

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.“¹ 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.² Представници за слободу говора УН, ОЕБС и Савета Европе су усвојили Заједничку декларацију, која се, између осталог, дотиче и регистрације медија.³ Савет Европе и Европска унија су

¹ Владимир Тодорић, Драган Вељовић, „Кратак осврт на проблематику регулације медијске концентрације у Србији“, *Српска правна ревија*, Правни форум, Београд, бр. 7, 2008, стр. 59.

² 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, приступљено 10. марта 2012. године.

³ *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.⁴

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, 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.

⁴ 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 Minister's 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 656th 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.⁵ Сматра се да овај облик регистрације код штампаних медија представља кршење слободе говора.⁶ 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.⁷ 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.⁸ Исто важи и

⁵ OSCE, *Special Report: Registration of Print Media in the OSCE Area, Observations and Recommendations*, op. cit., p. 2.

⁶ *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.

⁷ 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.

⁸ 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.⁹ 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.¹⁰

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.¹¹

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.

⁹ OSCE, *Special Report: Registration of Print Media in the OSCE Area, Observations and Recommendations*, op. cit., p. 2.

¹⁰ Исто.

¹¹ *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.¹² 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.¹³ Такође, омогућава регулаторима доношење информисаних одлука.¹⁴ 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,¹⁵ 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,¹⁶ вођење неопходне статистике о броју, врсти, тиражу, итд. јавних

¹² 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.

¹³ 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.

¹⁴ 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.

¹⁵ 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.

¹⁶ 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.¹⁷

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.

¹⁷ *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.¹⁸ 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.¹⁹

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.²⁰ 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

¹⁸ 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.

¹⁹ 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.

²⁰ 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.²¹ 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.²² 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

²¹ *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.

²² 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.²³ 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.²⁴

²³ 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, приступљено 17. маја 2012. године.

²⁴ 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“²⁵ 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.²⁶ „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.“²⁷ 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.“²⁸ Ово су дакле циљеви у односу на које треба одмеравати неопходност и сразмерност ограничења уставом зајемчене слободе медија.

²⁵ Део II, тачка 6. Стратегије – Транспарентност власничке структуре у средствима јавног информисања и недозвољена концентрација.

²⁶ Део III, тачка 7. Стратегије – Медијски плурализам.

²⁷ Исто.

²⁸ 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.“²⁹ 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.³⁰ Захтеване информације су у складу са стандардима Савета Европе садржаним у Препоруци о мерама за подстицање медијске транспарентности.³¹ 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

²⁹ Део IV, тачка 2. Стратегије – Јавност власништва.

³⁰ Исто.

³¹ 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.³² 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.³³ 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.³⁴ 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

³² OSCE, *Special Report: Registration of Print Media in the OSCE Area, Observations and Recommendations*, op. cit., Recommendation 2, p. 5.

³³ Чл. 2 Закона о Агенцији за привредне регистре, Службени гласник Републике Србије бр. 55/2004, 111/2009 и 99/2011.

³⁴ 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.³⁵ 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 слободe 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.³⁶ Иако грађани неће бити упознати са информацијама о власничкој структури јавног гласила чији подаци нису

³⁵ 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.

³⁶ 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.*