</sup>

Резолуција Парламентарне скупштине Савета Европе о етици у новинарству<sup>48</sup> прописује да сваки грађанин, титулар права на обавештеност, има право да захтева да новинар информацију пренесе истинито, уколико је реч о вести, односно поштено, уколико је реч о ставу, без утицаја јавне власти или приватног сектора.

Анализа наведених законских, уставних и одредаба резолуције у вези је са још једном нормом спорног члана ЗЈИ. Суд неће наредити одговорном уреднику да објави исправку, односно део исправке ако је информација неистинита или непотпуна, а суд нађе да не вређа право лица на које се односи. Ова одредба, *prima facie*, није спорна. Да би једно лице било овлашћено да покрене конкретну парницу против другог лица, оно мора имати правни интерес за то. Тај интерес произилази или из тога што су та лица субјекти једног материјалноправног односа у коме је дошло до спора, или због тога што им је то овлашћење признато на основу самог закона. Стога, може се размотрити могућност да законодавац, у циљу очувања објективног и истинитог информисања, одреди субјекте, на пример новинарска удружења, који би били активно процесно легитимисани за покретање поступка за објављивање исправке неистините, непотпуне или нетачно пренете информације, и када се информација не односи на неко конкретно лице, већ на догађај или збивање. Овакво решење не би имало за циљ сужавање слободе информисања, него побољшање квалитета извештавања и остваривање права грађана на обавештеност кроз виши степен новинарске пажње.

### 2.5. Одлучивање и одлуке

Суд доноси и јавно објављује пресуду одмах по закључењу јавне расправе.<sup>49</sup> Оверени препис пресуде доставља се странкама у року од три дана од дана доношења пресуде<sup>50</sup>. По својој правној природи, ово је кондемпнаторна пресуда. Ако усвоји тужбени захтев за објављивање исправке, суд пресудом наређује туженом да исправку објави без одлагања, а најкасније у другом наредном броју дневне штампе, односно у

---

<sup>47</sup> Пајванчић М, Коментар Устава Републике Србије, Београд, 2009, стр. 71.

<sup>48</sup> Resolution 1003 (1993) on the ethics of journalism.

<sup>49</sup> Чл. 64. ст. 1. ЗЈИ.

<sup>50</sup> Чл. 64. ст. 2. ЗЈИ.

другој наредној дневној емисији од приспећа пресуде која садржи исправку, а иначе у првом наредном броју, односно првој наредној емисији од приспећа пресуде која садржи исправку.<sup>51</sup> Ако се информација која се исправља односи на учесника у предизборној утакмици, исправка се објављује у првом наредном броју, односно првој наредној емисији од приспећа пресуде која садржи исправку.<sup>52</sup> Оверени препис правноснажне пресуде којом је наређено објављивање исправке доставља се одмах и оснивачу јавног гласила.<sup>53</sup> Важи начело једнакости информације и исправке.<sup>54</sup>

## 2.6. Правни лекови

На пресуду се може изјавити жалба, предлог за понављање поступка и ревизија.<sup>55</sup> Посебности поступка за изјављивање жалбе, оличене у кратким роковима, већ су биле предмет анализе у делу који се односи на хитност поступка. Донекле је спорна ситуација у случају изјављивања ревизије. Наиме, ревизија је дозвољена против другостепене пресуде ако је тужбени захтев одбијен, а изјављује се у року од 15 дана од достављања другостепене пресуде. Из овога произилази да само једна парнична странка, тужилац, има право на изјављивање ревизије, будући да је само

<sup>51</sup> Чл. 51. ст. 2. ЗЈИ.

<sup>52</sup> Чл. 51. ст. 3. ЗЈИ.

<sup>53</sup> Чл. 67. ЗЈИ.

<sup>54</sup> Чл. 56. ЗЈИ: Исправка се објављује у истом делу гласила, у истом издању, у истој рубрици, на истој страни, са истом опремом, односно у истом делу емисије, као што је била објављена информација на коју се одговара, и то под истим насловом, а уз ознаку „исправка“. Ако опрема информације која се исправља садржи илустрације, исправка може садржати илустрације. Исправка се објављује одједном исцела, осим ако је информација која се исправља објављена у наставцима, а обим исправке изискује објављивање у наставцима. Ако је емисија у којој је објављена информација која се исправља била једина или последња у серији, исправка ће се објавити у најсроднијој емисији или у најприближнијем термину. Ако је гласило у коме је објављена информација која се исправља престало да постоји, исправка се објављује у најсроднијем гласилу или путем другог средства јавног информисања на трошак лица на које су прешла права и обавезе гласила, а ако нема правног следбеника, објављује се у најсроднијем гласилу или путем другог јавног гласила на трошак лица које је било оснивач или одговорни уредник у време објављивања информације на коју се одговара. Ако се у истом гласилу поново објављује информација за коју је објављена исправка, или ако се објављује информација за коју је у другом гласилу већ објављена исправка, мора се истовремено означити чија је исправка објављена, када и где, а на захтев, објавити исправку. Исправка се објављује на језику на којем је објављена информација која се исправља. Ако је исправка састављена на језику који је различит од језика на коме је објављена информација која се исправља, одговорни уредник дужан је да објави исправку ако лице које има право на исправку о свом трошку преведе исправку на језик на коме је објављена информација која се исправља.

<sup>55</sup> Чл. 66. ЗЈИ.

његов захтев за пресуду садржан у тужби. Уколико је законодавац имао у виду овакво решење, онда је тиме нарушен принцип једнакости странака, јер је само једном од њих дато право да изјави правни лек. Ревизија, са аспекта процесне теорије и јесте ограничен правни лек, али се та ограниченост односи на разлоге из којих може бити изјављена, врсту пресуде против које може бити изјављена, врсте правне ствари и вредности предмета спора, а никако на процесну улогу странке у поступку. Не може се издвојити ниједан ваљан разлог који би могао да оправда овакву одлуку законодавца, којом се једна парнична странка отворено ставља у повољнији положај. Могуће је, пак, да се законодавац само непрецизно изразио, пермутујући термине „тужбени захтев“ и „захтев за пресуду“ или само „захтев“, али се оваква солуција чини мало вероватна, имајући у виду пажњу са којом законодавац треба да приступи изради законског прописа.

### 3. Закључне напомене

Сагледавањем правила о слободи информисања са једне стране, и заштити права на достојанство са друге стране, јасно је да је пред законодавцем тежак задатак да пронађе одговарајући баланс приликом креирања законских одредаба за заштиту права на част и углед једног лица. Законодавац се определио да се заштита путем објављивања исправке неистините, непотпуне или нетачно пренете информације пружа према правилима посебног парничног поступка регулисаног Законом о јавном информисању. Анализом правила посебног поступка може се доћи до закључка да законодавац, приликом конципирања овог поступка, није унео пуно одступања у односу на правила општег парничног поступка. Ипак, управо специфичности поступка уносе одређене недоумице. Тако, законодавац није прецизно одредио круг активно процесно легитимисаних субјеката након смрти лица чије право или интерес вређа објављена информација. Такође, био је недоследан код прописивања кратких рокова у складу са прокламованим начелом хитности јер се, без основа, не примењу сва правила из поступка за објављивање одговора на поступак за објављивање исправке. Осим указивања на ове слабости, у раду је понуђен и одговор на теоријску недоумицу да ли је обраћање одговорном уреднику процесна претпоставка за вођење овог поступка. Ипак, најзначајнији предлог који проистиче из разматрања правила овог поступка, јесте сагледавање могућности да се правила о терету доказивања *de lege ferenda* уреде на другачији начин. Заштита права личности, али и остваривање права на обавештеност могу се остварити установљавањем обавезе за

одговорног уредника да он докаже истинитост, потпуност или тачан пренос информације којом је повређено право или интерес тужиоца.

Напоследку, стиче се утисак да овај поступак може знатно боље да се прилагоди циљу коме служи, тј. заштити права на част и углед, уколико се у потпуности разуме објекат заштите, али и сврха исправке, као и њена разлика у односу на сличне институте.

**Andelija Adamović, LL.B.,**  
*Teaching Assistant,*  
*Faculty of Law, University of Niš*

***The Proceeding in Media Lawsuits for Publishing a Correction of Inaccurate, Incomplete or Incorrectly Imparted Information***

*In this paper, the author deals with the rules applicable in a special media lawsuit proceeding initiated on the grounds of publishing a correction of inaccurate, incomplete or incorrectly imparted information. The author compares the rules of the general civil procedure and the rules of this special proceeding which are prescribed in the Public Information Act. The author analyzes some potentially disputable issues which may be encountered in the course of applying these legal provisions in practice, specifically focusing on the participants in these proceedings, the burden of proof and relevant legal remedies.*

**Key words:** *media lawsuits, correction, special proceeding, burden of proof.*

**Дарко Димовски, асистент**

Правни факултет Универзитета у Нишу

**Филип Мирић,**

стручни сарадник на Правној клиници Правног факултета у Нишу

**ПРЕГЛЕД ЧЛАНАКА О МАЛОЛЕТНИМ  
ДЕЛИНКВЕНТИМА ОБЈАВЉЕНИМ У ДНЕВНОМ ЛИСТУ  
ПОЛИТИКА 1934-1936. ГОДИНЕ**

**Апстракт:** У раду аутори најпре образлажу истраживачки пројекат везан за начин извештавања у дневном листу Политика о малолетничкој делинквенцији, уз посебан осврт на тада важећа законска решења везана за малолетнике. У даљем делу анализирани су новински чланци о насилном и имовинском криминалитету малолетника кроз призму необјективног начина извештавања новинара о почињеним кривичним делима од стране малолетних лица.

**Кључне речи:** малолетничка делинквенција, начин извештавања.

**Увод**

Криминална понашања и криминалци су одувек били предмет интересовања широке јавности. Да ли је томе разлог пука знатижеља, жеља да се у удобној и безбедној фотелији смештеној у оптимално загрејаној соби чита у дневној штампи или гледа на ТВ-у о туђим несрећама или жеља да сазнају сва дешавања у сопственом окружењу, па и криминална? Конзумирање садржаја масовних медија често се своди на једноставну забаву, па су извештавања о учиниоцима недозвољених понашања и о жртвама предмет задовољења знатижеље. Код некога ће то изазвати наслалу, бес, оставити га равнодушним или му поспешити осећај немоћи, што је најгоре од тога или му изазвати самилост, разумевање жртве или га натерати на размишљање и покретајући га на друштвено оправдану акцију. С друге стране, бављење медија малолетничком делинквенцијом,<sup>1</sup> као и неким другим видовима девијантности, је оправдано и пожељно.

---

<sup>1</sup> "Преовлађују два схватања малолетничке делинквенције: шире, екстензивно схватање, које се означава као социолошко-криминолошко одређивање појма малолетничке делинквенције, и уже схватање.

Према ширем схватању, малолетничку делинквенцију чине сви облици девијантног понашања, од предделинквентних понашања до оних инкриминисаних у законодавству.

Међутим, у беспощедној борби за тиражом или гледаношћу, често се заборавља да су малолетни починиоци кривичних дела тек закорачили у живот. Да је узрок њиховог друштвено неприхватљивог понашања често плод окружења и околности у којима живе и расту. Често је то лоша породица и потпуни недостатак породице, а лоша породица или њен недостатак је у пропорционалној вези са потенцијалним криминогеним понашањем. Такође, незадовољење основних дечијих потреба може гурнути малолетника у криминал. С друге стране, мас медији често заборављају жртву криминалног понашања и њену породицу. Поготово, а није редак случај, да је и жртва малолетник.

Такође, начином извештавања у многим случајевима, помоћу „незваничних“ извора, разговором са члановима породице жртве или људима из окружења починиоца и жртве, сервира се сопствена „истина“ о починиоцу, жртви и околностима учињеног дела. На тај начин се прејудуцира мериторна одлука надлежног државног органа припремајући јавно мњење за прихватање њихове „истине“. При томе се, јасно, не води рачуна о презумпцији невиности.

Не желимо да кажемо да новинари не треба да пишу о малолетничкој делинквенцији. Напротив, треба да пишу, али на начин који ће иницирати цело друштво, све чиниоце у њему, „главе породице“ и све чланове породице, све васпитне установе, да се отворено и беском-

---

Поред кршења кривичних и других правних норми, делинквенција или преступништво малолетника обухвата и понашања супротна моралним нормама у једном друштву. Шире схватање има више варијанти, а разлике се јављају у модалитетима теоријске обраде. Тако, према једној варијанти овог схватања, није довољно дефинисати делинквенцију као "оно што је кажњиво према кривичном праву", већ је потребно размотрити однос између легалних норми и моралног кодекса. Према другом објашњењу, важно је проучити рђаво понашање као потенцијално криминално, преко индивидуалне и колективне моралности, исто колико и криминално. Треће објашњење под преступничким понашањем младих подразумева како понашања која су санкционисана законом, тако и понашања која су санкционисана општом сагласношћу моралног мишљења заједнице.

Уже схватање појма малолетничке делинквенције заступа већина теоретичара европских земаља. По овом схватању, појам малолетничке делинквенције или омладинског криминалитета обухвата сва она понашања малолетника која су, као и за пунолетна лица, инкриминисана у кривичним законима као кривична дела. Ово схватање је правно детерминисано и издваја вршење кривичних дела, као друштвено најопаснији облик понашања. Према ужем дефинисању, вршење кривичних дела од стране малолетника или криминалитет малолетника треба разликовати од предделинквентног понашања, које се не може третирати као криминалитет, већ само служи као аларм за предузимање превентивних мера и акција." Цитат према Константиновић-Вилић, С., Николић-Ристановић, В., Костић, М., *"Криминологија"*, ПЕЛИКАН ПРИНТ, Ниш, 2009. година, страна 222-223.



промисно суоче са овим питањем и сви заједнички раде на његовом решавању.

Малолетничка делинквенција није појава која се везује само за садашњост. Она је, такође, иманентна и прошлости. Иако се у прошлости извештавало о малолетничкој делинквенцији, нису постојали научни радови који би се бавили етиолошким и феноменолошким карактеристикама малолетничке делинквенције. Уосталом, од првих бројева дневног листа *Политика*, свакодневна новинска тема је била малолетничка делинквенција. Само је питање истраживача пронаћи прави начин за праву тему.

### ***Background истраживања:***

Да би се установило каква је била реакција друштва на малолетничку делинквенцију, потребно је одредити њихов правни положај у прошлости. Закон који је одређивао кривичне санкције према малолетним делинквентима је Кривични законик Краљевине Југославије од 27. јануара 1929. године. Његовим доношењем настао је дисконтинуитет кривичног законодавства тадашње државе у односу на ранији период када је владала разноликост кривичног законодавства (правни партикуларизам)<sup>2</sup> на основу увођења васпитних мера за малолетнике уместо казни за малолетнике и повећавања границе апсолутне кривичне неодговорности на седамнаест година.<sup>3</sup> По новом Законику<sup>4</sup> малолетнике можемо поделити на три групе: децом се сматрају малолетници до навршене четрнаесте године, млађим малолетницима се сматрају лица од 14 година до 17 година, док се старијим малолетницима сматрају лица од пуних 17 година која нису навршила двадесет и једну годину живота.

Према члану 26. Законика према детету се не може предузети кривично гоњење и кажњавање. Мера, или како то Ч. Марјановић дословце означава као „кривична санкција“, која се може применити против детета - извршиоца кривичног дела је предавање родитељима, старатељима или надлежним школским властима, да га они према свом нахођењу казне, да се о њему старају и да над њим врше потребан надзор. На основу истог члана дете, које је напуштено или које је морално покварено, предаје се заводу за васпитање или подесној породици, где ће остати док не буде

<sup>2</sup> „У нашој Краљевини, особито, која је у свом новом образовању затекла 6 кривичних закона на снази, доношење новог Кривичног законика значи, уједно, и задовољавање потребе за уједињењем у тој законској материји, у којој се неједнакост најјаче осећа.“ Цитат према: „Нови модерни Кривични законик“, Политика, Београд, 28.1.1929., бр. 7451, година XXVI

<sup>3</sup> Марјановић, Ч, „О положају малолетника у материјалном кривичном праву“, Универзитет у Београду, Београд, 1935. година, страна 153.

<sup>4</sup> Нови Кривични законик је ступио на снагу 1. јануара 1930. године.

поправљено. Суд по слободној оцени долази до уверења када је дете напуштено или морално покварено. Ова мера може да траје до навршених 17 година живота малолетника.

Према млађим малолетницима законодавац је, такође, прописао изрицање васпитних мера за извршена кривична дела са једним изузетком, који се односи на ситуацију када млађи малолетник, по упућењу у завод за васпитање или завод за поправљање млађих малолетника, а по навршеној петнаестој години живота, изврши неко дело злочина, под условом да је млађи малолетник могао да схвати природу и значај свог дела и према томе схватању ради. Према тим млађим малолетницима примењују се прописи, који важе за кажњавање старијих малолетника. За свако друго кривично дело, које буде учинио млађи малолетник док буде у заводу за васпитање или заводу за поправљање млађих малолетника, млађи малолетник ће се казнити само дисциплински. Васпитне мере<sup>5</sup>, које се могу применити према млађим малолетницима, су укор, прокушавање, упућивање у завод за васпитање и у завод за поправљење млађих малолетника. Да би дошло до изрицања укора потребно је да је учињено дело незнатније природе и да је оно учињено из очевидне непромишљености или лакомислености. Да ли је дело незнатније природе или не остављено је слободној оцени суда. По Закону се незнатним кривичним делим сматрају само преступи. До овог закључка се долази на основу члана 442. Закона о судском кривичном поступку<sup>6</sup> у коме се каже да стављењу млађег

---

<sup>5</sup> „Али Закон има уопште стално у виду могућност поправљања и рехабилитације и то не само код малолетника, већ и код осталих, па и најкорелијих, осим оних ретких случајева у којима, на најстрашнија дела, реагира смртном казном, као изразом најдубљег општег револта, који наша средина оваква каква је не може да утиша другим средствима.“ Цитат према: „Нови модерни Кривични законик“, loc. cit.

<sup>6</sup> „Закон о судском кривичном поступку ... као новост у новом кривичном поступку нарочито се истиче поступак против млађих малолетника (од 14 до 17 година) и институције судије за млађе малолетнике, који ће да постоји код већих средских судова и код свих окружних судова, за државног тужиоца за млађе малолетнике. Ова институција постоји додуше и у Хрватској и Славонији, но она је уведена тек године 1918, банском уредбом, која је узакоњена 1922. године.

За поступак против млађих малолетника важи изузетно начело опортуности – за разлику од начела легалности – како за државног тужиоца за млађе малолетнике, тако и за судију за млађе малолетнике. Судија за млађе малолетнике код средског суда надлежан је за цео поступак о свим преступима КЗ које учине млађи малолетници док је за цео поступак о свим злочинствима млађих малолетника надлежан судија за млађе малолетнике код окружног суда. Судија за млађе малолетнике узима се из броја најiskusнијих судија дотичног суда и он поступа како одговара начелу индивидуализације, које је усвојио нови КЗ, примењујући васпитне мере, предвиђене по КЗ које су с обзиром на конкретан случај најподесније у циљу спасавања младости од зла. Против одлука судије за млађе малолетнике допуштени су правни лекови: жалба против решења и призив против пресуда.

малолетника под оптужбу има места само онда, кад се тиче злочинства, уколико већ извиђајима није несумњиво утврђено да млађи малолетник није толико зрео да схвати природу и значај овог дела и да према том схватању ради, а по члану 443. тачка 2 стоји да се према млађем малолетнику може изрећи укор уколико он није стављен под оптужбу. Кад млађи малолетник стављен под оптужбу буде проглашен кривим, упућује се у завод за васпитање или поправљање, а у противном када се ослобађа оптужбе, па било то и зато што је судија мишљења да је кривично дело незнатне природе, онда се млађи малолетник не може казнити укором, већ може бити предат подесној породици или заводу за васпитање. Сходно својим годинама и биолошко-психолошком развоју млађи малолетници имају могућност, да би задивили своју околину, да изврше и неко кривично дело услед непромишљености. Према тадашњем схватању судске праксе, тако ће се понашати углавном "напуштено" или "морално покварено дете". Код кривичних дела која изврше млађи малолетници из лакомислености, пажња извршиоца је у самом делу, док је код непромишљености ван дела. Због недовољног искуства или и недовољног познавања ствари, млађи малолетник нема јасну свест о домаћају своје радње и последице или лакомислено држи да до последице неће доћи, или да ће бити много мања него што је била. Једина разлика по питању услова за изрицање прокушавања од укора јесте да је извршено кривично дело по својој природи теже. Да ли је дело теже или незнатније природе, оцењује се на основу врсте и величине прописане казне и на основу других околности, које утичу да се дело сматра тежим или лакшим. Да би суд могао да изрекне млађем малолетном извршиоцу кривичног дела васпитну меру упућивања у завод за васпитање или у завод за поправљање млађих малолетника, потребно је да млађи малолетник буде толико зрео да је могао да схвати природу и значај свог дела и према том схватању да уради, а да је при томе напуштен или да је морално покварен. Под напуштеним млађим малолетником треба сматрати оног, који услед слабог родитељског надзора, буде остављен сам себи. Док је код напуштених млађих малолетника довољно применити мере васпитања, услед "моралне поколебљивости", дотле је код млађих малолетника, који су "морално покварени", потребно применити радикалније мере, које ће одстранити оне

---

О овим правним лековима решава коначно окружни суд, ако су управљени против одлука судије код средског суда, а апелациони суд, ако су управљени против одлука судије код окружног суда, и то и један и други у сталном већу за млађе малолетнике, које се састоји од тројице судија, а по саслушању државног односно вишег државног тужиоца за млађе малолетнике.“ Цитат према: „О новом кривичном поступку“, Политика, Београд, 18.2.1929, бр. 7472, година XXVI.

елементе који су довели до извршења кривичног дела од стране млађег малолетника. Законом је прописана могућност кажњавања млађих малолетника за учињено кривично дело у случају поврата. Да би дошло до кажњавања млађег малолетника потребно је да он, након упућивања у завод за васпитање, односно у завод за поправку због раније извршеног кривичног дела, а по навршеној петнаестој години живота, изврши ново злочино<sup>7</sup> кривично дело, под условом да је могао да схвати природу и значај свога дела и према схватању ради.

Старији малолетници су она лица која имају седамнаест година, а нису навршила двадесет и једну годину живота. Законом се претпоставља подобност старијих малолетника за урачунљивост, која је за толико смањена да би била сразмерна степену душевне зрелости старијих малолетника. Сходно томе, Законом су прописане блаже казне у односу на пунолетна лица. Чланом 30. Кривичног законика прописано је да за кривична дела против чијих је извршиоца прописана смртна казна или казна вечите робије, ако је извршилац ових дела старији малолетник, према њему ће се изрећи временска казна робије или казна заточења од најмање седам година. Изузетак од правила ублажавања казни малолетним лицима је прописан Законом о заштити јавне безбедности из 1929. године, којим се одређује да се малолетник, за злочине у овом Закону за које је предвиђена смртна казна, може, такође, осудити на смртну казну, уколико је у време извршења кривичног дела има пуних осамнаест година.<sup>8</sup> За остала кривична дела за која је прописана временска казна, суд није везан за најмању меру казне, коју Закон прописује за то кривично дело, а ако је та казна робија или заточење, онда она не сме бити већа од десет година.

#### ***Предмет истраживања:***

Предмет истраживања је операционализован кроз два сегмента: 1) теоријски и 2) емпиријски.

Теоријски приступ обухватиће анализу садржаја законских текстова који регулишу положај малолетника и питања њиховог санкционисања за извршење било ког облика недозвољеног понашања. Анализа ће бити усмерена на оне законе који су важили од издања првог броја *Политике*

---

<sup>7</sup> „Кривични законик је као инкримисана понашања прописивао злочинства и преступе. У параграфу 15 прописано је да су злочинства кривична дела за која је била прописана смртна казна, робија и заточење, а за преступе су били прописани строги затвор, затвор или новчана казна. Поред главних, у КЗ биле су прописане и споредне казне, као губитак часних права и губитак службе. Посебно су биле прописане мере безбедности.“ Цитат према: Константиновић Вилић, С., Костић, М., „Извршење казни и других кривичних санкција у Републици Србији“, СВЕН, Београд, 2006. година, страна 16.

<sup>8</sup> Ibidem.

12. јануара 1904. године, па све до 6. априла 1941. године. Такође, приближно ћемо утврдити оквир радова са теоријским и емпиријским приступом теми малолетничке делинквенције. Ретко сачувана грађа из овог периода, из депоа Историјског архива Града Ниша и Народне библиотеке „Стеван Сремац“ у Нишу и њено евидентирање, биће саставни део теоријског изучавања ове теме, са циљем чувања научне баштине из области Криминологије на нашим просторима, као и извор хипотезе за нека даља истраживања.

Емпиријским приступом најпре ће бити утврђени статистички показатељи евидентираних кривичних дела и пресуђења у односу на малолетне извршиоце кривичних дела, за исти временски период из доступних извора двеју установа културе у Нишу.

До сада истраживање је обухватило прикупљање података о начину извештавања о малолетним делинквентима и кривичним делима која су извршили у периоду од 1904. до 1941. године, у дневном листу *Политика*. Како је дневни лист *Политика* незаменљив историјски извор за прикупљање података о историји и култури народа Балкана, немогуће је спровести истраживање о начину извештавања о малолетним делинквентима и кривичним делима, а при том не користити дневни лист *Политика* као извор архивске грађе, с обзиром да је први број дневног листа *Политика* изашао 12. јануара 1904. године и излази и даље у континуитету (изузев у периодима Првог и Другог светског рата).

Међутим, недостатак чланака о стопи малолетничке делинквенције у овим периодима нам не пружа довољно материјала за закључак да је дошло до повећања стопе малолетничке делинквенције, јер је једноставно могуће да је дошло до повећања интересовања јавности за малолетничку делинквенцију.

#### **Циљеви истраживања:**

У домаћој криминолошкој литератури новијег датума недостају подаци о начину медијског извештавања у прошлости о појединим типовима криминалитета на тлу Србије. С обзиром на чињеницу да медијско извештавање о малолетничкој делинквенцији у прошлости није било предмет истраживања у нас, постављени су следећи основни циљеви рада:

- да се стекну основна сазнања о начину извештавања једног дневног листа о малолетничком криминалитету;

- да се утврди о којим се извршеним кривичним делима најчешће писало у посматраном временском периоду;

- да се утврди у којој су мери облици друштвено негативних понашања малолетника утицали/утичу на начин извештавања о њима.

**Теоријски оквир и резултати неких досадашњих истраживања:**

Једно опсежно истраживање о начину извештавања о малолетним делинквентима до сада није урађено. Сходно томе, истраживач је одлучио да спроведе овакво истраживање, које би резултирало монографијом о начину извештавања новинара о малолетним делинквентима у дневном листу „Политика“. Већ је урађено истраживање чланака о малолетним делинквентима у дневном листу „Политика“ у периоду од 1924. године до 1928. године. Ово истраживање објављено је у часопису „Пешчаник“ 2007. године.<sup>9</sup>

Такође, као плод наставка истраживања, у истом часопису 2009. године објављен је рад о начину извештавања о малолетничкој делинквенцији за период од 1929. године до 1933. године.<sup>10</sup>

Истраживање чланака о малолетним делинквентима у наведеном периоду је показало да постоји манипулативно изношење „поверљивих информација“, нагађања о односима између жртве и учинилаца, изношење података о породици жртава и учинилаца, примери су како непрофесионално понашање новинара, приликом извештавања о случају који је у поступку, може бити један од разлога кршења људских права или чак онемогућавања непристрасног рада суда. Извештавање о малолетничкој делинквенцији, односно о различитим облицима девијантног понашања деце и малолетника, често је обојено „чуђењем“ над тим како доба малолетства, које је тек припрема за улазак у живот, може бити испуњено гнусним поступцима учиниоца. Истицањем података о „одличном ученику“, „у свему узорном младићу“ и слично, на страни жртве, често се прејудицира кривица учиниоца. Могући утицај на рад суда имају и следеће констатације: „Сви детаљи ђачке трагедије, (...) расветљени су у истражном поступку...“, чиме се показује недовољна стручност или неинформисаност о одредби ЗКП, по којој ће се свако „сматрати невиним док се његова кривица не утврди правноснажном одлуком надлежног суда“ (чл. 3 ст. 1). Поштовање чл. 6 ст. 1 Европске конвенције о заштити људских права и основних слобода подразумева и то да рад суда буде у већој мери доступан општој јавности, у складу са начелима професионалне етике.

---

<sup>9</sup> Видети опширније: Константиновић-Вилић, С, Костић, М, „Малолетничка делинквенција – преглед чланака објављених у дневном листу „Политика“ од 1924-1928. године“, *Пешчаник*, Историјски архив града Ниша, Ниш, 2007. година, стр. 175-197.

<sup>10</sup> Видети опширније: Костић, М, Миладиновић-Стефановић, Д, Димовски, Д, „Извештавање о делинквенцији малолетника у дневном листу „Политика“ од 1929-1933. године“, *Пешчаник*, Историјски архив града Ниша, Ниш, 2009. година, стр. 169-199.

***Основне хипотезе које ће бити проверене истраживањем:***

Основна хипотеза, која ће бити проверена истраживањем, гласи:

- стручна и општа јавност нису показивале посебно интересовање за тачно извештавање о обиму малолетничке делинквенције тога доба;
- начин извештавања посредно указује на недовољно интересовање за феноменолошке и етиолошке показатеље малолетничке делинквенције;
- општи друштвени став о малолетничкој делинквенцији (незаинтересованост) посредно се огледа у недовољно стручној терминологији приликом извештавања, као и у новинском простору који је посвећен теми (дужина чланака, устаљени број странице на којој се текстови налазе).

***Просторне и временске границе истраживања:***

Истраживачи су прегледали све доступне бројеве дневног листа *Политика* у Народној библиотеци „Стеван Сремац“ у Нишу и Историјским архиву Града Ниша у периоду од 1934. до 1936. године.

***Формирање и опис узорка:***

База чланака у периоду од 1934 до 1936. године чини основу за анализу начина извештавања новинара о малолетним делинквентима и њиховим кривичним делима.

***Одређивање индикатора или конкретних појава које ће се истраживати:***

Као индикатори важности коју штампа придаје малолетничкој делинквенцији предвиђени су: број чланака о истраживаној појави, дужини чланака, број странице на којој се текст налази, као и начини извештавања. Под чланцима које се баве малолетничком делинквенцијом издвојени су чланци у којима се пише о:

- девијантним понашањима,
- имовинским кривичним делима,
- кривичним делима против живота и тела (криминалитет насиља);
- кривичним делима против државног уређења (политички криминалитет).

***Методи и технике истраживања:***

Приликом истраживања примењен је метод анализе садржаја новинских чланака о малолетничкој делинквенцији у истраживаном периоду. Грађа је најпре прикупљена по годинама, а затим су, применом методе анализе садржаја чланака о малолетничкој делинквенцији,

прикупљени сви доступни подаци о начину извештавања новинара о малолетничкој делинквенцији.

Посматрање је могло бити примењено само у оквиру изложеног новинарског материјала, што је представљало основни ограничавајући фактор у сазнавању свих релевантних чињеница. Затим, дуга временска дистанца од објављивања грађе онемогућила је било какво непосредно сазнање, путем интервјуа на пример, о личним и професионалним ставовима новинара као и главног и одговорног уредника о испитиваној појави.

Такође, патријархално устројство умањило је интересовање научне јавности о овој појави, па је недостатак штампаног научног материјала условио немогућност поређења става опште и научне јавности о испитиваној појави.

С обзиром на ограничену могућност коришћења различитих метода и техника истраживања, истраживачу су користили, као метод истраживања, анализу садржаја чланака о малолетним делинквентима и малолетничкој делинквенцији.

#### ***Анализа прикупљених чланака***

*Опште напомене о чланцима о малолетним делинквентима у периоду од 1934. до 1936. године*

Анализа садржаја чланака о малолетним делинквентима објављеним у дневном листу *Политика* од 1934-1936. године, показала је да се у поменутиим чланцима описују индивидуални случајеви криминалног понашања малолетника, док сасвим изостају чланци у којима би се на један систематичан начин изнели подаци, како о феноменолошким и етиолошким карактеристикама малолетничке делинквенције, тако и о различитим облицима друштвеног реаговања на овај облик социјалне девијације. То показује да аутори чланака објављених у посматраном периоду нису били заинтересовани за дубље проучавање општих питања о малолетничкој делинквенцији, већ су се задовољавали само пуким обавештавањем јавног мњења о извршеним кривичним делима код којих су се као извршиоци јављали малолетници, тежећи често сензационализму. У овом делу рада биће, ради веће прегледности, анализирани чланци који се односе на малолетничку делинквенцију по годинама. Унутар сваке године биће праћен имовински криминалитет и криминалитет насиља, а тамо где постоје, и чланци који се односе на политички криминалитет малолетника.



*Чланци у којима се описује имовински криминалитет у 1934. години*

У 1934. години је било 15 чланака у којима се описује имовински криминалитет. Аутори су често говорили о мотивима извршења појединих кривичних дела описујући притом и личне прилике у којима су живели извршиоци. Посебно је занимљив чланак: *Ђерка запалила очеву кућу да би отишла у затвор (Политика, 17. фебруар 1934, бр. 9253, год. XXXI)* у коме аутор описује случај осамнаестогодишње девојке Анђелке, кћерке Андрије Крајине, која је одмах након хапшења признала да је потпалила очев стан како би била ухапшена и на тај начин престала да живи у беди и спречила даље очево злостављање. У чланку се даље наводи да је поменута девојка прво намеравала да некога убије или повреди ножем, али је од те своје намере одустала „*јер јој је било жао да когод невин страда*“. Из наведеног се може закључити да аутор чланка детаљно описује мотиве извршења дела и догађаје који су му претходили као и да посебну пажњу придаје чињеници да малолетна Анђелка није започела извршење тежег дела из алтруистичких побуда.

У чланку *„Хапшење лопова који је украо 33 мала и 35 великих дуката“*, (Политика, 25. фебруар 1934, бр. 9261, год. XXXI) реч је о осамнаестогодишњем младићу Муји Кевлићу у стану Винка Стојановића у Градишту код Жупање који је украо 33 мала дуката и 35 великих. Осумњичени Кевлић је у полицији признао извршење кривичног дела. Из поменутог текста се закључује да су малолетници често понављали кривична дела што је доводило до извесне специјализације за вршење појединих кривичних дела и специфичног *modus operandi*-а.

Новинари су често величали и са посебном пажњом и одушевљењем описивали успехе полиције у хватању малолетних учинилаца имовинских кривичних дела. Таквим начином извештавања се вероватно желело да „успеси“ органа кривичног прогона добију на значају и да им се да одређени медијски публицитет како би се повећао углед полиције у друштву. Управо о томе говори чланак *„Хапшење лопова који је украо три албума са маркама“* (Политика, од 11. марта 1936. године, бр.9275, год. XXXI). У чланку се помиње шеф кривичног одељења новосадске полиције г. Маленчић који се описује као најзаслужнији што је ухваћен осамнаестогодишњи Дежеј Деролд који је одмах на саслушању признао да је извршио предметно кривично дело.

Постоје и чланци у којима се описују малолетници као професионални извршиоци имовинских кривичних дела, с обзиром на њихов *modus operandi*. Тако је у Политици издатај 17. маја 1934. гдине изашао чланак под називом *„Лопов који је крао искључиво писаће машине“*. (Политика,

број 9314, година XXXI). У чланку је наведено да је Ратомир Павловић осуђен на три године строгог затвора.

И тридесетих година прошлога века је било организованих малолетничких банди које су вршиле тешке крађе и остала имовинска кривична дела причинивши притом велику материјалну штету. О томе сведочи чланак објављен у Политици од 7. јуна 1934. године под насловом „*Полиција трага за тројицом чланова једне лоповске дружине*“ (Политика број 9357, година XXXI). Ова „*лоповска дружина*“ је на други дан Духова обила стан г. Ђорђевића, начелника министарства у пензији, у Држићевој улици број 17, и однела разног накита у вредности преко 30.000 динара.

Некада су се лопови одавали продајући или нудећи на продају украдене ствари. Такав је случај и са двадесетогодишњем Иваном Шплихаром о коме говори текст под насловом „*Лопов се одао продајући покрадене ствари*“ објављен у Политици од 21. септембра 1934. године. (Политика, број 9463, година XXXI)

Малолетници су вршили и уцене и инспирисани романима и криминалним филмовима. О једној таквој уцени говори и чланак „*Три гимназиста уценила су трговца у Старом Врбасу*“ (Политика, 15. новембар 1934. године)

Чланак „*Најелегантнија дама у Вараждину ухапшена је за крађу новца из ташне*“ (Политика, 20. децембар 1934. године, бр. 9553, година XXXI) говори о извесној госпођи Марији Цесарец, деветнаестогодишњој супрузи Тиваровог намештеника и најбољег Славијиног бека. Госпођа Цесарец је била једна од најелегантнијих госпођа у вароши, увек обучена по најновијој моди. Цесарчева је за време утакмице успела да неприметно извуче новац из ташне своје пријатељице. Из начина извештавања о овом случају се закључује да је окривљена уживала велики углед у вараждинском друштву.

#### *Чланци у којима се описује криминалитет насиља у 1934. години*

У 1934. години је објављено укупно 62 чланака у којима се описује криминалитета насиља. Већ на први поглед је уочљива разлика у броју објављених чланака у односу на имовински криминалитет у корист криминалитета насиља. Ова разлика не илуструје увек стваран однос ова два типа криминалитета, већ је често одраз чињенице да је јавност заинтересованија за криминалитет насиља, што је довело до његовог бољег праћења и чешћег извештавања. Разлог томе се може наћи у већој друштвеној опасности и бруталности овог облика криминалитета. Често су и начин извршења кривичних дела, својстава учинилаца (да се ради о малолетним учиниоцима), као и особине жртава (најчешће је реч о лицима

из најближег окружења извршилаца-чланови породице, пријатељи...) утицали да ова кривична дела привуку већу пажњу јавности.

Да малолетници могу да изврше изузетно свирепе злочине усмерене према једном родитељу често на наговор или уз пристанак другог показује и текст објављен у Политици од 23. јануара 1934. године под насловом „Син бацио очеву главу у Дунав“. (*Политика, број 9228, година XXXI*). У чланку се наводи да је жена месара Стевана Богнара најпре убила једним хицем из револвера који је био својина њеног четрнаестогодишњег сина, а затим његов леш исецкала на комадиће и разбацала их на раличита места. Поновним испитивањем ухапшене жене и њеног четрнаестогодишњег сина је утврђено да је мајка убила оца у присуству сина и да је четрнаестогодишњи дечко однео очеву главу и бацио је у Дунав. После овога признања мали Пишта Богнар је ухапшен. Занимљиво је да аутор не наводи име мајке која је по, сопственом признању, извршилац овог монструозног убиства, већ наводи име четрнаестогодишњака вероватно из жеље да потенцира свирепост поступка овог дечака и тиме истакне друштвену осуду за овај језив злочин.

Још један чланак на занимљив начин описује насиље у породици и то насиље према старима. Ради се о тексту под насловом „Унук у свађи убио своју бабу“ (*Политика, 4. март 1934. године, број 9228, година XXXI*). Наиме, због свађе са бабом Александром Милан Недић је, када више није могао да поднесе псовке, дохватио секиру и са неколико удараца убио своју бабу. Да би прикрио свој злочин шеснаестогодишњи Милан Недић је обрисао секиру и оставио иза врата, да би убрзо након што је баба издахнула, уплахирани дечак отишао првом суседу и пријавио злочин. Интересантно је да је заједно са шеснаестогодишњим дечаком за убиство Александре био оптужен и блиски рођак старице Живојин Јоксимовић јер је постојала сумња да је због наследства имања Живојин наговорио Милана да убије његову бабу. Међутим, оценом свих доказа, утврђено је да је несрећну старицу убио њен унук Милан и да је узрок убиства свађа између бабе и унука. У тексту се наводи да су оба оптужена ослобођена од казне. Милан као малолетник је упућен на једногодишње васпитање у Дом за малолетнике. Вероватно је реч о примени института ослобођења од казне уз васпитну меру иако се то изричито не наводи у чланку.

Известан број чланака описује и убиства која су извршили малолетници, а жртве су лица с којима они живе у истом домаћинству, а нису у крвном сродству. Такав је и чланак „Пасторак убио маћеху“ који је објављен у Политици од 19. априла 1934. године. (*Политика, број 9311, година XXXI*). Аутор истиче да је двадесетогодишњи младић Франц

Херичко критичном приликом био у алкохолисаном стању и да се тада посвађао са својом маћехом Терезијом и пошто је важио за набуситог човека није могао да истрпи њене прекоре већ је неколико пута ударио мотком што је усмртило. У чланку је још више потенцирана хладнокрвност овог убице јер је после свега отишао својој кући и мирно заспао.

Има и текстова у којима се малолетници описују као изузетно сугестибилне личности. Тако, у Политици од 20.априла 1934. године, постоји чланак у коме се наводи да је у Новом Саду, на булевару Краљице Марије Исмет Хазић, након међусобног гушања, убио Богдана Ђерића подстрекаван од једног пролазника, који им је видевши тучу младића довикнуо: "Хајде да видимо ко је јачи". Ова, наизглед безазлена реченица довела је до трагичних последица. Чланак носи наслов „Шегрт убио шегрта, потстрекаван на борбу од једног пролазника“ (Политика, 20. април, 1934. године).

У чланку „Убио, на пресудио сам себи и обесио се“ (Политика, 21. март 1934. године) описује се једно убиство и самоубиство у вези с тим. Након убиства угледног сеоског домаћина Кочета Илића, замљорадника из села Коћина, у срезу жеглиговском, кога је на спавању убио његов слуга двадесетогодишњи младић Конета Антић, иследне власти су притвориле Конета и упутиле га у полицијски затвор у Куманову. Конета је у притворничкој соби извршио самоубиство на тај начин што је скинуо са себе завој са ране и тим завојем се обесио о решетке прозора. Занимљив податак да је и сам Конета најавио своје самоубиство рекавши иследнику приликом саслушања: „Кад сам убио човека, право је и ја да се убијем.“ (Политика, 21. март 1934. године, број 9285, година XXXI).

Чест мотив извршења кривичних дела против живота и тела је била освета због неузвраћене љубави. Пример за то је и чланак „Крвава освета одбијеног љубавника“ објављен у Политици од 20.марта 1934. године. У чланку се описује како се Душан Марков, двадесетогодишњи имућни економ, већ дуже време удварао Терези Стојин, тридесетогодишњој лепушастој удовици, али Тереза је сматрала да је Душан сувише млад за њу и зато је хладно одбила његово удварање. Осетљиви љубавник јуче је дочекао лепу Терезу када се враћала из гостију. Срели су се у њеном дворишту и Марков је замолило Терезу да га пусти у стан, или да га бар једанпут пољуби. Тереза није хтела да чује за то и пошла је даље према својој соби. У томе тренутку одјекнуо је пуцањ. Тереза се запрепашћена окренула и тада ју је погодио други метак, који је Душан испалио на њу. У тексту се даље наводи да је овај одбијени љубавник испољио и велику суровост према недужној жртви јер је Терезу искасапио ножевима.

Да и малолетнице могу да изврше кривично дело насиља у породици сведочи и чланак занимљивог наслова „Жена која је просула врело масло мужу у лице“ Овај чланак говори о ванредној лепотици Мани Беговић која одговара за покушај убиства свог мужа Ејуба. Иако удата већ две године, Мана је својом лепотом привлачила пажњу многих мушкараца. Занимљиво је да аутор истиче да је Мана, због све више проведеног времена у друштву других мушкараца „почела да заборавља своје обавезе и дужности према мужу, што је доводило до свађа и туче...“ Реч је дакле, о „обавезама и дужностима“ жене према мужу што довољно говори о потчињеном положају жене у односу на мужа у Србији тога времена. Критичне вечери, кад се вратила с једног сеоског посела, Мана је кувала мужу кафу и рекла да мало придрема док јело буде готово. Када је Ејуб заспао, Мана је угрејала у једном лонцу масло. Када се уверила да њен муж спава примакла се његовој постељи у намери да му саспе вруће масло у уво и да га потом запечати са воском, сматрајући да ће се на тај начин најбрже и најлакше ослободити свога мужа. Међутим, Ејуб се у последњем тренутку пробудио и она, место у уво, просула му је врело масло по лицу, од чега је Ејуб пао онесвешћен са постеље на под. Суд је Ману казнио са осам месеци затвора. Оптужена је саслушала пресуду са осмехом на уснама. Начин на који је оптужена саслушала пресуду довољно говори о томе да се нимало не каје за учињено дело.

Постоје и чланци у којима се описује извршење најтежих кривичних дела против живота и тела из користољубља. Тако у чланку „Млада девојка убила свога деду да би му украла 3700 динара“ објављеном у *Политици* од 8. јуна 1934. године описано је убиство осамдесетогодишњег Ивана Хећимовића, кога је на спавању секиром убила његова унука осамнаестогодишња Анка Томић, а затим га опљачкала и одузела му 3.700 динара. У чланку је посебно истакнута незахвалност ове девојке према свом деди јер је несрећни старац још као малу довео кући и старао се о њој.

У објављеним текстовима се запажа изразито негативан став према оцеубицама. То илуструје и чланак „Оцеубиство у Пакашници“ (*Политика*, 17. јун 1934. године). У тексту аутор наводи да је двадесетогодишњи Драгутин Гошић живео у врло затегнутим и лошим односима са својим оцем Божидаром. Даље се наводи да је до оцеубиства дошло услед сталног наговарања Драгутинове жене, богате миражцике, што показује да аутор сматра да је снаха узрок погоршања односа између оца и сина што је, најзад, резултирало очевим убиством.

У неким чланцима, који често представљају праве извештаје са суђења, аутори често наводе и казне на које су оптужени осуђени из чега

се закључује да су поједини судски процеси помно праћени. У тексту *„Кријумчар дувана осуђен, за убиство друга, на десет година робије“* се наводи да су за убиство свог друга Сеима Шаиновића осуђени Адем Шабановић и Рамазан Шаиновић. Суд у Гњилану је оптуженог Адема Шабановића као старијег малолетника осудио на 10 година робије и плаћање свих трошкова, док је оптуженог Рамазана пустио испод суђења услед недостатка доказа. Занимљиво је да је формулација „пустити испод суђења“ коришћена уместо данашње „ослободити од оптужбе“ услед недостатка доказа.

Објављени чланци у новинама о извршеним кривичним делима неретко су представљали стимуланс малолетницима да започну са извршењем кривичних дела или се одају просјачењу, скитничењу или другим облицима девијантних понашања. Такав случај је описан у чланку *„Претварајући се да је слеп, глув и нем један 20-огодишњи младић је годину дана живео од проишће“*. Реч је о двадесетогодишњем Стојану Вукмановићу из једног села Савске бановине који је у неким новинама прочитао причу о једном младићу који се двадесет година правио да је слеп, нем и глув, бавио се просјачењем и на тај начин дошао до солидне суме новаца. На сличну идеју допао је и млади Вукмановић, али је у Београду примећен од стране агената Друштва за заштиту од просјачења и предат полицији. Превара је откривена тако што је у цепу овог малолетника откривен свежањ фотографија са утиснутим жигом једне фотографске радње. У разговору са власником те радње је утврђено да се Вукмановић истог јутра сликао у његовој фотографској радњи и да је притом видео, говорио и чуо без проблема. У тексту даље стоји да је „полиција Вукмановића казнила затвором, а после ће га протерати“ иако само суд има таква овлашћења. Вероватно је овде реч о неком од облика полицијског задржавања осумњиченог, а не казне затвора и мере безбедности протеривања странца из земље.

Да и малолетна лица могу да буду део крвне освете, тог негативног и друштвено опасног обичаја који је и до данас сачуван у неким крајевима наше земље, нарочито на Косову и Метохији, говори чланак *„Десетогодишње Арнауце хтело да свети крв“* у коме се описује случај малолетног Барјама Малићевића који је ножем ранио свог суседа Будимира Милачића. Да је у питању крвна освета показује податак да је Бајрам том приликом узвикнуо: „Светим се за свог рођака“!, сматрајући да на тај начин врши своју дужност.

Нису ретки ни текстови у којима се описују убиства из нехата. Једну такву породичну трагедију описује и текст *„Брат случајно убио своју малу сестру“* Наиме, Јован Бећировић, радник из Борског рудника, вратио се

јуче око 8 часова изјутра кући у село Кривељ. Како је имао намеру да пође у шуму, напунио је пушку двоцевку и оставио је прислоњену о зид у ходнику, па је изашао у двориште да обави неки посао. Одједном, чуо је из куће прасак пушке, па је, предосећајући несрећу, отрчао у кућу и ту угледао своју четворогодишњу ћерку Злату сву окрвављену. Доцније се утврдило да је Јованов десетогодишњи син Душан видевши у ходнику пушку почео да се игра њоме. Ту је била и његова мала сестра Злата. Кад је цев пушке била уперена у Златин стомак, пушка је окинула.

Патолошка љубомора је чест мотив извршења кривичних дела са елементима насиља. Управо о томе говори и чланак „*Једна љубав, упропаићена болесном, злочиначком љубомором*“. У члану се описује покушај убиства Розе Габрић који је извршио двадесетогодишњи Гергељ Хорват. Он је, наиме, два пута ударио секиром по глави своју невенчану жену, која се једва опоравила од ових повреда. Побегло је са лица места, али се брзо вратио у Суботицу где је и ухваћен. Овај двадесетогодишњак осуђен је на шест месеци строгог затвора.

Анализа објављених чланака у 1934. години нас доводи и до једног случаја убиства детета које је извршила двадесетогодишња Хедвига Прегар, бацивши свог синчића Јожефа у рибњак желећи да након тога и сама изврши самоубиство скакањем у рибњак, али још трагичније последице спречили су рибари који су дотрчали и спасили несрећну жену. Аутор наводи да су повод овом злочину биле честе свађе, па и туче између Хедвиге и њеног супруга. Хедвига је због убиства детета осуђена на годину и два месеца робије. О овом несвакидашњем случају говори текст под насловом: „*Пресуда мајци која је бацила своје дете у рибњак*“ (Политика од 9.децембра 1934. године).

У неким чланцима аутори самим насловима чланака сугеришу да су поводи извршења тешких кривичних дела безначајни. Тако се међу чланцима објављеним 1934. године у дневном листу политика срећу и они са насловима: „*Крвава туча ни око шта*“, „*Убиство због нарамка дрва*“ и сл.

#### *Чланци у којима се описује имовински криминалитет у 1935. години*

Наредне 1935. године објављено је 11 чланака који описују имовински криминалитет малолетних лица. Из овог податка се сигурно не може са сигурношћу закључити да је у посматраној години дошло до стварног смањења имовинског криминалитета малолетника, али је неспорна чињеница да су кривична дела против имовине у којима су се као извршиоци јављали малолетници привлачила много мању пажњу јавности од криминалитета насиља.

Први чланак у којем се описује имовински криминалитет малолетника у 1935. години објављен је тек 20. марта 1935. године. Ради се о тексту под насловом „Дечко који је украо пројекциони апарат“. Реч је о тринаестогодишњем дечаку Ђорђу Скриникову који је из просторија „Роса филма“ украо неколико филмова и један филмски тон-апарат, све у вредности од 20.000 динара. Аутор са извесним симпатијама пише о овом крадљивцу, вероватно због његових година и околности под којима је извршио ово кривично дело.

Међу анализираним чланцима издваја се и један чланак који је у вези са кривичним делима против сигурности људи и имовине чији су извршиоци деца између четири и осам година. Илустрације ради наводимо чланак у целости:

„Малолетна деца, између четири и осам година, проузроковала су у последње време неколико пожара у околини Руме. Поред пожара у Иригу који је, као што је већ јављено, изазвао осамгодишњи Светозар Глушић, сад је на оближњем насељу Моја Воља проузроковао пожар, играјући се шибицама, седмогодишњи Иван Шварц. Он је запалио сламу и нешто грађе са пољским алатом, власништво његовог оца Петра. Скоро истовремено два друга дечака: Звонко и Тома Прислан, који имају свега четири године, потпалили су сламу Паје Давидовића сељака из Врдника.“ („Деца изазвала неколико пожара у околини Руме“, *Политика*, 26. септембар 1935. године, 9824, година XXXII ). Код овог чланка је карактеристично да су деца деловала готово истовремено на више локација вршећи иста кривична дела. Језичка анализа наведеног текста указује на употребу плеоназама („малолетна деца“).

И саме судије могу да постану жртве малолетних лопова. О томе сликовито говори и чланак под насловом „Девојчица украде судији 8.000 динара“ (*Политика*, 6. новембар 1935. године). Овде је реч о једном, са аспекта жртве, несвакидашњем догађају, те је корисно цитирати наведени чланак:

Анализирајући чланке о имовинском криминалитету налазимо и на организоване дружине малолетница које су вршиле крађе. О томе говори и текст „Двадесет шест крађа извршила је један женска лоповска дружина“. Специфичност ове дружине је поред тога што су за крађу најчешће „врбоване“ девојке са улице од стране Наталије Марковић, удовице и како се наводи „жене мрачне прошлости“, и сам број извршених крађа које је извршила ова дружина- тачно 26!



*Чланци о криминалитету насиља објављени у 1935. години*

У 1935. години објављено је далеко више чланака о криминалитету насиља малолетника у поређењу са имовинским криминалитетом. Укупно је објављено чак 55 чланака у којима се описује криминалитет насиља. Због обимности грађе у овом прегледу неће бити анализирани сви чланци, већ само они, који по мишљењу аутора, описују на специфичан начин криминалитет насиља малолетних лица.

По својој свирепости посебно се издваја догађај који је описан у тексту „*Две девојчице искасапиле љубавницу свога оца*“ (Политика, 1. фебруар 1935. године). Ради се о тешком злочину који су извршиле две девојчице Загорка и Зорка и секирама искасапиле љубавницу свога оца. У тексту се не наводе детаљи о извршењу кривичног дела, већ се говори о хапшењу ових девојчица. У чланку се даље наводи да је дописник добио нетачно обавештење што се тиче хапшења ових девојчица. Истражни судија г. Драгољуб Стефановић само је саслушао децу и строго наредио оцу и родбини да их не злостављају нити им чине непријатности. На тај начин хапшење малолетних девојчица ни у једном моменту није дошло у питање и у томе смислу треба допунити ранији извештај.

Пијанство је довело до туче између два пријатеља Марка Деларовића и Андрије Рукавине у којој је Марко свом другу одсекао секиром руку. Занимљиво је да се деветнаестогодишњи Марко сам пријавио властима дан након извршеног злочина што указује да је до тога дошло највероватније због гриже савести. Овај догађај се описује у чланку „*У пијанству пријатељу отсекао руку*“, (Политика 27. фебруар 1935. године).

Патријархални односи у породици су често спречавали закључење брака између младих из различитих друштвених слојева. Противљење родитеља закључењу брака у таквим ситуацијама је многе несрећне љубавнике одвело на пут самоубиства. Трагично се и завршила прича двоје љубавника из Љубљане описана у чланку „*Кад нису могли да се узму, пошли су заједнички у смрт*“, (Политика, 27. фебруара 1935. године.)

Раскинути веридбу и погазити дату реч је, по тада важећим моралним правилима претежно патријархалног типа, представљало велику увреду посебно за младу и њену породицу. Такво понашање је због тога, изазивало не само велику друштвену осуду, већ је често било и разлог за освету која је често и завршавала nanoшењем тешких телесних повреда или чак и убиством. Под утицајем родитеља дошло је до раскида веридбе између Марка Петковића и Даринке. Браћа несрећне девојке да би се осветили за неправду нанету својој сестри сачекали су Петковића на

пијаци и претукли га тојагама. Интервенцијом жандарма младић је спасен сигурне смрти. Овај догађај је описан у чланку „*Браћа претукла вереника своје сестре*“ објављеном у *Политици* од 28. фебруара 1935. године. Главни актери ове приче су, поред несрећног Марка 14-огодишњи Томо и 12-огодишњи Драгутин, синови Миладина Стајића из Потпећа. Освета због раскинуте веридбе је, по свему судећи главни мотив извршења овог кривичног дела.

Анализирани чланак нам открива једну врло занимљиву карактеристику извештавања о малолетницима која је директна последица патријархалног морала и односа у породици у Србији прошлога века. Наиме, уочено је да се код навођења имена малолетних учиниоца кривичних дела скоро увек наводи и име и занимање оца, ако је реч о малолетницима, односно оца или мужа ако је реч о малолетницама.

И у 1935. години налазимо на чланке који представљају праве извештаје са суђења у којима се наводе и пресуде и изречене казне посебно ако су оптужени и осуђени на дуговремене казне затвора или робије, па је та информација веома често уношена и у наслов чланка. Пример за такво извештавање је и чланак објављен у *Политици* од 3. марта 1935. године који носи наслов „*Убице штипског носача осуђене су на по 20 година робије*“.

Грижа савести због извршеног кривичног дела је често доводила до извршења самоубиства. Такав случај је описан у чланку „*Због крађе коју је извршила девојка скочила у Муру*“ у којем се наводи да је код села Севнице због срамоте што је украла својој пријатељици златан сат и прстен, скочила је у Муру и утопила се 20-огодишња Тереза Вреск, баш у моменту када ју је жандарм спроводио у оближњу жандармеријску станицу.

Интересантан је и чланак објављен у *Политици* од 07. априла 1935. године под насловом „*Да одбрани мајку малолетна кћи убила свог рођака обрамцом*“ који описује злочин који је извршила ћерка Видосава да би одбранила своју мајку Јелену од напада комшије Милована Благојевића. Суд је донео пресуду којом се Јелена ослобађа од оптужбе јер није ударила Милована. Видосаву, пак је суд огласио кривом за дело тешке телесне повреде из члана 178 КЗ, али како је она млађи малолетник, те се пушта на прокушавање за годину дана што уствари представља условну осуду. Овај чланак је занимљив и по томе што се у првом делу помиње кривично дело убиства, а касније се у пресуди помиње наношење тешких телесних повреда уз навођење одговарајућих законских одредби што представља реткост у анализаним чланцима.

Исто тако, веома је занимљив чланак под насловом: „*Деветнаестогодишња мати осуђена на две године затвора што је задавила своја два*

*детета*“. Реч је Терези Чордаш, 19-огодишњој сељанци из села Магленца, која је задавила своје две кћери. Аутор чланка се очигледно трудио да са извесном дозом разумевања и оправдања за поступке жртве приступи извештавању о овом догађају пре свега истичући велико сиромаштво у које је запала Тереза, као и чињеницу да је њен муж одбегао од власти због неких крађа те је она била изложена својеврсној друштвеној изолацији. Све ово је код младе Терезе изазвало душевно растројство услед кога је она покушала да изврши и самоубиство. Суд је узимајући у обзир све олакшавајуће околности Терезу осудио на две године строгог затвора, а на крају чланка аутор још једном истиче да је Терези тек 19 година.

Известан број чланака обилује сликама лица места или убице иако је реч о малолетницима чиме се у великој мери крши претпоставка невиности, као једна од основних процесних гаранција окривљеном, чиме се постиже равноправност странака у кривичном поступку. Примера за овакво извештавање има много, а један од њих је и текст *„Петнаестогодишњи шегрт убио свога друга и запалио, побегао затим, али је ухваћен“* објављен у Политици од 13.августа 1935. године који је написан на две стране и обилује сликама убице. У Политици од 14. августа 1935. године изашао је чланак *„Млади убица мирно прича полицији како је убио и запалио друга“* у којем се говори о Марку Стојановићу, уз постојање великог броја његових слика.

Нека кривична дела су изазвала велико интересовање јавног мњења, па се о њима извештавало у више наврата. Тако је у текст *„Двоструки злочин у селу Заклопачи код Гроцке“* доживео свој наставак у тексту *„Млади зликовац Милош Мишић из Заклопаче обмануо је власти о начину како се одиграла крвава туча“* који је изашао у Политици 20. септембра 1935. године.

Да новинари понекад својим чланцима желе да оправдају поступке малолетника сведочи и сам наслов чланка *„Злочин петнаестогодишњег чобанчета“* (Политика, број 9872, година XXXII). Наиме, употребом демиинутива именице *чобанин* аутор новинског чланка је тежио да смањи одговорност малолетника за почињено кривично дело.

#### *Чланци о имовинском криминалитету објављени 1936. године*

Пре анализе чланака објављених у 1936 години треба истаћи да првих 20 издања Политике у месецу фебруару 1936. године не постоје у датој књизи, издања за период од 2. до 14. марта 1936. године, као ни издања за период од 15.маја до краја месеца маја 1936. године.

У 1936. години објављено је 18 чланака који описују имовински криминалитет малолетних лица. Већ почетком 1936. године је изашао

први чланак који се тиче имовинског криминалитета малолетника. Објављен је у Политици од 11. јануара под насловом „*Лоповска банда малолетних дечака*“. У њему се кратко, готово телеграфски, наводи: „...под утицајем авантуристичких романа и криминалних филмова пет малолетних дечака основало је своју лоповску банду и извршили велики број крађа у Суботици, Хоргошу, Сенти, Бајмоку и другим местима. Дечаци су се најпре бавили прошњом, па су доцније почели и да краду. Међутим, суботичка полиција открила је њихову банду и сву петорицу ухапсила“. Стиче се утисак да је новинар приликом писања овог чланка само пренео полицијско саопштење што само показује површни приступ новинара извештавању о малолетничкој делинквенцији.

По мотивима извршења крађа посебно је интересантан чланак „*Дечко који је крао у Вршцу да би тако основао фудбалски тим*“ (*Политика, 18. март 1936. године*). Двадесетогодишњи дечак Душан Николић је почео да се бави вршењем кривичних дела против имовине да би задовољио један позитиван и иначе дозвољен циљ-желео је да оснује фудбалски тим. „На саслушању млади крадљивац је изјавио да је крао новац, јер му је био потребан да купи потребне реквизите за један фудбалски клуб, који је он хтео да оснује, пошто је страстан фудбалер.“- закључује аутор овог несвакидашњег текста.

У неким текстовима аутори малолетне извршиоце имовинских деликата пореде са познатим криминалцима или јунацима крими-филмова очито инспирисани сличностима у погледу начина извршења кривичних дела или удруживања у групе за извршење кривичних дела. Тако аутор за дечака која су се бавила крађама наводи: „Хари Пил, Хут Микс и Том Микс главни су јунаци ове хронике. Али одмах да напоменемо да то нису прави Хари Пил, Хут Микс и Том Микс, јер су они далеко од нас, чак у Америци, него су наши јунаци сви из Београда.“ *Несрећна авантура београдског Хари Пила*“. Овакво извештавање свакако је у функцији сензационализма, а притом аутор чланка не води довољно рачуна о интересима малолетних окривљених (*Политика, 26. март 1935. године*).

Осуда јавности због извршених кривичних дела често је видљива и у самом наслову чланка. Новинари се нису уздржавали ни од употребе тешких и грубих речи. Пример за то је и чланак необичног наслова: „*Хапшење лепе 18-огодишње хохштаплерке и крадљивице у Крагујевцу*“ (*Политика, 2. август 1936. године*). Аутор ову крадљивицу прво назива „лепом“, а затим и „хохштаплерком“ што ипак није примерено с обзиром на узраст ове девојке. Овај чланак је дефинитивно пример негативног извештавања и повреде претпоставке невиности јер нечију кривицу може да утврди само суд у својој пресуди.

Интересантан је и став оштећених према малолетним окривљеним. Понекад се они нису придруживали кривичном гоњењу малолетника, нити су истицали имовинскоправни захтев иако је вредност украдених ствари била велика. Аутор чланка „*Лоповска петорка извршила у Београду 115 крађа*“ (*Политика, 16.децембар 1936. године*) је управо то приметио наводећи речи оштећених којих је у овом поступку било много „*Не тужим и не тражим. Нека их ђаво носи*“.

*Чланци о криминалитету насиља објављени у 1936. години*

У 1936. години објављено је укупно 56 чланака у којима се описује криминалитет насиља. Запажа се да су у неким чланцима аутори писали са очигледним симпатијама према малолетним учиниоцима кривичних дела, желећи притом да на неки начин оправдају њихове поступке.

Када је реч о криминалитету насиља најчешће је реч о насиљу у породици и то у оним случајевима када би малолетник извршио убиство родитеља (обично оца) који је претходно у дужем временском периоду злостављао породицу. Један такав догађај је описан у чланку „*Породична трагедија у Малој Плани*“ (*Политика, 15.јануар 1936. године*). Овај чланак спада у краће, али ипак на јасан начин описује једну породичну трагедију: „У Малој Плани, недалеко од Великог Орашја, одиграо се крвав обрачун између оца распикуће и његових малолетних синова који су га најзад и убили. Убијени Живан Бранковић имао је раније прилично имање али је све то распродао, јер се одао пићу и расипничком животу... И заиста цела ова кућа била је спала на два малолетна дечка, једног од 13 и другог од 15 година. Они су целу кућу издржавали и више пута били сведоци страшних сцена кад је отац долазио пијан кући и немилосрдно тукао жену. Синоћ је исто тако Живан тукао жену и нападао синове. Али су се ови брзо удаљили и побегли у кућу... После овога Живан је јурнуо на сина, али је у истом тренутку млађи брат, који је био сакривен, опалио из пушке и Живан се срушио смртно рањен. После неколико часова Живан је био мртав.“

Извршиоци тешких кривичних дела понекад не признају њихово извршење дајући притом доста нелогичне одбране. Рецимо у тексту „*Млади Мајер и даље одриче да је убио индустријалца Амброзија*“ (*Политика, 26. јануар 1936. године*) се наводи да је полиција нашла два окрвављена ножа за која је седамнаестогодишњи Мајер „најпре тврдио да су то трагови чоколаде а затим је променио свој исказ, тврдећи да је овим ножевима клао зеца.“

Малолетници су кривична дела извршавали често подстакнути и добронамерном критиком својих родитеља. Један такав догађај описује и

чланак објављен у Политици од 26. фебруара у рубрици „Кроз нашу земљу“. Чланак описује убиство које је извршио 20-годишњи младић Петар Плол из села Чренковаца, недалеко од Птуја. Отац га је укорео због тога. Увређен, Петар је из чепа извадио велики нож и ударио оца у груди. Старац је превезен у птујску болницу, где се његова смрт очекује сваког часа.

Родитељи фаворизовањем једног детета могу код другог да створе осећај одбачености, па и љубоморе, што може да доведе и до отворених сукоба међу децом. Такав један сукоб је тема чланка: „15-огодишњи дечко убио брата што су му га родитељи стално истицали као пример“. Наиме, петнаестогодишњи Јан Михолски удавио је свога тринаестогодишњег брата Стевана, кога су његови родитељи стално упоређивали с њим и стављали му га за пример. Када су Јан и Степан пре неколико дана добили оцене у школи у коју су заједно ишли, Степан је био много боље оцењен него Јан. Јан је опет био изгрђен и укорен од родитеља:

„Увређен и понижен Јан је, чим су родитељи изашли из куће, задавио свога млађег брата. Злочин је признао плачући:

„Нисам могао више да трпим... Стално су ме грдили и узимали ми Степана за пример! “

Овај чланак је трагичан пример погрешног васпитања и последица стварања ривалског односа међу децом.

Још један чланак сличне структуре је објављен 12.августа 1936. године у коме се наводи: „Седамнаестогодишња студенткиња Гледис Мекнајт убила је секиром своју рођену мајку, јер јој није дозволила да се уда за њеног 18-годишњег пријатеља Доналда Вајтмана. За време убиства Вајтман је држао несрећну мајку, док је ћерка немилосрдно ударала секиром. Убице спроводе из затвора у суд“. Занимљиво је да је објављена и слика девојке која је извршила матрицид, што са становишта данашњег малолетничког кривичног законодавства представља грубо кршења тајности кривичног поступка према малолетницима.

И између најбољих другова је долазило до сукоба када би обојица били заљубљени у исту девојку. Један такав сукоб је описан у чланку „Убио друга, јер су се обојица заљубила у исту девојку“ (Политика од 31. октобра 1936. године). Млади Богољуб Поткоњак признаје дело, али се брани да је кривично дело извршио у нужној одбрани. Све ово указује да су малолетници често желели да оправдају извршење кривичних дела која су признали под снагом доказа који стоје против њих.

И у време израженог патријархалног морала, какво је ово од значаја за овај рад, извршавала су се кривична дела против полне слободе у којима су се као извршиоци јављали и малолетници. О једном таквом

случају говори и текст под насловом: „У Великој Кикинди ухапшени су један трговац и фотограф који су снимали младе девојке у порнографске сврхе“ (Политика, од 25.децембра, 1936. године).

На крају ове анализе, треба истаћи да у посматраном периоду није било чланака у којима је описан политички криминалитет малолетника. С једне стране, то је и разумљиво с обзиром да малолетни делинквенти ретко врше кривична дела из домена овог криминалитета. Али, с друге стране, то је помало и чудно посебно када се има у виду да је реч о периоду који је непосредно претходио Другом светском рату, па су у многим крајевима тадашње Краљевине Југославије јачали фашистички покрети.

### **Закључна разматрања**

Ово истраживање је показало да извештавање о малолетничкој делинквенцији носи са собом и низ специфичности у односу на извештавање о пунолетним извршиоцима кривичних дела. Пре свега, доминирају чланци о криминалитету насиља, што никако не значи да је стопа овог криминалитета већа у односу на имовински криминалитет малолетника, већ да су ова кривична дела привлачила већу пажњу јавности због веће друштвене опасности и генерално превентивног утицаја медија на личност малолетника са делинквентним понашањем. Као и данас, медији су и тада схватани као моћно средство за заштиту друштва и јавног морала.

Такође, карактеристично је да су новинари често као чињеничну подлогу за своје чланке узимали различита полицијска саопштења, сматрајући их апсолутно истинитим и дајући им карактер правноснажне судске одлуке, што свакако представља повреду претпоставке невиности и кршење материјалног и процесног кривичног права на штету окривљених.

Значајно је обратити пажњу на карактер појединих кривичних дела извршених од стране малолетника. Многа од њих су директна последица патријархалног морала, јако присутног у тадашњем друштву. Примера за то има много (убиства из страсти, љубоморе, убиства супарника и сл). Одроз патријархалног морала се може наћи и у изузетно великој друштвеној осуди патрицида и матрицида и чињеници да се готово увек уз име малолетног делинквента наводило име оца, а ређе мајке. Упадљива је неравноправност између мушкарца и жене посебно када је реч о насиљу у породици, али се, ипак, уочавају тенденције друштвене и правне осуде мушкарца који је злостављао чланове своје породице.

Криминалитет представља највернију слику једног друштва, а новинско извештавање верно одражава ту слику. Иако овај рад представља својеврсни времеплов и само мали исечак новинског извештавања, аутори

су мишљења да се закључци изнети у њему у много чему могу применити и на наше данашње друштво, иако нас од посматраног периода дели више од седам деценија.

**Darko Dimovski, LL.M**  
Assistant,  
Faculty of Law, University of Niš

**Filip Mirić, LL.B.**  
Junior Associate at the Legal Clinic,  
Faculty of Law, University of Niš

***An Overview of Articles on Juvenile Delinquents  
published in the daily newspaper Politika from 1934 to 1936***

*In this paper, the authors analyze the articles on juvenile delinquents published in the daily newspaper Politika from January 1934 to December 1936. The paper covers the theoretical and the empirical research on the subject matter. In the theoretical part of the research, the authors analyze the legal status of minors under the provisions of the 1929 Criminal Code of the Kingdom of Yugoslavia. In the empirical part of the research, the authors review all available newspaper issues published in the period from January 1934 to December 1936, which have been retrieved from the archives of the Public Library "Stevan Sremac" in Niš. The reviewed articles were published in the daily newspaper Politika at the time when the 1929 Criminal Code of the Kingdom of Yugoslavia was in force; the Code entered into force on 1<sup>st</sup> January 1930. The first issue of the daily newspaper Politika was published on 12<sup>th</sup> January 1904<sup>th</sup> and it has been published ever since without major disruptions (except for the periods during the First and the Second World War). Given the fact that the newspaper Politika is an indispensable historical source for collecting data on the history and culture of the peoples in the Balkans, it is rather impossible to conduct a research on the media coverage of juvenile delinquents and their criminal offenses without using this newspaper as a source of archival material.*

*This primary goals of this research are as follows: to collect relevant data on and find out how a daily newspaper reported on juvenile crime within the observed period, to determine what kind of criminal offences were usually*



*covered in newspaper reports of the time, and to examine how and to what extent these forms of socially unacceptable behaviour of juvenile offenders influenced the way of reporting on juvenile crime. The authors particularly focused on the articles dealing with property crime, violent crime and political crime committed by juvenile offenders. The research has been conducted by applying the statistical method and the content-analysis method.*

*Considering the fact that there is a lack of research data in criminological literature on the newspaper coverage of juvenile delinquency, this paper is a modest contribution to examining this subject matter for the purpose of combating juvenile delinquency and creating a safer society.*

**Key words:** *mass media, media coverage, public opinion, juvenile delinquency.*

**Јелена Јовичић, сарадник у настави**  
Правни факултет Универзитета у Крагујевцу

## **УСТАВНО РЕГУЛИСАЊЕ ПРАВА НА ЈАВНО ИНФОРМИСАЊЕ**

**Апстракт:** У раду је дат приказ начина на који се право на јавно информисање регулише уставним актима. Конституционализацији овог права предходило је стварање међународних правних оквира и то путем Европске конвенције за заштиту људских права и основних слобода из 1950. године. Одредбама ове конвенције гарантује се право на слободу изражавања као основно људско право. Ово право укључује слободу поседовања сопственог мишљења, примање и саопштавање информација и идеја без мешања јавне власти и без обзира на границе. Тако је право на јавно информисање добило значај општег и основног људског права. Крајем двадесетог века медијско право доживљава своју експанзију и постаје фокус интересовања многих правних делатника. Данас се право на јавно информисање гарантује уставним одредбама о слободи мишљења и изражавања. Уставом Републике Србије из 2006. гарантује се слобода мишљења и изражавања уз слободу да се траже, примају и шире обавештења и идеје на различите начине.

Уставно јемство слободе медија обухвата више посебних права: право на слободно оснивање новина и других средстава јавног обавештавања и право на исправку.

**Кључне речи:** право на јавно информисање, устав, закон.

## **УВОД**

Питање информисања увек је привлачило научну пажњу. Разлог томе лежи у чињеници да је информисање значајно како са социолошког, тако и са политичког, психолошког али и правног аспекта. Човек је одувек желео да буде обавештен о питањима, људима, кретањима и идејама, о свему што представља сферу друштвеног живота. Технички и технолошки развој друштва довео је до тога да људи данас знају далеко више него раније.

На тај начин повећањем човекове потребе за информацијама развија се и његово право на информисаност. Право да буде обавештен више, потпуније и тачније, представља данас једну од основних вредности, које чини право на јавно информисање основним људским правом, правом које је у већини држава загарантовано уставом. Међутим, често се у проучавању права на јавно информисање полази од анализе уставних одредаба које се односе на слободу мишљења и јавног изражавања. Тако, у групи права личности и личних слобода, некада је право слободе говора било основно и најважније право. Међутим, друштвени развој је учинио да у тој области право јавног информисања све више добије на значају.

У свом развоју, право на јавно информисање се квалификује као посебно, самостално право у групи права везаних за слободу личности, при чему је временом дошло до суштинских промена које су у вези са постојањем и остварењем слободе штампе. Имајући у виду да се повећавао број односа до којих је долазило у вези са коришћењем средстава за јавно информисање, дошло је до релативног осамостаљења права на обавештеност и његовог правног регулисања.

### **Право на јавно информисање као фундаментално људско право**

Право на јавно информисање изводи се из корпуса традиционалних политичких и грађанских права, уобличених током грађанских револуција крајем осамнаестог века. Данас је ово право регулисано путем најважнијих докумената Уједињених нација и Савета Европе. Тако, у члану 19. Универзалне декларације о правима човека утврђено је да “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”.<sup>1</sup> Слична формулација садржана је и у Међународном пакту о грађанским и политичким правима (1966) и Европској конвенцији о људским правима (1959).

У својој еволуцији од права на слободу мишљења и изражавања до права да се буде обавештен и слободе информисања, право на јавно информисање било је регулисано различитим правним прописима, документима међународног и унутрашњег права. Допринос развоју и унапређењу права на јавно информисање дале су и бројне националне и међународне невладине организације. Овде треба поменути чувени Article

---

<sup>1</sup> С. Лилић, Д. Миленковић, *Слободан приступ информацијама*, Београд, 2003, стр. 45

XIX, међународну организацију која се бави “промоцијом, унапређењем и заштитом слободe изражавања“, узимајући у обзир основне принципе приступа информацијама и анализирања упоредно правних искустава широм света. Крајем двадесетог века право на јавно информисање признато је и у многим националним законодавствима широм света.

Данас се информације сматрају “кисеоником неопхоним за живот демократије, а њихово поседовање темељом на коме се може градити политичка култура“<sup>2</sup>. Дакле, ради се о томе да се грађанима омогући заштита сопствених интереса, уз помоћ уставних и законских гаранција права на јавно информисање.

Када је реч о начинима остваривања права на јавно информисање, треба нагласити да један део информација које су од јавног значаја дистрибуирају непосредно државни органи. Оне информације које интересују само грађане, групе људи или правна лица, постају доступне непосредним сазнањем од органа који их поседују. Осим тога, информације које су од значаја за шири круг људи постају доступне уз учешће посредника, односно путем средстава јавног информисања.

Полазећи од значаја прописа који регулишу рад медија, долазимо до сазнања да је њихова важност за информисање грађана вишеструка, како у погледу обима информација чија ће доступност бити отворена, тако и у погледу квалитета тих информација.

### **Уставне гаранције права на јавно информисање у свету**

Масовна размена информација почиње да се развија од средине петнаестог века. То је период када је дошло до значајних иновативних открића у свету, међу којима је била и Гутенбергова штампарија. Људска знатижеља али и потреба за брзим ширењем информација довела је до развоја јавних гласила као средстава путем којих се обавештавало грађанство. Међутим, прошло је неколико векова у којима су чињени први покушаји ширења и јавног саопштавања важних чињеница, пре него што се дошло до појаве коју ми данас називамо “јавно информисање”.

Временом средства за јавно информисање толико су постала велика и моћна сила у друштву, да је данас њихово присуство запажено у сваком делићу друштва, у сваком моменту и код сваког појединца. Та стална присутност и моћни утицај који има јавно информисање на све аспекте друштвеног живота ствара потребу за правним регулисањем. Управо такав

---

<sup>2</sup> Цитирано : *Право јавности да зна*, Article XIX, Црногорски хелсишки комитет за људска права, Цетиње, јануар 2003, стр. 7

вид правне заштите, већина држава омогућава путем својих уставних гаранција.

Међутим, да би се објасниле особености савременог уставноправног режима јавног информисања, потребно је познавати његов развојни пут. Наиме, условљено проналаском штампарије а поникло из сфере човекове способности да мисли и опажа, информисање је тек удружењем та два елемента постало подобно да буде и правно регулисано. Заправо, интерес државе је налагао стварање прописа које ће поштовати сви учесници у процесу информисања. Тек касније, када су се односи у друштву до те мере заоштрили да је држава тј. власт постала синоним за ограничавање слободе штампе и када је слобода штампе постала једна од главних захтева бораца за револуционарне друштвене промене, правни режим јавног информисања се ствара на основама права човека, која еволуирају од права на слободу мисли, преко права на изражавање и преношење мишљења, до права на обавештеност.

Данас је право на јавно информисање уставна категорија. Ниједан новији устав не пропушта одредбе које се односе на област информисања. Право на јавно информисање припада групи основних права у уставном каталогу људских права и слобода. Међутим, различите су формулације којима уставни појединих држава обезбеђују гаранције ових права. Такве одредбе налазимо у Уставу Норвешке,<sup>3</sup> који у чл. 100 утврђује да се свакоме гарантује слобода изражавања, а да се ниједно лице не може сматрати одговорним због давања или примања информације, идеје, поруке, ако је то оправдано слободом мишљења, тражења истине, унапређења демократије и слободе појединца да формира своје мишљење. Устав Швајцарске гарантује право на јавно информисање кроз формулацију одредаба садржаних у чл. 16 и чл. 17. Тако у чл.16 се гарантује слобода мишљења и изражавања.<sup>4</sup> Свака особа има право да формира, изрази и шири своје мишљење слободно, као и право да слободно прима информацију и да је прикупља из доступних извора. Осим тога, Устав Швајцарске је посебним чланом ( чл.17) загарантовао и слободу медија. Тако се овим чланом утврђује да су слобода штампе, радија, телевизије као и других форми јавног оглашавања информација загарантовани. Цензура је забрањена, а редакцијска тајност утврђена. Устав САД не дефинише посебно право на прикупљање и на ширење информација. Наиме, уставни већине држава САД остају на изричитом признавању права на слободу говора и слободу штампе, док се право на прикупљање информација и њихово ширење изводи из поменуте слободе

---

<sup>3</sup> Извор <http://www.stortinget.no/en/In-English/About-the-Storting/The-Constitution/>

<sup>4</sup> Извор [http://www.servat.unibe.ch/icl/sz00000\\_.html](http://www.servat.unibe.ch/icl/sz00000_.html)

штампе. Устав САД слободу штампе не дефинише и тако остаје да судска власт даје своје тумачење односно да даје своје одређење овог појма у конкретним случајевима. Немачки Устав већ на почетку сврстава право на јавно информисање у основна људска права. Тако у чл. 5 се предвиђа да свако има право да слободно изрази и шири своје мишљење и то говором, писањем, сликом и да се слободно обавештава из опште приступачних извора. Осим тога, овим уставом загарантована је слобода штампе и слобода оглашавања путем јавних гласила и филма, док се цензура изричито забрањује.<sup>5</sup>

У овом погледу, занимљиво је уставно регулисање права на јавно информисање које је утврђено у Словенији. Наиме, према чл. 39 Устава Словеније предвиђено је да се слобода изражавања мишљења, као и слобода говора, слобода штампе и других облика јавних комуникација треба загарантовати. Према слову Устава, у Словенији свако има слободу да сакупља, прима и шири информације и мишљења.<sup>6</sup> Слично уставно решење има и Устав Хрватске. Тако, у чл. 38 овог устава јемчи се слобода мишљења и јавног изражавања мишљења. При томе, Устав овим чланом предвиђа дескриптивну норму којом утврђује шта се подразумева под слободом изражавања мисли у Хрватској. Тако, под слободом мисли и јавног изражавања мишљења подразумева се нарочито слобода штампе и других средстава јавног наступа, као и слободно оснивање свих установа јавног информисања. Забрањује се цензура и гарантује слобода извештавања и приступа информацијама у Републици Хрватској.<sup>7</sup> Готово идентичне одредбе у погледу гаранција права на јавно информисање садржане су и у Уставу Републике Македоније и то у чл.16.

На основу упоредног приказа уставних гаранција права на јавно информисање у појединим државама, долазимо до закључка да је већина устава регулисању ове области приступила на сличан начин. Наиме, право на јавно информисање гарантује се путем одредаба којима се утврђује слобода мисли, јавног изражавања мишљења као и средстава јавног информисања. Неки уставни чланови гарантују и слободу медија додајући томе јасну императивну норму којом се забрањује цензура, а новинарима гарантује слобода извештавања.

Међутим, схватање да је право на информисање саставни део слободе информисања, односно да такву слободу треба изричито гарантовати садржи два битна обележја. Тако, прво обележје овог појама полази од чињенице да се право на јавно информисање односно право на

---

<sup>5</sup> Извор: [http://www.servat.unibe.ch/icl/gm00000\\_.html](http://www.servat.unibe.ch/icl/gm00000_.html)

<sup>6</sup> Извор: [http://www.servat.unibe.ch/icl/si00000\\_.html](http://www.servat.unibe.ch/icl/si00000_.html)

<sup>7</sup> Извор: <http://www.Zakon.hr/z/94/Ustav-Republike-Hrvatske>

обавештеност различито тумачи. У правној теорији, било је покушаја да се “право на информацију” (*droit a information*) као и “права на слободан пријем информација” (*droit a la libre reception des informations*) појмовно одвоје од “слободе да се буде обавештен” (*la liberte d’etre informe*).<sup>8</sup> Тако посматрана са становишта онога што је држава према слову устава дужна да учини, прва два појма своде се на право да се неко слободно информише, односно на право грађана да буду информисани. Тако је на пример у СР Немачкој најближи идеји права на обавештеност био Устав Берлина од 1950. године, који је давао право свакоме да се из штампе и других средстава информисања обавештава о мишљењу других, посебно других народа (члан 8. став 2). Као што видимо овде је у првом плану мишљење других, односно слободно циркулисање информација. Наиме, у немачкој теорији је ово право схватано и као “пасивно право приступа производима штампе“, и то као допунско право слободе информација гарантовано Уставом СР Немачке. Сматрало се да се тек таквим начином, односном комбинованом уставноправном заштитом, обезбеђује способност штампе да функционише као средство комуникационог процеса. Такође, овде су постојала различита одређења у погледу тога до које мере грађанима треба дати гаранцију права на јавно информисање, односно да ли слобода информисања обухвата пријем свих информација или постоје могућности њиховог ограничења у појединим ситуацијама.

### Уставно регулисање права на јавно информисање у Србији

Када је реч о праву на јавно информисање треба рећи да у Републици Србији један део информација које су од јавног значаја дистрибуирају непосредно државни органи, и то су информације које интересују само поједине грађане, групе људи или правна лица које они непосредно сазнају од органа који те информације и поседују. Са друге стране, информације које интересују шири круг људи постају доступне уз учешће посредника, односно средстава јавног информисања. Стога, прописи који регулишу рад медија су од велике важности како у погледу информисања грађана тако и у погледу квалитета и обима информација чија ће доступност правним гаранцијама бити обезбеђена.

На овим просторима први уставноправни оквири за заштиту слободе информисања били су предвиђени већ у Уставу СФРЈ од 1963. године. Наиме, у чл. 40 било је предвиђено да “грађани имају право да се користе средствима информисања за своје обавештавање”. Касније Уставом од

---

<sup>8</sup> В. Чок, *Јавно информисање – правни вид стварања и креирања информације*, Београд, 1977, стр. 82

1974. године отишло се корак даље у погледу регулисања права на јавно информисање. Тако, према одредби чл. 168 “зајемчује се право грађанима да буду обавештени о догађајима у земљи и свету који су од интереса за њихов живот и рад, као и о питањима од интереса за заједницу“. Осим тога, у Уставу је садржана одредба којом је утврђено да су штампа, радио и телевизија као и друга средства јавног информисања и комуницирања дужни да “објављују мишљења и информације“.

Овим Уставом правни израз је добило схватање којим се указује на то да је право човека да шири информације лишено сваког смисла ако не постоји одговарајуће право других да ту информацију приме. Обзиром на федерално државно уређење и прилике које су пратиле овај устав, треба нагласити да је право на јавно информисање на готово идентичан начин било регулисано и у уставима република чланица. Једина разлика у уставима република у погледу регулисања овог права била је у погледу његовог одређења. Наиме, поједине републике (Словенија, БиХ, Црна Гора) у свом уставном уређењу права на информисање полазиле су од схватања информације као објективне категорије, док је у Србији информација према слову Устава била одређена као “објективна, истинита, правремена и потпуна”. Након уставних промена које су уследиле у Србији, дошло је и до промена у погледу начина уставноправног схватања права на јавно информисање. Тако, Уставом Републике Србије од 1990. у чл. 46 гарантована је слобода штампе и других видова јавног обавештавања. Њиме је, поред осталог, загарантовано и право на исправку нетачне информације и право на накнаду штете настале по том основу. Посебно су значајне одредбе којима се утврђују разлози за забрану ширења одређених информација.<sup>9</sup> Наиме, Устав је предвидео да се као разлог за забрану ширења информација узму: постојање судске одлуке, којом је утврђено да се тим информацијама позива на насилно рушење Уставом утврђеног уверења, нарушавање територијане целовитости као и независности Републике Србије, кршење зајамчених права човека и грађанина или се изазива и подстиче национална, расна или верска нетрпељивост и мржња. Иначе, чл. 46 Устава Србије садржи још једну занимљиву одредбу којом се прописује дужност медија који се финансирају из јавних прихода да благовремено и непристрасно обавештавају јавност. У погледу регулисања права на јавно информисање, сличене одредбе биле су садржане и у чл. 30 Повеље о људским и мањинским правима и грађанским слободама

---

<sup>9</sup> Више о томе: “Сукоб јавних и приватних интереса и слободан приступ информацијама”, Анализе прописа и истраживање јавног мњења, Београд, 2003, стр. 31



заједнице Србија и Црна Гора (2003).<sup>10</sup> Са друге стране, одредба члана 38 Устава Савезне Републике Југославије од 1992. године, била је по садржају идентична одговарајућој одредби Устава Србије од 1990. године. Овакве идентичности у погледу регулисања права на јавно информисање објашњаване су као последица усаглашавања домаћих норми са стандардима постављеним у међународним конвенцијама.

Закон о јавном информисању из 2003. године потврдио је уставне и међународне стандарде у погледу регулисања права на јавно информисање. Тако, чл. 2 овог закона прописује да је “ јавно информисање слободно и у интересу јавности“. Даље, у истом члану Закона, речено је и да јавно информисање не подлеже цензури, да нико не сме да ограничава слободу јавног информисања, нарочито не злоупотребом државних или приватних овлашћења, злоупотребом права, утицаја или контроле над средствима за штампање и дистрибуцију јавних гласила. Када је реч о информацијама које се објављују путем јавних гласила у Закону је предвиђено (чл. 3) да су то “ информације о појавама, догађајима и личностима о којима јавност има оправдани интерес да зна“. Питањима обезбеђивања квалитета информација коју медији преносе посвећена је пажња у многим одредбама Закона. Тако, у чл. 2 прописана је обавеза “ новинарске пажње“. Ради се о томе да када новинари прикупе информације, они и одговорни уредници су дужни да са “ пажњом примереном околностима“ провере порекло, истинитост и потпуност информација. Новина у прописима Србије је одредба чл. 37 овог Закона којом је прописана забрана “ говора мржње“. Суштина забране јесте у спречавању објављивања информација којима се подстичу тачно одређени видови дискриминације, мржње или насиља против лица или групе лица због њиховог припадања или неприпадања некој раси, вери, етничкој групи или полу. Као што се види из предходно поменутог члана, неки од видова “ говора мржње“ могу да представљају и разлог за забрану дистрибуције информације.

Устав Републике Србије из 2006. године гарантује право на јавно информисање као основно људско право. У чл. 16 Устав гарантује слободу мишљења и јавног изражавања мишљења уз слободу да се траже, примају и шире обавештења и идеје на различите начине (говором, писањем, сликом или на други начин). Међутим, у чл. 50 Устав под називом “ слобода медија“ гарантује више посебних права која се односе на медијске слободе као и разлоге који представљају основ за ограничење

---

<sup>10</sup> А. Фира, Д. Батављевић, *Уставно право државне заједнице Србија и Црна Гора*, Крагујевац, 2004, стр. 213

ових права. Овим чланом предвиђа се и посебан режим који се односи на статус електронских медија.

Уставна гаранција слободе медија обухвата више посебних права: право на слободно оснивање новина и других средстава јавног обавештавања, право на исправку. Тако, Уставом је загарантовано право сваког да оснива новине и друга средства јавног обавештавања. Од основног правила о оснивању средстава јавног обавештавања изузети су електронски медији (радио и телевизија) који се, како Устав предвиђа оснивају у складу са Законом. То значи да оснивање ових медија не регулише Устав већ Закон на који Устав упућује, а разлог томе су технички услови оснивања ових медија.

Устав прописује да у Србији нема цензуре (ст. 3). Међутим, Устав допушта ограничење права на ширење информација и идеја путем средстава јавног обавештавања, прописује услове под којим се ограничење допушта као и разлоге који могу да буду повод овом ограничењу. Предвиђа се да је ограничење допуштено само уколико је то неопходно у демократском друштву. Разлози због којих је могуће ограничити право на ширење информација и идеја путем средстава јавног информисања обухватају спречавање: позивања на насилно рушење Уставом утврђеног поретка, нарушавање територијалног интегритета Републике Србије, пропагирање рата, подстрекавање на непосредно насиље, заговарање националне, расне или верске мржње којима се подстиче на дискриминацију, насиље или непријатељство.

Устав гарантује право на исправку уколико су нечије право или интерес повређени објављивањем неистине, непотпуне или нетачно пренете информације (чл. 50 ст. 4). Међутим, поред права на исправку, Устав гарантује и право на одговор на информацију објављену у средствима јавног обавештавања.

Посебно право које је повезано са слободом медија јесте право на обавештеност које Устав гарантује у чл. 51 ст.1. Садржај права грађана на обавештеност укључује “истинито, потпуно и благовремено обавештавање о питањима која су од јавног значаја”. Међутим, Устав изричито прописује ово право али изоставља да пропише кажњивост кршења овог права. Наиме, непотпуност ових уставних решења оставља ова питања отвореним за праксу која ће на њих морати да нађе одговор. Због значаја која имају информације које су у поседу државних орагана и органа којима су поверана јавна овлашћења, грађанима се гарантује и право на доступност информација од јавног значаја. Ово право је утврђено као опште право, које Устав гарантује свакоме.

## ЗАКЉУЧАК

Значај права на јавно информисање за савремено друштво је неспорно велики. Будући да се путем јавног информисања остварују одређени друштвени циљеви, тј. да оно није само себи сврха, све се више пажње посвећује питањима јавности и доступности информацијама. Односно, ако је право човека да се информише постало основно право, признато и домаћим и међународним правним прописима, онда је потребно не само прогласити и гарантовати ово право већ и створити услове за његово остваривање.

Право на јавно информисање данас је гарантовано у Уставу као највишем правном акту. Међутим, положај човека у сфери јавног информисања не своди се само на својство примаоца информације. Суштина оваквог мишљења је у томе да корисник информације не треба да буде само пасивни прималац информације већ њен критичар, да у својој жељи за информисањем помаже средствима јавног информисања у остваривању уставом зајамченог права на информисаност. У том погледу остваривању права на јавно информисање знатно доприносе и услови у којима се оснивају јавна гласила, која служе као средтва за јавно обавештавање. А развој средстава информисања условљен је и техничким и технолошким развојем сваког друштва.

Управо због значаја који информација има у савременом друштву, треба утврдити механизме њене заштите од злоупотребе, како од носилаца власти, тако и до појединаца. У том погледу је важан адекватан уставноправни оквир регулисања права на јавно информисање који служи као полазна основа законодавцу да својим правним нормама допринесе остваривању овог права.

**Jelena Jovicic, LL.B.**

*Junior Assistant,*

*Faculty of Law, University of Kragujevac*

### ***The Constitutional Regulation of the Right to a Public Information***

#### ***Summary***

*In this article, the author reviews the ways in which the right to public information regulates in the constitutional acts. Constitutionalisation of rights preceded the creation of international legal framework through the European Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental freedoms. Provisions of the Convention guarantees the right to freedom of expression as a fundamental human right. This right guarantee freedom to hold opinions and to receive and impart information and ideas without interference by public authority and regardless of frontiers. The right to public information has become one of basic human rights. Serbian Constitution in a special section guarantees freedom of expression and the freedom to seek, receive and impart information and ideas in different ways. Constitutional guarantees of freedom of media coverage more special rights such as right to free establishment of newspapers and other media of public information and right to correction.*

***Key words:*** *right to public information, constitution, law*

**Милица Колаковић- Бојовић, сарадник у настави**  
Правни факултет Универзитета у Београду

### **МЕДИЈИ И ПРЕТПОСТАВКА НЕВИНОСТИ**

***Апстракт:** Неспорно је да принцип, по коме се окривљени у кривичном поступку сматра невиним све док правноснажном судском одлуком не буде доказано супротно, представља једну од највећих правних тековина. Међутим, и поред чињенице да је претпоставка невиности предвиђена и потврђена, како у националним законодавствима, тако и на међународном нивоу, медијска стварност нам шаље другачију поруку. У доба када сензационалистичко извештавање, за представнике медија, представља метод опстанка на тржишту, оправдано се отвара питање повлачења границе, између права медија да слободно извештавају о кривичним поступцима и грубог кршења претпоставке невиности. Ову границу је немогуће пронаћи пуким цитирањем и поређењем правних норми, као што се данас често чини, јер њено постављање захтева претходно сагледавање и разумевање друштвене стварности која нас окружује. У овом питању се преплићу право, професионална али и лична етика. Развој средстава комуникације а нарочито муњевита експанзија коришћења интернета као средства размене информација, поред позитивне стране, која се огледа у доступности вести, донео је читав низ практичних проблема, са којима се суочавају првенствено они које претпоставка невиности штити, али и новинари и представници полиције и правосуђа. До које фазе поступка је пожељно не откривати идентитет окривљеног; када је дозвољено сакрити извор информација; ко је одговоран у случају преношења туђих ставова и изјава, као и саопштења државних органа којима се криши претпоставка невиности; какве последице може имати непоштовање претпоставке невиности, као и која правна средства стоје на располагању лицу чија је претпоставка невиности повређена- само су нека од питања на која аутор покушава да одговори а која обликују реализацију поменутог, правним актима загарантованог права у пракси.*

***Кључне речи:** претпоставка невиности, медији, извештавање, кривични поступак, јавност.*

## 1. ПРЕТПОСТАВКА НЕВИНОСТИ - ПРАВНИ СТАНДАРДИ

Готово да нема значајнијег међународног документа посвећеног материји људских права који не предвиђа да се окривљени има сматрати невиним, док се кривица не докаже правноснажном судском одлуком. Европска конвенција о људским правима и основним слободама (ЕКЛП)<sup>1</sup>, у чл. 6, ст. 2, каже да ће се „свако ко је оптужен за кривично дело сматрати невиним, док се на основу закона не докаже његова кривица“, а сличне одредбе садрже и члан 11 Универзалне декларације о правима човека, као и чл. 14, ст. 2. Међународног пакта о грађанским и политичким правима<sup>2</sup>. Поред поменутих докумената, који су у целини посвећени заштити људских права уопште, постоји читав низ аката посвећених материји поштовања претпоставке невиности током медијског извештавања о кривичним поступцима. У том смислу посебно треба издвојити Препоруку Р(2003)13 о медијској дистрибуцији информација у вези са кривичним поступцима<sup>3</sup>. Ова Препорука истиче важност медијског обавештавања јавности о кривичним поступцима (начело 1), наглашавајући да се истовремено мора поштовати претпоставка невиности, као битан сегмент права на правично суђење (начело 2).

У праву Републике Србије, претпоставка невиности загарантована је на више нивоа, па тако чл. 34, ст. 3 Устава<sup>4</sup>, предвиђа да се „свако сматра невиним за кривично дело док се његова кривица не утврди правоснажном одлуком суда.“ Закоником о кривичном поступку<sup>5</sup> прецизиран је круг субјеката које ова претпоставка обавезује а који обухвата државне органе, средства јавног обавештавања, удружења грађана, јавне личности и друга лица. Како поменутом одредбом није конкретизовано у чему се огледа поштовање претпоставке невиности, то је учињено Законом о јавном информисању, који прописује да се, „у јавном гласилу нико не сме означити учиниоцем каквог кажњивог дела, односно огласити кривим или

---

<sup>1</sup> Закона о ратификацији Европске конвенције за заштиту људских права и основних слобода, *Службени лист СЦГ - међународни уговори*, бр. 9/2003.

<sup>2</sup> Закон. о ратификацији Међународног пакта о грађанским и политичким правима, *Сл. лист СФРЈ*, бр. 7/71.

<sup>3</sup> Р(2003)013 Комитета министара земљама чланицама о медијској дистрибуцији информација у вези са кривичним поступцима, доступно на: [http://www.coe.int/t/dghl/standardsetting/media/doc/translations/montenegrin/Rec%282003%29013\\_mn.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/standardsetting/media/doc/translations/montenegrin/Rec%282003%29013_mn.pdf), приступљено 14. 4. 2012.

<sup>4</sup> Устав Републике Србије, *Сл. гласник РС*, бр. 83/06.

<sup>5</sup> Законик о кривичном поступку - ЗКП, *Сл. лист СРЈ*, бр. 70/01, 68/02, *Сл. гласник РС*, бр. 58/04, 85/05, 115/05, 49/07, 20/09, 72/09 и 76/10.

одговорним пре правноснажне одлуке суда или другог надлежног органа“ (чл. 37).

На први поглед, горе поменути акти постављају јасне границе у сфери слободе изражавања и права грађана на обавештеност које прокламују, како ЕКЛП (члан 10), тако и Устав РС (чл. 46 и чл. 51, ст. 1), и најзад, детаљније, Закон о јавном информисању<sup>6</sup>. Ове границе издефинисао је у својим одлукама и Европски суд за људска права, као и Препорука Р(2003)13, наводећи да апсолутна и општа забрана медијима да извештавају о кривичним поступцима није неопходна и да би она нарушила право штампе да информише јавност о питањима која могу бити од општег интереса, чак иако се односе на кривичне поступке. По Препоруци, новинари који пишу чланке о кривичним поступцима у току, треба да пазе да не пређу границе постављене у циљу доброг управљања правосуђем, и треба да поштују право особе која је предмет оптужбе да се сматра невином<sup>7</sup>. С друге стране, у начелу 6 Препоруке, истакнуто је да, “у оквиру кривичних поступака од јавног интереса или осталих кривичних поступака који привлаче пажњу јавности, судске власти и полицијске службе треба да обавештавају медије о својим најважнијим активностима, под условом да то не нарушава тајност истраге нити полицијску истрагу и да не успорава поступак нити омета постизање резултата.” Наводи се, такође, да у случају дуготрајних кривичних поступака, ово информисање треба да буде редовно.

Одредба чл. 1 Кодекса новинара Србије, извештавање о кривичним поступцима поставља, не само као право већ на неки начин и као обавезу. По овој одредби, обавеза је новинара да тачно, објективно, потпуно и благовремено извести о догађајима од интереса за јавност, поштујући право јавности да сазна истину и држећи се основних стандарда новинарске професије.<sup>8</sup>

### 1.1. Јавно коментарисање судских поступака као кривично дело

Велику пажњу јавности изазвале су промене у сфери кривичног законодавства 2009. године. Тада су Законом о изменама и допунама Кривичног законика<sup>9</sup>, санкционисани одређени видови јавног коментарисања судских поступака. Члан. 336а Кривичног законика изазвао је низ

<sup>6</sup> Закон о јавном информисању, *Сл. гласник РС*, бр. 43/2003, 61/2005, и 71/2009.

<sup>7</sup> *Du Roy and Malaurie v. France*, (App no 34000/96) ECHR 3 October 2000, dostupno na: <http://www.echr.coe.int/NR/rdonlyres/BA2CB2C0-E837-4253-A1B5-5BC87D84AABE/0/DG2ENHRFILES182007.pdf>, приступљено 2.4.2012.

<sup>8</sup> Кодекс новинара Србије, доступно на: <http://www.uns.org.rs/Storage/Documents/2009/KODEKS/Kodeks%20novinara%20Srbije.pdf>, приступљено 14.4.2012.

<sup>9</sup> Закон о изменама и допунама кривичног законика, *Сл. гласник РС*, 72/2009.

полемика, а неретко се могло чути да је новинарима, заправо, забрањено извештавање о судским поступцима. Ипак, овде је посреди нешто сасвим друго. Наиме одредба поменутог члана каже: „Ко за време трајања поступка пред судом, а пре доношења правноснажне судске одлуке, у намери да повреди претпоставку невиности и независности суда, даје јавне изјаве у средствима јавног информисања, казниће се затвором до шест месеци и новчаном казном”.<sup>10</sup> Дакле, није санкционисано извештавање о кривичним поступцима који су у току, већ њихово коментаришање. Реагујући на поменуте оцене које су се могле чути у јавности, Републичко јавно тужилаштво заузело је став да се “забрана коментаришања судских поступака пре правоснажности пресуде, прописана Кривичним закоником, неће односити на новинаре који извештавају о судским поступцима, већ на оне особе која имају намеру да повреду независност судства и омаловаже рад суда.”<sup>11</sup> Како појашњава Шкулић<sup>12</sup>, ово кривично дело неће постојати онда када се уобичајено коментарише кривични поступак, тако што се све до правоснажног окончања поступка о особи која се за кривично дело терети пише са одређеном нужном „резервом”, што је најједноставније постићи коришћењем израза „осумњи-чени”. Као кључни фактор који недозвољено коментаришање судских поступака, разликује уобичајеног извештавања, он издваја чињеницу да се ово кривично дело не може учинити из нехата, већ је неопходно постојање умишљаја, “што значи да учинилац мора бити свестан да својим јавним изјавама повређује претпоставку невиности, те да то хоће или на то макар пристаје”. Даље наводи, да ни ово није довољно, већ је нужно и постојање намере,” као посебно израженог субјективног односа учиниоца према свом делу, тако да он наглашено циљано и тенденциозно даје одређене изјаве, баш зато да би њима повредио претпоставку невиности и судску независност”.

Остаје да се види, колико ће често у пракси бити могуће доказивање постојања ове намере, као и колико ће то дестимулисати јавне тужиоце, када је покретање поступака у питању.

Упркос поменутој регулативи, свакодневно смо сведоци све учесталијег и очигледнијег кршења претпоставке невиности. Право јавности да буде упућено у ток кривичног поступка је, слободно можемо рећи, измакло контроли. Као што Есер исправно запажа, када је у

---

<sup>10</sup> Кривични законик, *Сл. гласник РС*, бр. 85/2005, 88/2005 - испр., 107/2005 - испр., 72/2009 и 111/2009.

<sup>11</sup> <http://www.politika.rs/rubrike/Hronika/Novinari-smeju-da-komentarishu-sudske-postupke.lt.html>, приступљено, 12.4.2012.

<sup>12</sup> <http://www.politika.rs/rubrike/ostali-komentari/Medijski-linch-ili-linchovanje-medija.lt.html>, приступљено, 10.4.2012.



деветнаестом веку установљено начело јавности, законодавац није могао ни да претпостави какве ће промене донети технолошки развој.<sup>13</sup> Иако напомиње да се не могу занемарити позитивни ефекти јавности кривичних поступака, истичући да стигматизација може бити и у служби превентивне функције кривичног права, поставља питање положаја оних окривљених лица, која на крају поступка буду ослобођена оптужби.<sup>14</sup>

## 2. ИЗВОРИ И САДРЖИНА ИНФОРМАЦИЈА КОЈИМА СЕ КРШИ ПРЕТПОСТАВКА НЕВИНОСТИ

Иако све горе поменуте одредбе, недвосмислено указују на значај претпоставке невиности, чије поштовање Ћирић<sup>15</sup> чак поставља као један од критеријума разликовања аутократског од демократског уређења, закључујући да је за аутократског владара, свако а priori крив, док се супротно не докаже, медијска стварност нам говори супротно. Нека од најважнијих питања везаних за кршење претпоставке невиности у медијима, тичу се (не)дозвољених извора информација, начина њиховог прибављања као и истинитости / поузданости истих.

Када говоримо о начину прибављања информација о кривичном поступку који је у току, Бајовић<sup>16</sup> добро запажа неусклађеност одредаба, Закона о приступу информацијама од јавног значаја<sup>17</sup> под чију дефиницију информације од јавног значаја, дате у чл. 2 ст. 1, се могу подвести и информације везане за кривичне поступке<sup>18</sup>, а који за њихово добијање предвиђа строго формалну процедуре, и Закона о јавном информисању по коме постоји могућност објављивања и података до којих се дошло мимо поменутог поступка (чл. 4, ст. 2). Слободу истраживачког новинарства

---

<sup>13</sup> А. Есер, *Функционалне промјене процесних максима кривичног права: на путу к "реприватизирању" кривичног поступка*, стр. 177, доступно на: [http://www.freidok.unifreiburg.de/volltexte/4116/pdf/Eser\\_Funkcionalne\\_promjene\\_procesnih\\_maxsima\\_kvivicnog\\_prava.pdf](http://www.freidok.unifreiburg.de/volltexte/4116/pdf/Eser_Funkcionalne_promjene_procesnih_maxsima_kvivicnog_prava.pdf), приступљено 20. 4. 2012.

<sup>14</sup> А. Есер, стр. 179.

<sup>15</sup> Ј. Ћирић, "Претпоставка невиности и европски суд за људска права", *Српско право и међународне судске институције*, (ед. Јован Ћирић), Институт за упоредно право, Београд, 2009., стр. 322.

<sup>16</sup> В. Бајовић, "Претпоставка невиности и слобода штампе", *Анали*, 1/2008, стр. 197.

<sup>17</sup> Закон о слободном приступу информацијама од јавног значаја, *Сл. гласник РС*, бр. 120/2004, 54/2007, 104/2009 и 36/2010.

<sup>18</sup> Информација од јавног значаја, у смислу овог закона, јесте информација којом располаже орган јавне власти, настала у раду или у вези са радом органа јавне власти, садржана у одређеном документу, а односи се на све оно о чему јавност има оправдан интерес да зна.

пропагира и Кодекс новинара Србије (В/1)<sup>19</sup>. Последице ове дискрепанције огледају се у правој поплави информација које у јавност доспевају из (не)познатих извора.

### 2.1. Анонимни извори информација

Иако је Европски суд за људска права у случају *Гудвин в. тхе Униџед Кингдом*<sup>20</sup> потврдио право новинара да сачува тајност извора информације коју је пренео, Препорука Р(2000)7 Комитета министара Савета Европе<sup>21</sup> у одређеним ситуацијама дозвољава могућност откривања новинарског извора само ако се на убедљив начин може утврдити да: 1) не постоје разумне мере које су алтернатива откривању или су их исцрпела лица или органи власти који траже њихово откривање, и 2) легитимни интерес за откривање очигледно односи превагу над јавним интересом за откривање имајући на уму: а) да је доказано постојање вишег интереса кад је реч о неопходности откривања, б) да су околности довољно значајне и озбиљне природе, ц) да се неопходност откривања информације сматра одговором на неодложну друштвену потребу и д) да земље чланице уживају извесну слободу у процењивању те потребе, али је та слобода подложна контроли Европског суда за људска права.<sup>22</sup>

Закон о јавном информисању у чл. 32, такође прецизира да новинар није дужан да открије податке у вези са извором информације, осим ако се подаци односе на кривично дело, односно учиниоца кривичног дела за које је забрањена казна затвора најмање пет година.

Кодексом новинара Србије, односно смерницама уз Кодекс, детаљно је уређено ово питање. Тако одредба (И/3) предвиђа дужност новинара да назначи извор информације коју преноси, изузев уколико извор не жели да буде откривен. У том случају новинари и уредници су обавезни да поступају са дужном професионалном пажњом и да својим професионалним ауторитетом стану иза информације и одговарају за њену тачност.

---

<sup>19</sup> Кодекс новинара Србије- упутства и смернице, доступно на: <http://www.uns.org.rs/Storage/Documents/2009/KODEKS/Kodeks%20novinara%20Srbije.pdf>, приступљено, 13.4.2012.

<sup>20</sup> *Goodwin v. the United Kingdom*, (App no. 17488/90) ECHR 22 February 1996, доступно на: [http://www.iidh.ed.cr/comunidades/libertadexpresion/docs/le\\_europeo/goodwin%20v.%20united%20kingdom.htm](http://www.iidh.ed.cr/comunidades/libertadexpresion/docs/le_europeo/goodwin%20v.%20united%20kingdom.htm), приступљено 21.4.2012.

<sup>21</sup> Recommendation No. R (2000) 7 of the Committee of Ministers to Member States on the right of journalists not to disclose their sources of information, dostupno na: [http://www.coe.int/t/dghl/standardsetting/media/doc/cm/rec%282000%29007&expmem\\_EN.asp](http://www.coe.int/t/dghl/standardsetting/media/doc/cm/rec%282000%29007&expmem_EN.asp), приступљено, 20.4. 2012.

<sup>22</sup> Више о томе: <http://www.media.ba/mcsonline/bs/tekst/moj-izvor-je-moja-tajna>, приступљено, 23.4. 2012.

Одступање од овог правила дозвољено је уколико се информација односи на планирање неког злочина, или кршење уставног поретка и безбедности државе, када је обавеза редакције да то пријави надлежним органима. Новинарима и уредницима се, у том случају, препоручује да констатују правног саветника.<sup>23</sup> Истовремено, Кодекс (В/З), забрањује измишљање анонимних извора и квалификује га као- тежак прекршај стандарда професионалног поступања новинара.<sup>24</sup> Иста одредба препоручује коришћење анонимних извора само уколико они пружају информацију “из прве руке”, уколико нема другог начина да се дође до информације од изузетног значаја за јавност и уколико извор пристаје да његов идентитет буде познат бар једном уреднику. На овај начин се како јавност, тако и сами представници медија, штите од евентуалних злоупотреба и пласирања неистина.

## 2.2. Претпоставка невиности и саопштења државних органа

Када говоримо о истинитости објављених информација, од посебног су значаја ситуације у којима ови подаци потичу од представника државних органа. Препорука Р(2003)13, предвиђа обавезу судских власти и полиције да пружају медијима само потврђене информације и оне информације које се заснивају на разумним претпоставкама. Ако се ради о другом наведеном случају, то треба да буде јасно назначено (начело 3). У објашњењу овог става, наведено је да иако истинитост информације, у крајњој линији, може да процени само суд, ово начело омогућава избегавање свесног или намерног ширења нетачних информација, јер оне нарушавају ауторитет инстанци задужених за примену закона и судске власти, а поред тога могу и да повреду права страна у кривичној процедури.<sup>25</sup>

Коначно, и Правилником о унутрашњем пословању судова (Судским пословником)<sup>26</sup> предвиђено је да обавештења за штампу о раду суда даје председник или судија кога он овласти, информативна служба односно портпарол. Обавештења у вези са појединим предметима, уз сагласност председника, може да даје и судија који по предмету поступа. Подаци садржани у обавештењу морају бити тачни, а они подаци који представљају службену тајну се не саопштавају. (члан 58, став 4)

<sup>23</sup> Кодекс, стр. 11.

<sup>24</sup> Кодекс, стр. 21.

<sup>25</sup> Више о томе: [http://www.coe.int/t/dghl/standardsetting/media/doc/translations/montenegrin/Rec%282003%29013\\_mn.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/standardsetting/media/doc/translations/montenegrin/Rec%282003%29013_mn.pdf), приступљено 14. 4. 2012.

<sup>26</sup> Судски пословник, *Сл. гласник РС*, 110/09, 16/2012, доступно на: <http://www.mpravde.gov.rs/cr/news/vesti/sudski-poslovnik.html>, приступљено, 23.4.2012.

У том смислу, интересантно је питање одговорности новинара (и других лица која се по закону могу позвати на одговорност) који је претпоставку невиности повредио, дословце преносећи саопштење или садржину документа полиције, представника правосуђа или других државних органа. Одредба члана 82, Закона о јавном информисању предвиђа, као основ за искључење одговорности, ако је неистинита или непотпуна информација верно пренета из документа надлежног државног органа. Како стоји у документу посвећеном тумачењу Закона о јавном информисању,<sup>27</sup> “то не би значило да није повредио претпоставку невиности, али би искључило његову одговорност за накнаду штете у конкретном случају.” Исто важи за кршење претпоставке невиности, верним преношењем изјава датих за скупштинском говорницом или на јавном скупу.

За разлику од кршења претпоставке невиности путем званичних писаних саопштења за медије, које и није толико учестало, неупоредиво већи проблем представљају усмене изјаве државних званичника.

Тако је познат случај *Аленет де Рибемант* против Француске из 1955. године. У овом поступку је подносилац представке Европском суду, сматрао како га је министар полиције јавно оптужио да је био подстрекивач убиства бившег министра и заступника у парламенту и то на конференцији за новинаре, која је одржана у присуству више полицијских функционера. Представка је поднета након што је подносилац у Француској био ослобођен кривичне одговорности правноснажном пресудом. У одлуци Европског суда за људска права утврђено је кршење чл. 6. ст. 2. Европске конвенције о људским праваима, односно начела претпоставке невиности. У образложењу одлуке, овај суд је између осталог навео да заштита претпоставке невиности није задатак само суда већ и других органа власти, те да је то што су високи функционери полиције без икаквих резерви и ограничења спомињали подносиоца представке као учиниоца кривичног дела, значило јасно проглашавање кривца пре судске одлуке и охрабрило јавност да верује у његову кривицу.<sup>28</sup>

Ова пракса је код нас нарочито изражена у предизборном периоду, када се представници власти брзоплето хвале постигнутим резултатима у области сузбијања криминала, утркујући се са представницима опозиције који обично тврде да су први указивали на “злочинца”. И једни и други, превиђају не само чињеницу да правноснажне осуђујуће пресуде још нема,

---

<sup>27</sup> [http://www.nuns.rs/pravna\\_pomoc/Pitanja-i-odgovor.html](http://www.nuns.rs/pravna_pomoc/Pitanja-i-odgovor.html), приступљено 12.4.2012.

<sup>28</sup> <http://www.vreme.com/cms/view.php?id=342971>, приступљено 17.4.2012.; Више о томе: Ј. Ђирић, стр. 327-329.

већ и да посупак који следи може бити окончан, како ослобађајућом, тако и одбијајућом пресудом.<sup>29</sup>

У сваком моменту треба имати на уму две ствари: прво, да је само правноснажна пресуда релевантна, колико год да докази недвосмислено указују на нечију кривицу, и друго, да обавеза поштовања претпоставке невиности, у сваком моменту до правноснажности осуђујуће пресуде, обавезује све грађане - без обзира на њихов друштвени положај или занимање. За новинаре и одговорне уреднике јавних гласила, чак је и законом<sup>30</sup> прописана обавеза, да пре објављивања информације која садржи податке о одређеном догађају, појави или личности, са пажњом примереном околностима провере њено порекло, истинитост и потпуност.

### 2.3. Откривање идентитета окривљеног

Неспорно је, да осим у законом предвиђеним случајевима, идентитет окривљеног не мора остати тајна до окончања поступка. Нејасно је, ипак, с обзиром да не постоји законска одредба која би ово питање регулисала, од које фазе поступка би објављивање потпуних података о окривљеном било прихватљиво. Иако се не ради увек о таквом кршењу претпоставке невиности, на начин да би поред имена и презимена окривљеног стајали епитети попут ”убица”, ”силоватељ” или ”педофил”, неретко ћемо у штампи пронаћи текстове у којима се, поред иницијала окривљеног, наводи толико података да се, обзиром на средину у којој се предметни догађај одиграо, лако може закључити о коме се заправо ради. Овде се, дакле, отварају два питања: прво, у ком процесном моменту се могу објавити потпуни подаци о окривљеном, и друго, да ли је, пре тог момента, довољно да се у тексту препознао сам окривљени, односно да га је препознао неко из уског круга њему блиских лица или је потребно да га, на основу наведених података, може идентификовати просечан читалац?

Што се првог питања тиче, мишљења смо да би тренутак ступања на снагу оптужног акта био најранији процесни момент за откривање идентитета окривљеног, али и да би ово питање требало прецизно законом

<sup>29</sup> Тако је 2006. године, један министар Владе Републике Србије, поводом хапшења тадашњег председника Трговинског суда у Београду, изјавио да се ”ради се о највећој организованој групи у области привредног криминала која је икада ухваћена на делу у Србији”, а потом излагање наставио тврдњом да је годинама био у праву када је тврдио да је поменути судија врх корупције у Србији, а да се, хапшењем показало да је и врх стечајне мафије. Поменути судија никада није правноснажно осуђен а у међувремену је наступила апсолутна застарелост.; Види: [http://www.b92.net/info/vesti/index.php?yyyy=2008&mm=10&dd=03&nav\\_id=321851&nav\\_category=206](http://www.b92.net/info/vesti/index.php?yyyy=2008&mm=10&dd=03&nav_id=321851&nav_category=206), приступљено, 10.4.2012.

<sup>30</sup> Чл. 3 Закона о јавном информисању.

регулисати јер би се на тај начин предупредили бројни случајеви кршења претпоставке невиности.<sup>31</sup>

У непосредној вези са тим је и питање препознатљивости идентитета окривљеног чије име и презиме нису наведени. Наиме, новинари често (намерно или из незнања) наведу иницијале окривљеног а потом и читав низ личних и микросоцијалних података на основу којих се може закључити о ком лицу се заправо ради. Овде је, дакле, реч о постављању границе (не)препознатљивости. Врховни суд Србије заузео је 2006. године, у једној одлуци став, „да за препознатљивост субјекта није потребно да просечан читалац објављене информације наведених новина може да веже за одређено лице, већ је довољно да део публике ту информацију може да доведе у везу са одређеним лицем“. Такође, „за препознатљивост није потребна општа препознатљивост, односно да сваки читалац може да препозна субјекта информације. Довољно је да могу да га препознају лица из најближе околине“.<sup>32</sup> У овој области немогуће је поставити универзалне стандарде, из простог разлога што могућност да се дати опис повеже са конкретним лицем није иста ако се ради о јавној личности или „обичном грађанину“. Такође, потребно је далеко мање наведених података, уколико се ради о лицу које потиче из мањег места.<sup>33</sup> У складу са наведеним ставом је и одредба Кодекса новинара Србије (ИИИ/3) која каже да „заштита приватности и идентитета подразумева не само заштиту имена (означавање осумњиченог иницијалима), већ и заштиту других података који би могли да упуте на његов идентитет: фотографија, адреса, опис изгледа, брачно стање, социјални статус, припадност некој групи, имена суседа, рођака и пријатеља.“

Још једно интересантно питање тиче се заштите идентитета окривљеног у ситуацијама када је он признао кривицу. Кодекс новинара Србије (ИИИ/3) предвиђа обавезу новинара да чувају идентитет осумњиченог или учиниоца чак и у случају признања кривице. Наиме, овде би требало поступати подједнако, било да се ради о неформалном или о признању које је дато у склопу споразума о признању кривице, нарочито уколико узмемо у обзир поменути став, да је тренутак од ког је

---

<sup>31</sup> Велики проблем представља и чињеница да новинарима који извештавају о кривичним поступцима недостаје не само правничког већ често и општег образовања, па сходно томе и не схватају да онај ко је осумњичен није аутоматски и оптужен, а камоли осуђен за извршење кривичног дела.

<sup>32</sup> Гз. 5/06 од 26. 04. 2006 и Рев. 2254/06 од 05. 04. 2007., цитирано по Рев. 2254/06 од 05. 04. 2007.

<sup>33</sup> Тако се дешавало да у случајевима када су наставници били осумњичени за педофилију, буду објављени иницијали али да поред њих буде наведено колико је лице старо, из ког је града, па чак и који предмет предаје и у којој школи!

прихватљиво објављивање идентитета окривљеног, момент ступања на снагу оптужног акта.

### 3. ПОСЛЕДИЦЕ НЕПОШТОВАЊА ПРЕТПОСТАВКЕ НЕВИНОСТИ

Кршење претпоставке невиности може проузроковати читав низ последица. Поред материјалне штете, коју је (иако не увек) могуће надокнадити, често су много озбиљније последице чија се тежина не може изразити у новцу, нити се њиме могу отклонити. Разарање породице, губитак пријатеља и дуго стицаног професионалног и друштвеног угледа, само су неке од њих. Не треба превидети чињеницу да су, у последњој деценији, грађани неретко у ударним вестима, могли видети снимке спектакуларних хапшења угледних лекара, судија, тужилаца, спортиста. Лисице на рукама, репетирано оружје уперено у главу и готово обавезан церемонијални *perp walk*, постали су део уобичајеног сценарија, равног забави коју су широке народне масе добијале посећујући римски Колосеум.

Ко ће поштовати судију коме се криминалац смеје јер је у ударним вестима гледао његово хапшење? Хоће ли тај судија доживотно ходати са ослобађајућом пресудом у рукама, да би је, по потреби, свима могао показати? Хоће ли наставници престати да дају лоше оцене, да им се имена, захваљујући гневним ученицима и несавесним новинарима (нажалост, не само жуте штампе), не би нашла у спектакуларним насловима, попут: “Ухапшен наставник педофил”? Колико ће вредети оцена једног универзитетског професора, након што је половина Европе прочитала да је корумпиран?

Поред поменутих последица које се углавном односе на лица која у кривичном поступку буду ослобођена или оптужба против њих одбијена, Бајовић исправно увиђа, да се често занемарује кршење претпоставке невиности у поступцима који се окончају осуђујућом пресудом.<sup>34</sup> У том смислу се често наводи као пример одлука Европског суда за људска права у случају Матијашевић против Србије, где је утврђено да је, иако је подносилац представке оглашен кривим, у току поступка дошло до повреде претпоставке невиности.<sup>35</sup>

<sup>34</sup> Више о томе: В. Бајовић, стр. 200.

<sup>35</sup> Више о томе: *Матијашевић в. Србија* (Апп. но. 23037/04) ЕЦХР, Септембер 19, 2006, доступно на: [хттп://www.заступник.мправде.гов.рс/имегес/матијасевци\\_п\\_23037-04\\_енг.плдф](http://www.заступник.мправде.гов.рс/имегес/матијасевци_п_23037-04_енг.плдф), приступљено 20.4.2012.

#### 4. ПРАВНА СРЕДСТВА КОЈА СТОЈЕ НА РАСПОЛАГАЊУ ЛИЦУ ЧИЈА ЈЕ ПРЕТПОСТАВКА НЕВИНОСТИ ПОВРЕЂЕНА

Начелом 11 Препоруке Р(2003)13 предвиђена је обавеза државе да омогући лицу чија је претпоставка невиности повређена, право на ефикасну судску жалбу. Поред покретања кривичног поступка због кевете или поменутог кривичног дела из чл. 33ба, као и тужбе за накнаду штете у парничном поступку, који стоје на располагању лицу чија је претпоставка невиности повређена, Закон о јавном информисању предвиђа посебне механизме који имају за циљ отклањање последица које је повреда проузроковала.

Најпре, Закон о јавном информисању<sup>36</sup>, предвиђа да, ако је јавно гласило објавило да је против одређеног лица покренут кривични поступак, то лице има право да, у року од 30 дана од окончања поступка, од одговорног уредника захтева да, без накнаде, у првом наредном броју, објави информацију о правноснажном обустављању поступка, одбијању оптужбе односно ослобађању од оптужбе, али не и мишљења и коментаре поводом првобитне информације. Уколико уредник одбије објављивање ове информације (а не ради се о неком од разлога предвиђених у чл. 77 Закона о јавном информисању<sup>37</sup>), лице које због необјављивања трпи штету, има право на накнаду материјалне и нематеријалне штете, независно од других правних средстава која том лицу стоје на располагању. (чл. 79)

У складу са чл. 80 Закона о јавном информисању, новинар, одговорни уредник и правно лице које је оснивач јавног гласила солидарно одговарају за штету која је проузрокована објављивањем информације. Дакле, тужилац оптира против кога ће поднети тужбу, за чије је

---

<sup>36</sup> чл. 74-76

<sup>37</sup> 1) објављивање захтева неовлашћено лице; 2) је у истом јавном гласилу већ објављена садржински истоветна истинита и потпуна информација о окончању кривичног поступка; 3) овлашћено лице у захтеву за објављивање није навело име и адресу, а недостајући податак није познат редакцији, као и ако овлашћено лице није потписало захтев; 4) у захтеву није означена првобитна информација, а не може се једноставно утврдити на коју се информацију односи; 5) информација садржи само мишљења или коментаре поводом првобитне информације; 6) је неистинита информација или део информације о правноснажном обустављању поступка, одбијању оптужбе, односно ослобађању од оптужбе; 7) је информација или део те информације непримерене дужине, а подносилац, на захтев јавног гласила, не примери њену дужину у року од 15 дана од дана када му за то јавно гласило упути захтев; 8) је захтев за објављивање поднет по истеку рока; 9) је садржина информације, односно дела информације таква да би њено објављивање изазвало кривичну или прекршајну одговорност или грађанскоправну одговорност према трећим лицима.



подношење рок шест месеци од дана објављивања спорне информације. Ово значи да, уколико се захтев за накнаду штете усвоји и пресудом се сви обухваћени тужбом обавезу да плате штету, тужилац бира од кога ће наплатити досуђени износ. Ако се докаже да је штета настала његовом кривицом, аутор информације одговара за штету насталу објављивањем неистините, непотпуне или друге информације чије је објављивање недопуштено. (чл. 81) Осим што се пресудом одређује плаћање новчане накнаде, постоји обавеза одговорног уредника, под претњом новчаном казном, да такву пресуду објави, без икаквог коментара и без одлагања, најкасније у другом наредном броју дневне штампе, односно у другој наредној дневној емисији од правноснажности пресуде. (чл. 90)

Уколико су исцрпљена сва средства у унутрашњем правном поретку, лицу чија је претпоставка невиности повређена, преостаје могућност да се обрати Европском суду за људска права. Тако је, у већ поменутом случају Матијашевић против Србије, Суд одлучио да је подносиоцу представке повређена претпоставка невиности, када је у решењу којим му је одређен притвор, констатовано да је извршио кривично дело, уместо да је осумњичен за извршење истог.<sup>38</sup> Иако, у овом случају није досуђена новчана надокнада, пресуда свакако представља упозорење да би се Република Србија могла наћи у озбиљном проблему, суочавајући се са бројним одштетним захтевима, како пред домаћим судовима<sup>39</sup> тако и пред Европским судом за људска права.

---

<sup>38</sup> *Матијашевић в. Србија* (Ап. н. 23037/04) ЕЦХР, Септембер 19, 2006., доступно на: [http://www.zastupnik.mpravde.gov.rs/images/matijasevic\\_p\\_23037-04\\_eng.pdf](http://www.zastupnik.mpravde.gov.rs/images/matijasevic_p_23037-04_eng.pdf), приступљено 20.4.2012.

<sup>39</sup> Дobar пример је случај судије Окружног суда у Београду, Животе Ђоинчевића који је ухапшен током акције Сабља, а снимци хапшења су објављени у свим најгледанијим информативним емисијама, уз коментаре да је Ђоинчевић, као председник Ванрасправног већа Окружног суда у Београду незаконито ублажавао казне и био у блиској вези са „земунским кланом“. Ђоинчевић је 2004. пред Окружним судом у Новом Саду осуђен на три месеца затвора због неовлашћеног држања оружја, али је у новембру 2004. Врховни суд Србије укинуо ту пресуду и наложио ново суђење. Маја 2005. правноснажно је ослобођен оптужби. ВСС је обавезао државу да судији Ђоинчевићу на име накнаде исплати 4.000.000 динара са законском затезном каматом, будући да је „неоснованим лишењем слободе Животе Ђоинчевића и објављивањем снимака хапшења и током суђења у електронским и писаним медијима, као и путем Интернета, у земљи и иностранству, дошло до повреде слободе, угледа и части које је уживао у својој средини као судија и као личност“.

## 5. ЗАКЉУЧНА РАЗМАТРАЊА

У настојању да, на суровом медијском тржишту, први стигну до циља објавивши ексклузивну информацију, новинари и уредници често победе и себе саме, прекршивши при томе, не само одредбе професионалног кодекса већ и кривичног законодавства. Жртве њихове победе, неретко се, поред материјалне штете, суочавају и са доживотном стигмом криминалца. Како је штету причињену на овај начин, често немогуће отклонити, неопходно је шире ангажовање у циљу спречавања могућности да до ње уопште дође. У том смислу, једно од потенцијално најефикаснијих и најнепходнијих средстава, свакако је перманентна едукација запослених у медијима али и увођење неке врсте професионалне одговорности. Кључну улогу у том процесу, требало би да одиграју и главни терет да сnose, професионална удружења. Главна покретачка снага у овом процесу, треба да буде чињеница да се свако од нас, макар и незаслужено, може наћи на оптуженичкој клупи. Бројне афере у области здравства, просвете, политике и спорта, показале су да нико није апсолутно заштићен. Свест о значају поштовања претпоставке невиности, може се подићи само на један начин: тако што ће свако од нас, уместо на оне о чијој се наводној кривици, унапред, опширно, детаљно и сурово пише, прстом показати на ауторе таквих текстова.

**Milica Kolaković-Bojović, LL.M**

Teaching Assistant, University of Belgrade Faculty of Law

## **PRESUMPTION OF INNOCENCE AND MEDIA**

### **Summary**

*Principle of which defendant in criminal proceeding is presumed innocent until effective court decision is reached is undisputedly one of the greatest legal achievements. However, despite the fact that both national legislations and international treaties provide and verify the presumption of innocence, media reality sends a different message. In age when sensationalistic reporting, for media representatives, represents means of market survival, question of drawing the boundary between right of free reporting on criminal proceedings and gross breach of the presumption of innocence is justly raised. We cannot reach this boundary by mere quoting and comparison of legal norms, as is often done today. Understanding of this boundary requires prior consideration and understanding of social reality that surrounds us. Law, professional and personal ethics are intertwined in this issue. Development of communication means, especially fast expansion of use of internet as sharing information tool, beside positive effects such as easy attainability of information brought on a complete new set of practical issues met firstly by those protected by the presumption of innocence, but also met by journalists and representatives of police and judiciary. Until which stage of the procedure is not advisable to disclose the identity of the defendant? When are we allowed to conceal source of information? Who is responsible in case of transmission of others opinions and statements and statements of government bodies that violate the presumption of innocence? What are the consequences of violating the presumption of innocence and what means are available to the person which presumption of innocence is violated? These are just some of the questions that author seeks to answer, which shape the implementation of the aforementioned and by legal acts guaranteed, right in practice.*

**Key words:** *presumption of innocence, media, reporting, criminal procedure, public*

**Иван Илић, асистент**  
Правни факултет Универзитета у Нишу

### **ПРЕТПОСТАВКА НЕВИНОСТИ ОКРИВЉЕНОГ И ПРАВО НА ЈАВНО ИНФОРМИСАЊЕ**

**Апстракт:** *Покретањем кривичног поступка неминовно се задире у основна људска права и слободе окривљеног. Са једне стране, настоји се остварити захтев државе за кажњавање извршиоца кривичног дела. Са друге стране стоји захтев за поштовање основних права човека. Као резултат двеју поменутих тежњи, настала је претпоставка невиности окривљеног. Она представља исходите настојања за хуманизацијом положаја окривљеног у кривичном поступку, у односу на инквизициони поступак. Интенција је да се ограничења основних права човека сведу на најмању, разумну меру, у време када још није са истинитошћу утврђена кривица окривљеног. Право окривљеног да се сматра невиним, док се његова кривица не докаже правноснажном судском одлуком, садржано је у најважнијим међународним и домаћим документима. Оно обухвата и захтев за поштовањем ове презумпције, од стране државних органа, органа локалне самоуправе и средстава јавног информисања, током вођења кривичног поступка. Како је претпоставка невиности у тесној вези са опитим постулатом правичности, она је један од стандарда који скупа творе право на правично суђење. Но, право на информисање јавности и слобода медија представљају, такође, важне тековине демократског друштва. Аутор се у раду бави међународном и домаћом регулативом, у вези са претпоставком невиности и правом на јавно информисање. Поред тога, предмет пажње аутора је и пракса Европског суда за људска права у вези са (не)поштовањем претпоставке невиности од стране медија. Анализирана је, такође, и легислатива других држава, са основним циљем изналажења могућности усклађивања ових двају, у бити контрадикторних захтева, за поштовањем претпоставке невиности, са једне, и права на јавно информисање, са друге стране.*

**Кључне речи:** *претпоставка невиности, слобода медија, право на информисање, независност судства.*

## ПОЈАМ И ПРАВНА ПРИРОДА ПРЕТПОСТАВКЕ НЕВИНОСТИ

Покретање кривичног поступка неминовно доводи до дерогације основних људских права и слобода окривљеног. Са друге стране, настоји се остварити захтев државе за кажњавање извршиоца кривичног дела, у ефикасно спроведеном кривичном поступку. На тасу између тежње ефикасне заштите друштва од криминалитета и заштите права грађана нормативним ограничењима државних органа, налази се претпоставка невиности окривљеног. Имајући у виду да је кривични поступак „сеизмограф“ развоја људских права у једном друштву, инсистирање на презумпцији невиности добија на значају. Она представља исходиште настојања за хуманизацијом положаја окривљеног у кривичном поступку, у односу на некадашњи инквизициони поступак. Интенција је да се ограничења основних права човека сведу на најмању, разумну меру, у време када још није са истинитошћу утврђена кривица окривљеног.

Суштина претпоставке невиности, као једне од значајнијих тековина правне државе и демократског друштва, најчешће се изражава правилом да се свако сматра невиним, и да га нико не може сматрати кривим, док се правноснажном судском одлуком од стране надлежног суда не утврди његова кривица<sup>1</sup>. У погледу правне природе претпоставке невиности, у теорији постоје значајна размимоилажења. Једно од схватања је да представља основно начело кривичног поступка, односно основно начело, које регулише положај окривљеног у кривичном поступку<sup>2</sup>. Овом схватању се приговара да је у току кривичног поступка могуће оповргавати овај принцип, тј. утврдити супротно, што се коси са карактером и чврстином кривичнопроцесних начела, од којих је могуће установити само поједине изузетке<sup>3</sup>. Међутим, није реткост да се у законским текстовима формулација претпоставке невиности налази управо у делу, у коме су представљени основни процесни принципи<sup>4</sup>.

---

<sup>1</sup> Давор Крапац, Казнено процесно право, прва књига: Институције, Загреб, 2010, стр. 388.

<sup>2</sup> Andrew Ashworth, Principles of Criminal Law, third edition, Oxford University Press, 1999, pp. 85, Обрад Цвијић, Драгомир Поповић, Закон о кривичном поступку, Београд, 1997, стр. 2, Душан Војичић, Основна начела кривичног поступка и његово трајање, ЈРКК бр. 3/1975, стр. 463, Ђорђе Лазин, Садржина и правна природа претпоставке невиности, Анали 5-6/1981, стр. 324. Бора Чејовић, Претпоставка невиности окривљеног у кривичном поступку, Правни живот, бр. 4-5/1968., стр. 28-41, Хајрија Сијерчић- Чолић, Кривично процесно право, књига I, Сарајево 2008, стр. 140.

<sup>3</sup> Загорка Јекић, Претпоставка невиности окривљеног у ЗКП од 1976. године; ЈРКК бр. 4/1977, стр. 26.

<sup>4</sup> Види: Глава I Законика о кривичном поступку Републике Србије "Службени лист СРЈ", бр. 70/2001, 68/2002, "Службени гласник РС", бр. 58/2004, 85/2005, 115/2005, 49/2007 и 72/2009., у даљем тексту ЗКП.

Према другом схватању, претпоставка невиности представља једно од права окривљеног<sup>5</sup>. Међутим, за разлику од осталих права окривљеног, којих се може одрећи, или их не користити, одрицање од претпоставке невиности (признањем извршења кривичног дела) нема значаја. Она делује и у том случају, мимо воље окривљеног<sup>6</sup>. Постоји и схватање да је претпоставка невиности радна хипотеза, помоћу које се у кривичном поступку одређује терет пружања доказа<sup>7</sup>. Најзад, неки од теоретичара сматрају да је претпоставка невиности једно од обележја окривљеног, као што су душевно здравље окривљеног и право на одбрану<sup>8</sup>.

У теорији се, такође, поставља питање, да ли претпоставка невиности представља правну претпоставку. Они који стоје на том становишту, сматрају је оборовом правном презумпцијом<sup>9</sup>. Међутим, тврдње садржане у правним претпоставкама, у највећем броју случајева поклапају са стањем у стварности, што код претпоставке невиности није случај<sup>10</sup>. Стога се, према заступницима таквог схватања, не може говорити о правној презумпцији.

Несумњиво се за свако од наведених схватања могу наћи аргументи за и против. Стога се правна природа претпоставке невиности налази у еклектичком схватању. Имајући у виду дефиницију да је начело основна правна поставка, која садржински представља руководну идеју, а акционо основни захтев, који се остварује у кривичном поступку, претпоставка невиности се може сматрати једним од процесних принципа<sup>11</sup>. Она испуњава све критеријуме дате дефиниције. Презумпција невиности је и једно од људских права окривљеног, будући да се у међународним документима најчешће означава као „право окривљеног да буде сматран невиним...“<sup>12</sup>. Како поштовање претпоставке невиности окривљеног доприноси равноправности кривичнопроцесних странака, што је у тесној вези са општим постулатом правичности, она је један од стандарда који скупа творе право на правично суђење. Претпоставка невиности

<sup>5</sup> Бранко Петрић, О испиту окривљеног, Правни живот, бр. 3/1961, стр. 11, Милан Шкулић, Кривично процесно право, Београд 2009, стр. 127.

<sup>6</sup> Загорка Јекић, Радмила Данић, Кривично процесно право, Београд 2004, стр. 123.

<sup>7</sup> Владимир Бајер, Претпоставка окривљеникове невиности у југословенском кривичном поступку, Зборник Правног факултета у Загребу, бр. 3-4/1960, стр. 183.

<sup>8</sup> Милан Шкулић, Кривично процесно право, општи део, Београд 2006, стр. 149.

<sup>9</sup> Циљ оборивих правних претпоставки исцрпљује се у одређивању тога, ко сноси терет доказивања (Радомир Лукић, Теорија државе и права, Београд 1976, стр. 188.

<sup>10</sup> Владимир Водинелић, О правној природи претпоставке невиности, Зборник Правног факултета у Сплиту, бр. 6/1968, стр. 135.

<sup>11</sup> Драгољуб Димитријевић, Кривично процесно право, Београд 1981, стр. 38.

<sup>12</sup> Види: Општа декларација о правима човека УН из 1948, члан 11.

представља обориву правну презумпцију, с обзиром да важи априори, пре и у току вођења кривичног поступка, док се супротно не утврди, правноснажном осуђујућом пресудом. Поред тога, овај правни стандард представља значајну процесну гаранцију окривљеном<sup>13</sup>, којом се јемчи заштита личности у кривичном поступку, отклањају предрасуде према окривљеном и којом се омогућава (макар формална) равноправност окривљеног у спору са тужиоцем.

### САДРЖАЈ, ПРОЦЕСНЕ ПОСЛЕДИЦЕ И ОБИМ ПРЕТПОСТАВКЕ НЕВИНОСТИ

Садржину претпоставке невиности одредио је Европски суд за људска права, у сопственој јуриспруденцији. Према ставу Суда, она инволвира следеће: поступање без предрасуда и предубеђења о кривици окривљеног, правило да терет доказивања лежи на тужиоцу и да ризик недоказаности (сумња у постојање одлучних чињеница) мора ићи у корист окривљеног (*in dubio contra auctoritatem*)<sup>14</sup>.

Стандард поступања без предрасуда и предубеђења, разрађен је у низу пресуда. Претпоставка невиности је, према ставу Суда повређена, ако у пресуди није доказана кривица окривљеног, а судска одлука одражава став да је крив<sup>15</sup>. Уколико се у образложењу ослобађајуће пресуде имплицира кривица окривљеног, повређена је претпоставка невиности<sup>16</sup>. Интересантан је став Комисије за људска права, према коме коришћење криминалног досијеа окривљеног, у току поступка, не представља кршење презумпције невиности<sup>17</sup>. Повреда наведеног стандарда установљена је и у првој пресуди, коју је Суд донео против Србије. Подносилац представке је у Решењу о одређивању притвора означен као починилац кривичног дела, чиме је претпоставка невиности прекршена<sup>18</sup>.

Правило према коме терет доказивања пада на тужиоца, разрађен је у низу одредаба ЗКП (о главном претресу, о саслушању окривљеног, о

---

<sup>13</sup> Војислав Ђурђић, ЕКЉП и кривично процесно законодавство Србије и Црне Горе, Зборник радова удружења за кривично право и криминологију СЦГ, Златибор/Београд 2004, стр. 73, Саша Кнежевић, Заштита људских права окривљеног у кривичном поступку, Ниш 2007, стр. 83.

<sup>14</sup> Barbera, Masseur and Jabardo v. Espana, пресуда од 6.12.1988, Сер. А, бр. 146.

<sup>15</sup> Minelli v. Switzerland, захтев бр. 8660/79, пресуда од 25.3.1983, Сер А, бр. 62.

<sup>16</sup> Lamanna v. Austria, пресуда од 10.07.2001, захтев бр. 28923/95.

<sup>17</sup> Преузето из: Војислав Ђурђић, Значење и обим примене претпоставке невиности у кривичном поступку, Билтен судске праксе Округног суда у Нишу, бр. 25, Београд 2007, стр.14.

<sup>18</sup> Матијашевић против Србије, пресуда од 19.12.2006. године, захтев бр. 23037/07.

руковођењу главним претресом итд.). Поред тога, терет доказивања је супсидијарно и на кривичном суду. Од овог правила допуштени су изузеци, у случају када је окривљеном лакше да доказује неки од елемената посебног бића кривичног дела. Опште прихваћени изузетак постоји и у погледу доказивања постојања неурачунљивости<sup>19</sup>. Најзад, будући да важи презумпција честитости, на окривљеном је терет доказивања истинитости изнетих или пренетих информација, код кривичног дела клевете<sup>20</sup>.

Треће правно правило, инволвирано у претпоставку невиности, представља расподелу ризика недоказаности чињеница о кривичној ствари. Кривични суд мора донети ослобађајућу пресуду, не само када није доказано да је окривљени крив, већ и када остане сумња у његову кривицу. Тај став подржава и ЗКП Србије, који у члану 18. став 3. изричито прописује да се сумња у погледу одлучних чињеница, које су везане за неко обележје кривичног дела или од којих зависи примена неке одредбе Кривичног законика<sup>21</sup>, суд ће у својој одлуци решити у корист окривљеног. Реч је о старом правилу *in dubio pro reo* (у сумњи у корист окривљеног).

Поставља се питање обима претпоставке невиности, тј. ко су адресати обавезе њеног поштовања. Она, најпре, обавезује државне органе, субјекте кривичног поступка - суд, јавно тужилаштво, полицију и администрацију пенитенцијарне установе. Закоником о кривичном поступку је обим ове установе проширен. У члану 3. став 2. ЗКП установљена је обавеза поменутих државних органа, али и органа извршне и законодавне власти, затим средстава јавног информисања, удружења грађана, јавних личности и других лица на поштовање презумпције невиности. Сви они су дужни да јавним иступањем о кривичном поступку, који је у току, не вређају друга правила кривичног поступка, права окривљеног и оштећеног, те независност, ауторитет и непристрасност суда. Опсег важења ове гаранције не простире се, дакле, само на учеснике кривичног поступка, већ она пружа заштиту личног достојанства окривљеног уопште, у јавности.

Став да су адресати поштовања претпоставке невиности државни органи, подупире и Европски суд за људска права. У случају Рибемонт против Француске<sup>22</sup>, утврђена је повреда претпоставке невиности изјавама више запослених, на високим положајима (министар унутрашњих послова,

<sup>19</sup> X v. United Kingdom, пресуда од 04.04.1990.

<sup>20</sup> Lingens & Leithens v. Austria, захтев бр. 9815/82, пресуда од 08.07.1986.

<sup>21</sup> Службени гласник РС, бр. 85/2005, 88/2005 - исп., 107/2005 - испр, 72/2009 и 111/2009.

<sup>22</sup> Allenet de Ribemont v. France, захтев бр. 15175/89., пресуда од 10.02.1995.



руководилац истражне полиције и руководилац истраге). Подносилац представке је, наиме у току поступка именован подстрекачем и саучесником, чиме је унапред дата изјава о његовој кривици. Такве изјаве у јавности створиле су уверење да је подносилац представке крив, а додатни ефекат је био притисак на суд, у погледу доношења одлуке<sup>23</sup>. У сличном предмету Пеша против Хрватске<sup>24</sup>, суд је истакао разлику између иступања у јавности државних службеника, којима се износи властито мишљење о нечијој кривици, од ситуације када се изјавама о поступку, који је у току, у јавности ствара предубеђење о кривици и којима се прејудира судска одлука. Обавезу поштовања претпоставке невиности, поред поменутих, имају и јавни тужиоци, нарочито у случају када врше квазисудску функцију одлучујући о кривичном гоњењу, у претходној истрази.<sup>25</sup>

### ПРЕТПОСТАВКА НЕВИНОСТИ НЕКАД И САД

Претпоставка невиности настала је као тековина, најпре, оптужног начела, затим забране изнуђивања признања окривљеног применом тортуре, као и древног правила да терет доказивања лежи на тужиоцу<sup>26</sup>. Неки сматрају да се корени ове установе могу наћи већ у римском праву, односно да је иманентна акузаторском кривичном поступку<sup>27</sup>. Истина је међутим да је тада постојало само правило да терет доказивања не лежи на окривљеном, а не и сама претпоставка невиности, јер нису постојали друштвени услови за гарантовање људских права у тадашњем робовласничком поретку. Касније, у инквизиционом типу кривичног поступка, постојала је супротна претпоставка (претпоставка кривице), а окривљени је доказивао сопствену невиност. Идејном претечом претпоставке невиности, са правом се сматра Чезаре Бекарија. Јасно изражена ова презумпција је изказана у његовом најзначајнијем делу „О злочинима и казнама“. Као једна од тековина француске буржоаске револуције, претпоставка невиности нашла је своје место у Декларацији о правима човека и грађанина из 1789. године.

---

<sup>23</sup> Више о случају: Јован Ћирић, Претпоставка невиности и Европски суд за људска права, у: Српско право и међународне судске институције, Београд 2009., стр. 321-339.

<sup>24</sup> Пеша против Хрватске, захтев бр. 40523/08, пресуда од 08.04.2010.

<sup>25</sup> *Daktaras v. Lithuania*, захтев бр. 42095/98, пресуда од 10.10.2000.

<sup>26</sup> Слободан Бељански, Међународни правни стандарди о кривичном поступку, Београд 2001., стр. 53.

<sup>27</sup> Илија Зиндовић, Претпоставка невиности у кривичном процесном законодавству СЦГ и ЕКЉП, у: ЕКЉП и кривично законодавство СЦГ, Златибор 2004., стр. 325.

Данас претпоставка невиности представља назаобилазан саставни део корпуса основних права човека, у најзначајнијим међународним документима. Формулација ове значајне процесне гаранције налази се у члану 11. став 1. Универзалне декларације о правима човека и грађанина из 1948. године, члану 14. Међународног пакта о грађанским и политичким правима, члану 6. став 2. Америчке конвенције о заштити људских права, члану 8. став 2. Америчке декларације о људским правима и члану 7. став 1. тачка б Афричке повеље о људским правима. У члану 6. став 2. Европске конвенције за заштиту људских права и основних слобода, претпоставка невиности формулисана је на следећи начин: „Свако ко је оптужен за кривично дело сматраће се невиним, све док се његова кривица не докаже на основу закона“. Ова установа заузима неспорно значајно место у континенталној теорији кривичног процесног права. Са друге стране, у англо - америчкој процесној теорији ова презумпција има посве другачије значење. Њоме се означава правило о терету доказивања, према коме је он на тужиоцу, чији је задатак да докаже кривицу окривљеног, која задовољава стандард „ван разумне сумње“<sup>28</sup>.

У конституцијама савремених демократских држава, претпоставка невиности подигнута је на ранг уставног начела. Устав Србије<sup>29</sup> такође прокламује презумпцију невиности, у члану 34. став 3, на следећи начин: „Свако се сматра невиним за кривично дело, док се његова кривица не утврди правноснажном одлуком суда“. Она се, по први пут, појављује у процесном кодексу бивше заједничке државе, у Закону о кривичном поступку из 1953. године, у делу који се односи на процесна начела. Законска формулација временом је више пута мењана. Раније је коришћена тзв. негативна дефиниција (претпоставка некривице) „не сматра се кривим...“. Од измена и допуна ЗКП из 2004. године, формулација ове процесне гаранције гласи: „нико се не може сматрати кривим док то не буде утврђено правноснажном одлуком надлежног суда“ (члан 3. ЗКП). То је тзв. позитивна формулација, која кореспондира са међународним стандардима. У погледу ове две формулације претпоставке невиности, у теорији је вођена расправа, но дошло се до закључка да се суштински не разликују. У поређењу са уставном формулацијом, законски израз претпоставке невиности има универзалан карактер<sup>30</sup>.

<sup>28</sup> Давор Крапац, *Енглески казни поступак*, Загреб 1995, стр. 113.

<sup>29</sup> "Службени гласник РС", бр. 98/06.

<sup>30</sup> Војислав Ђурђић, *Значење и обим примене претпоставке невиности...*, *op. cit.*, стр. 9.

## МЕЂУНАРОДНА И ДОМАЋА РЕГУЛАТИВА ПРАВА НА ЈАВНО ИНФОРМИСАЊЕ

Јачање система јавног информисања доприноси оснаживању демократских потенцијала једног друштва. То подразумева усаглашавање домаће регулативе, која се тиче слободе медија и медијског извештавања, са релевантним међународним регулаторним оквиром. Право јавности да буде обавештена о току кривичног поступка представља јавни интерес. У том смислу је неопходно стално унапређивање слободе изражавања, информисања и слободе медија, али и заштита тих права и слобода од финансијских, политичких и других притисака.

У члану 10. Европске конвенције за заштиту људских права и основних слобода, под насловом „Слобода изражавања“, између осталог је предвиђено право грађана да буду обавештени о темама од јавног значаја. Слобода изражавања обухвата слободу поседовања сопственог мишљења, као и примања и саопштавања информација и идеја, од јавног значаја, лишено мешања јавне власти. Интерес грађана да буду информисани о кривичном поступку свакако кореспондира са стандардом „од јавног значаја“. Тиме се, такође, остварује постулат друштвене контроле рада правосудних органа. Неограничено изношење информација о кривичном поступку, посебно о окривљеном, може међутим довести до кршења претпоставке невиности. Стога је потребно поставити адекватне границе права на јавно информисање, чиме би се омогућило објективно и непристрасно извештавање, без прејудицирања кривице окривљеног. Тако и Европска конвенција дозвољава ограничење слободе изражавања, са циљем очувања ауторитета и непристрасности судова (члан 10. став 2. ЕКЉП).

Право грађана на информисање о темама од јавног значаја прописује и Устав Србије. Право је свакога да потпуно, благовремено и истинито буде обавештен о темама од јавног значаја, путем средстава јавног информисања. Наведену прокламацију додатно подупиरे право на приступ подацима, који се налазе у поседу државних органа и организација, којима су поверена јавна овлашћења (члан 51. УС). Према Уставу, слобода изражавања може да се ограничи само у изузетним случајевима, који су усаглашени са ограничењима, која постављају међународни акти. Забрана ширења информација преко медија, предвиђена Уставом, такође је у сагласности са међународним нормама. Она је могућа *“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<sup>31</sup> (члан 46. став 2. УС)”.  

---

Право на јавно информисање гарантовано је и Законом о јавном информисању<sup>32</sup>. Истим законом предвиђена је могућност објављивања информација, идеја и мишљења о догађајима од јавног значаја, као и о личностима, који су учесници тих догађаја (члан 4. став 1. ЗЈИ). У најмању руку је дискутабилан став 2. истог члана, којим је легализовано прибављање информација од јавног значаја на било који начин. То значи да новинари могу, поред коришћења легалних канала информисања о судском поступку, путем службе за односе са јавношћу, које имају готово сви судови у Србији, да прикупљају информације и „из добро обавештених извора блиских правосуђу“. Таква одредба отвара пут манипулацијама, у виду објављивања непроверених и полупроверених информација, као и злонамерно, на сопственим интересима заснованом давању информација од стране учесника кривичног поступка.

У колизији са спорном одредбом Закона о јавном информисању налази се одредба Закона о приступу информацијама од јавног значаја<sup>33</sup>. Тим законом је предвиђена процедура прибављања информација од јавног значаја<sup>34</sup>. Средства јавног информисања могу добити информације о кривичном поступку, и извршити увид у списе предмета, на основу поднетог писаног захтева судској администрацији (члан 15. ЗПИ). На основу тог захтева, надлежни орган суда одобрава увид у информације. На тај начин је установљен редован легалан и легитиман пут протока информација о кривичном поступку. На другој страни је већ наведена могућност прибављања информација без обзира на начин. Негативне последице те могућности су вишеструке. Прерано објављивање имена сведока отвара пут њиховом застрашивању. Изношење непроверених информација о току истраге може пореметити њен ток и омогућити прикривање доказа, а осумњиченима бекство. Према томе, интерес јавности да буде обавештена о кривичном поступку треба задовољити, али на строго прописан начин, који омогућава превенцију злоупотреба.

---

<sup>31</sup> Слична ограничења су предвиђена и у члану 50 став 3. Устава.

<sup>32</sup> "Службени гласник РС", бр. 43/2003, 61/2005, 71/2009 и 89/2010 - одлука УС и 41/2011 - одлука УС.

<sup>33</sup> Службени гласник РС", број 120 / 2004. и 54/07.

<sup>34</sup> Информације о кривичном поступку спадају испуњавају критеријуме постављене овим законом, да би се сматрале информацијама од јавног значаја.

## САНКЦИЈЕ ЗА ПОВРЕДУ ПРЕТПОСТАВКЕ НЕВИНОСТИ

Будући да је у Законнику о кривичном поступку установљена обавеза државних органа, средстава јавног информисања, јавних личности и других лица на поштовање претпоставке невиности, логично се намеће тема санкционисања непоштовања те обавезе. Закоником о кривичном поступку из 2006. године<sup>35</sup> биле су предвиђене санкције за непоштовање презумпције невиности. Према слову закона, за непоштовање ове процесне гаранције од стране физичких или правних лица, било је предвиђено изрицање јавне опомене, која се објављује у средствима јавног информисања. Поред основног облика, био је предвиђен и један квалификовани облик овог „кривичног дела“. У случају да је понашање, којим је прекршена претпоставка невиности, проузроковало тешке последице, или је прекршена на особито тежак начин, или је то учињено са намером утицаја на суд или друге државне органе, предвиђена је новчана казна. Санкцију изриче истражни судија (у претходном кривичном поступку) или председник суда. На ову одлуку предвиђено је право жалбе, по којој одлучује веће позивних судија?! Иако је законско решење, којим се штити претпоставка невиности усвојено под притиском стручне јавности, постало је предмет (оправдане) критике. Почев од правне природе кажњивог понашања (да ли је у питању кривично дело, прекршај, или нешто друго), преко тога да није одређена радња кажњивог понашања, а ни заштитни објект, наспорно је да оваковом решењу свакако није место у процесном кодексу. Дубиозно је било, такође, у ком поступку се изричу наведене санкције. Прекршиоцима није обезбеђено ни право на одбрану, а санкцију изриче председник суда, који је орган управе. Ни установљено право на жалбу није било концепцијски доследно постављено, јер је као другостепени орган на одлуку истражног судије установљен председник суда (орган управе), а на одлуку председника суда одлучивало би веће позивних судија. Но, предвиђено решење је напуштено, са одласком непримењеног ЗКП из 2006. године у историју. Ни нови Законик о кривичном поступку из 2011. године<sup>36</sup> не предвиђа никакве санкције за непоштовање претпоставке невиности<sup>37</sup>.

---

<sup>35</sup>“Службени гласник РС“, бр. 46/06, који је требао да ступи на снагу, најпре 1.јуна 2006. године, а затим је његов *vacatio legis* више пута продужаван, да би коначно био стављен у кош, а да се ни дана није примењивао.

<sup>36</sup> "Сл. гласник РС", бр. 72/2011 и 101/2011. Нови ЗКП се примењује у кривичним поступцима за кривична дела организованог криминала, почев од 15.01.2012. године, док је почетак његове примене у редовном кривичном поступку предвиђен за 15.01.2013. године.

<sup>37</sup> У члану 3. новог ЗКП претпоставка невиности је дефинисана на начин идентичан Уставу Србије, са додатним ставом 2, чија се формулација готово поклапа са ЗКП из 2001. године.

Непоштовање презумпције невиности санкционисано је одредбама Кривичног законика. У члану 336а КЗ, предвиђено је кривично дело, под називом Недозвољено јавно коментарисање судских поступака. Прописана је казна затвора до 6 месеци, кумулативно са новчаном казном за лице, које у току судског поступка, пре правноснажности судске одлуке, у средствима јавног информисања даје изјаве, са намером да повреди претпоставку невиности или независност суда. Поред тога, предвиђено је и кривично дело под називом Повреда тајности поступка, у члану 337. КЗ. Ово кривично дело има 3 основна и један квалификован облик. Први облик овог кривичног дела састоји се у неовлашћеном објављивању информација о судском поступку, које се на основу закона не могу објавити, или су пролашени за тајну. Други облик састоји се у објављивању тока кривичног поступка, у којем је јавност била искључена, или у објављивању одлуке у поступку према малолетницима, или имена и личних података о малолетнику. Трећи облик овог кривичног дела састоји се у неовлашћеном откривању личног имена или личних података лица, које се налази у програму заштите (сведок, оштећени). За сва три облика предвиђена је затворска казна, за квалификовани облик чак до 8 година. Тиме је претпоставка невиности добила потпору у виду кривичноправне одговорности за њено непоштовање. У јавности се, међутим, поставило питање да ли ће новоуведена кривична дела довести до цензуре медија. Законска формулација не прецизира јасно ко је одговоран за повреду презумпције невиности, да ли онај ко даје изјаву, или онај ко је пренесе путем медија. Дилема је разрешена усвајањем става Републичког јавног тужилаштва да је одговоран онај, ко има намеру да датом изјавом повреди претпоставку невиности<sup>38</sup>.

Будући да су средства јавног информисања један од адресата обавезе на поштовање претпоставке невиности, Законом о јавном информисању предвиђене су новчане казне за привредни преступ. Уколико се у јавном гласилу неко огласи кривим (односно учиниоцем кривичног дела, одговорним), пре правноснажности одлуке суда или неког другог државног органа, прописана је одговорност за оснивача јавног гласила, одговорно лице у јавном гласилу и одговорног уредника. При томе, оснивач се може казнити новчаном казном у износу 25% - 100% зараде од продатог тиража на дан објављивања информације. Ако је пак претпоставка невиности повређена објављивањем на насловној страни, предвиђена је новчана казна која сеже до износа седмодневне зараде од продатог тиража. За одговорног уредника и одговорно лице у јавном

---

<sup>38</sup> Види: <http://www.politika.rs/rubrike/Hronika/Novinari-smeju-da-komentarishu-sudske-postupke.lt.html>

гласилу прописана је новчана казна до 2 милиона динара. Посебно је санкционисана повреда претпоставке невиности према малолетницима, за коју може одговорати само оснивач јавног гласила. Поред новчане казне, Закон о јавном информисању предвиђа изрицање условне осуде и заштитне мере јавног објављивања пресуде.

Саме измене и допуне Закона о јавном информисању из 2009. године у јавности су оцењене негативно, чак су сматране гушењем слободе медија<sup>39</sup>. Међутим, највећа мањкавост законске регулативе је у томе што трговински суд, који је надлежан за привредне преступе, не може утврђивати саму повреду претпоставке невиности, већ једино може да констатује чињеницу неосуђиваности. Тиме се поставља питање ваљане чињеничне основе пресуде у овим поступцима. Упитно је и да ли повреду презумпције невиности треба сврстати у привредне преступе, будући да се тешко може уврстити у повреде привредног и финансијског пословања. Адекватније је уврстити их у прекршаје. Одредбе Закона о јавном информисању, којима се повреда претпоставке невиности и права малолетних лица сврставају у привредне преступе, проглашене су неуставним, одлуком Уставног суда Србије<sup>40</sup>, а да претходно нису ни биле примењиване. Уставни суд је, такође, висину запрећених новчаних казни оценио превисоком, будући да премашују максимум, одређен за ову врсту неправда. Према томе, уочљиво је настојање да се претпоставка невиности заштити адекватним санкцијама. Међутим, законописци, чини се, још увек лутају у погледу налажења адекватне форме заштите и прописивања адекватног законског оквира.

За сада је предвиђена кривичноправна заштита, у виду два поменута кривична дела, као и могућност супсумпције повреде претпоставке невиности под биће кривичног дела увреде (члан 170. КЗ), односно клевете (члан 171. КЗ)<sup>41</sup>. Не треба заборавити ни грађанскоправну заштиту. Према члану 199. Закона о облигационим односима<sup>42</sup>, за случај повреде права личности, предвиђена је могућност објављивања пресуде, или исправке, на трошак штетника. Суд, такође, може наложити штетнику да повуче изјаву, којом је повреда учињена. Значајан је и члан 200. ЗОО, који предвиђа могућност накнаде штете за претрпљене душевне болове, због повреда угледа, части или права личности и због претрпљеног страха.

---

<sup>39</sup> Више о томе: <http://www.хелсинки.орг.рс/сербан/доц/EWC43.пдф>

<sup>40</sup> Одлука Уставног суда - IUI број 322/2009.

<sup>41</sup> Према тексту измена и допуна КЗ (текст доступан на: <http://www.zakon.co.rs/predlog-zakona-o-izmenama-i-dopunama-krivicnog-zakonika.html>), ова два кривична дела ће бити брисана.

<sup>42</sup> "Сл. лист СФРЈ", бр. 29/78, 39/85, 45/89 - одлука УСЈ и 57/89, "Сл. лист СРЈ", бр. 31/93 и "Сл. лист СЦГ", бр. 1/2003 - Уставна повеља.

## СУДСКА ПРАКСА О ПОВРЕДИ ПРЕТПОСТАВКЕ НЕВИНОСТИ У СРЕДСТВИМА ЈАВНОГ ИНФОРМИСАЊА

Европски суд за људска права се у низу својих случајева бавио евентуалном повредом претпоставке невиности од стране средстава јавног информисања. С обзиром да је прописана у члану 6. Европске конвенције, у којем су установљени стандарди правичног суђења, реч је о сукобу овог права и слободе јавног информисања, прописаног чланом 10. Европске конвенције.

У већ помињаном предмету *Матијашевић*, суд је истакао да чињеница што је окривљени касније правноснажно осуђен на затворску казну, не негира повреду претпоставке невиности, која је учињена у току поступка. У једном од случајева, суд је закључио да неправљење разлике између појмова „осумњиченог“ и „окривљеног“, у медијима, може представљати повреду презумпције невиности и права на правично суђење<sup>43</sup>. У више случајева, Европски суд је подвукао да санкционисање медија и новинара, који су својим изјавама утицали на ток кривичног поступка (и тиме повредили претпоставку невиности), не представља кршење права на јавно информисање<sup>44</sup>. Суштина покушаја стављања у равнотежни положај претпоставке невиности и права на јавно информисање исказана је у пресуди *Де Рој и Малари против Француске*<sup>45</sup>. Суд истиче да новинари, приликом извештавања о поступцима, који су у току, треба да пазе да не повреду право окривљеног да се сматра невиним, али истовремено наглашава да би апсолутна и потпуна забрана медијима да извештавају била истовремена дерогација права на слободу изражавања из члана 10. Европске конвенције. Према томе, из богате праксе Суда може се извести закључак да јавност има право да буде обавештена о току кривичног поступка, али на начин да се тиме не вређа право окривљеног да се сматра невиним, док његова кривица не буде утврђена правноснажном одлуком суда<sup>46</sup>.

Са циљем уравниотежавања захтева за поштовање претпоставке невиности, права на јавно информисање и слободе медија, Савет Европе је донео Препоруку о медијској дистрибуцији информација о кривичном

<sup>43</sup> *Jaspers v. Belgium* (1981) 27 DR 61.

<sup>44</sup> *Worm v. Austria*, захтев бр. 83/1996/702/894, пресуда од 27. 08. 1997, *Crociani and others v. Italy*, захтев бр. 8603/79 и 8729/79, пресуда од 18.12.1980, *X v. Norway* 8978 (1970), A 091 ЕННР.

<sup>45</sup> *Du Roy and Malaurie v. France*, захтев бр. 34000/96, пресуда од 3. 10. 2000.

<sup>46</sup> Вања Бајовић, Претпоставка невиности и слобода штампе, *Анали Правног факултета у Београду*, бр. 1/2008, стр. 202.



поступку<sup>47</sup>. Презумпција невиности сматра се једним од стандарда правичног суђења. Информације о кривичном поступку у медијима могу се износити само ако се тиме не вређа ова процесна гаранција (члан 2. Препоруке). Представници судске власти, јавног тужилаштва и полиције дужни су да медијима дистрибуирају искључиво проверене информације, које се заснивају на разумним претпоставкама (члан 3. Препоруке). Новинари, према слову препоруке, могу прибављати информације, искључиво на законит начин. У тексту препоруке још је наглашен значај права на заштиту приватности. Оптужени, такође, у случају повреде претпоставке невиности, мора имати право на ефикасан правни лек (члан 11. Препоруке).

### ЗАКЉУЧАК

Иако претпоставка невиности представља општеприхваћену процесну гаранцију окривљеном, начелна законска прокламација неће имати значаја, уколико остане само мртво слово на папиру. Последњих година све чешће смо сведоци медијских извештаја, у којима се осумњичени именују „убицом“, „крадљивцем“, „злочинцем“, као и сензационалистичких телевизијских снимака хапшења. Сцене са лисицама на рукама, на којима се види лице осумњиченог, а у позадини чак и малолетници, свакако су мамац за гледаоце, којима се подиже гледаност, или новинама тираж. Друштвена контрола рада правосуђа значајна је тековина савременог демократског друштва. Но, потреба јавности да се информише о кривичном поступку не сме бити неограничена. На другој страни налази се окривљени, који током кривичног поступка нужно трпе ограничења својих права и слобода. Стога је потребно настојати да се уравнотеже интереси окривљеног са остваривањем *ius imperiuma*. Кршење претпоставке невиности, сензационалистичким извештавањем, не вређа само личност окривљеног, већ се претећи обрушава на независност и самосталност правосудних органа.

Дилема да ли дати превагу праву на јавно информисање, у односу на поштовање презумпције невиности, или обрнуто, у упоредном праву решава се углавном на сличан начин. Начелно је забрањено објављивање имена и презимена окривљених, негде и слика и снимака хапшења осумњиченог. Такође се санкционише означавање окривљених кривим, пре правноснажности судске одлуке. У Енглеској је чак могућа обустава поступка због непоправљиве злоупотребе, уколико је публицитет довео до

---

<sup>47</sup> Препорука R(2003)13, усвојена 10.07.2003.

предрасуда у јавности, а код пороте могао створити предубеђење о кривици. У Немачкој је чак забрањено давати било какве информације о поступку, у току истраге. Такво решење је од особитог значаја, јер је у току истраге интерес јавности највећи, а у каснијим фазама поступка рапидно опада.

Поштовање претпоставке невиности, међутим, не сме угушити слободу медија, ни довести до цензуре. Стога је Европски суд за људска права установио стандарде, који могу довести у склад два поменута захтева. Поштовање ове важне процесне гаранције положаја окривљеног је актуелна тема и у нашој земљи. Приметна је интенција да се створи адекватан легислативни оквир заштите поштовања претпоставке невиности. Епилог, у виду установљене кривичноправне заштите, изменама и допунама Кривичног законика из 2009. године, представља значајан искорак. Но, на томе се не сме стати, већ треба вршити перманентну едукацију запослених у медијима и представника државних органа, како би усвојили стандарде поштовања претпоставке невиности. Стога дилема око тога, да ли дати предност слободи медијског извештавања или презумпцији невиности заправо не постоји. Та два, наизглед, непомирљива захтева, треба довести у склад. На тај начин се штити достојанство појединца од несразмерног задирања у његова основна права. Поштовање свих стандарда, које скупа означавамо правом на правично суђење, показује степен демократичности друштва и да је држава заснована на владавини права.

**Ivan Ilic, Assistant**

University in Nis, Law Faculty

**PRESUMPTION OF INNOCENCE OF THE ACCUSED  
AND RIGHT TO PUBLIC INFORMATION**

*Initiating of the criminal proceedings inevitably affects the fundamental rights and freedoms of the accused. On the one hand, trying to make a request of the state to punish the perpetrator. On the other hand, there is the requirement to respect fundamental rights and freedoms of the accused. As a result these tendencies, there was a presumption of innocence of the defendant. It is the result of efforts to humanization of the defendant's position, in relation to the inquisitorial procedure. The intention is to limit reduction of the fundamental rights to a minimum, to a reasonable measure, at the time when the truth of defendant's guilt has not yet been determined. The right to be presumed innocent, until proved guilty by a final court decision, is contained in the main international and domestic documents. It also includes a requirement for compliance with this presumption, by state authorities, local self-government and the media, during the criminal proceedings. Since the presumption of innocence is in close connection with the general proposition of fairness, it is one of a set of standards that make up the right to a fair trial. The right to public information and media freedom are also important achievements of the democratic society. The author deals with international and local regulations, in connection with the presumption of innocence and the right to public information. In addition, the object of the author's attention is the practice of the European Court of Human Rights, in connection with (dis)respect of the presumption of innocence in media. The legislation of the other states is also analyzed, with the aim of finding a convergence between two contradictory requirements; respect for the presumption of innocence, on the one hand, and the right to information, on the other hand.*

**Key words:** *presumption of innocence, freedom of the press, right to information, judiciary independence.*