

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,¹ 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“.² Тај ретроградни тренд кулминирао је 20. октобра 1998. године доношењем новог, погубног Закона о јавном информисању,³ 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-

¹ Службени гласник РС, 19/91.

² 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.

³ 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 најутицајнијих 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“.⁴ Нове власти не само што нису учиниле много за унапређење и развој ове делатности, него су повремено својим одлукама само отежавале њихов рад.⁵

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.

⁴ 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.

⁵ 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“.⁶

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

⁶ Иван Торев, „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.⁷

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 радиодифузији⁸ 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.⁹

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;

⁷ 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.

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

⁹ 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.¹⁰

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.¹¹

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.¹²

¹⁰ 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.

¹¹ 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.

¹² „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 владавину 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.¹³ 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

¹³ *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.¹⁴

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

¹⁴ 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 забрањена 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 2010.¹⁵

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.¹⁶ 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.¹⁷ 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

¹⁵ 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.

¹⁶ Службени гласник РС, 120/2004.

¹⁷ 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.¹⁸ 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.¹⁹ 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.²⁰

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 приступа информацијама од јавног значаја (чл. 9–14), Поступак пред органом власти (чл. 15–21), Поступак

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

¹⁹ 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.

²⁰ 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).²¹

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.²² 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

²¹ *Службеник гласник РС*, 120/2004.

²² 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“.²³ 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.).²⁴

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.²⁵ 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

²³ 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.

²⁴ Исто.

²⁵ *Службеник лист СР Југославије*, 24/1998.

¹⁸ 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.²⁶ 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.²⁷

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

²⁷ *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).²⁸

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.²⁹ 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

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

²⁹ 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.³⁰ Од 44 амандмана која су уложили опозиционари из СРС-а, ДСС-а, СНС-а и НС-а прихваћен је један, који је предложила СРС.³¹

Све то указује да је цео приступ изменама Закона о јавном информисању био погрешан, непотребан и друштвено нецелисходан, али срачунат на дисциплиновање медија.³² 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

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

³¹ 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).

³² 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 половину³³ 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

³³ 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.³⁴ 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).³⁵

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,

³⁴ 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.

³⁵ „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.³⁶

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.³⁷

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.³⁸ Њима се знатно умањује

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

³⁷ „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

³⁸ 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.³⁹ Јасно је да ће овакве норме имати за последицу аутоцензуру код оснивача гласила и одговорних уредника.⁴⁰ Уз то, оне су неодрживе, јер су овим одредбама максимуми запрећених казни прописани изнад Законом о прекршајима утврђеног максимума.⁴¹

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.⁴²

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.

³⁹ 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.

⁴⁰ 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 законiku“. (Данило Николић, *Медијско право*, Службени гласник, Београд, 2010.

⁴¹ 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.

⁴² Исто.

о информисању од 20. октобра 1998. године⁴³. 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.⁴⁴ 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“.⁴⁵ Овим Законом ће неминовно доћи до смањивања демократских капацитета сфере јавности и до враћања уназад медијског система у Србији.⁴⁶

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 запрећених новчаних казни за привредне преступе и прекршаје, погрешне, непотребне и друштвено нецелиходне. Оне, извесно, неће допринети развоју демократије и остваривању владавине права у Србији.

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

⁴⁴ 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.

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

⁴⁶ „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.⁴⁷

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 6.⁴⁸

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.⁴⁹

⁴⁷ 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.

⁴⁸ 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.

⁴⁹ Исто.

И треће, одбацују се захтеви за обуставу извршења појединачног акта или радње која је предузета на основу Закона из тачке 1.⁵⁰

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.⁵¹

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

⁵⁰ Исто.

⁵¹ 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”.⁵² 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.⁵³

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;

⁵² 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”.

⁵³ 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 20th 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*