

# USTAVNOM SUDU REPUBLIKE SRBIJE

Nemanjina 26, Beograd

## INICIJATIVA ZA OCENU USTAVNOSTI OPŠTE OBAVEZUJUĆEG UPUTSTVA O PONAŠANJU EMITERA – KODEKSA PONAŠANJA EMITERA (*Sl. glasnik RS br. 63/2007*)

### *1. Uvod*

1.1. Na osnovu članova 167 i 168 st. 2 Ustava Republike Srbije, Beogradski centar za ljudska prava (u daljem tekstu "predlagač") podnosi Ustavnom sudu ovu inicijativu za ocenu ustavnosti Opšte obavezujućeg uputstva o ponašanju emitera – Kodeksa ponašanja emitera (*Sl. glasnik RS br. 63/2007*, u daljem tekstu "Kodeks"), koji je usvojio Savet Republičke radiodifuzne agencije (RRA). Pojedinim odredbama ovog Kodeksa teško se narušavaju osnovna ljudska i građanska prava, pre svega pravo na slobodu izražavanja, zaštićena Ustavom, potvrđenim međunarodnim ugovorima i zakonima Republike Srbije.

1.2. Savet RRA usvojio je Kodeks 26. juna 2007, posle vrlo kratke, jednomesečne javne rasprave. Kodeks je prvobitno zamišljen kao mešavina autonomnog regulatornog akta u oblasti radiodifuzije i etičkog kodeksa ponašanja novinara i drugih aktera u oblasti javnog informisanja. Kodeks su upravo zato snažno kritikovala novinarska i medijska udruženja, uključujući Nezavisno udruženje novinara Srbije (NUNS), Udruženje novinara Srbije (UNS) i Asocijaciju nezavisnih elektronskih medija (ANEM). Pod pritiskom zainteresovane javnosti RRA je iz nacрта Kodeksa izbacila većinu odredbi koje su po svojoj prirodi predmet samoregulacije u okviru novinarske profesije. Kodeks, kako je usvojen, predstavlja skup 13 posebnih opšte obavezujućih uputstava, koja regulišu raznovrsnu materiju u oblasti radiodifuzije.

1.3. Nažalost, usled prebrzog procesa usvajanja Kodeksa i njegove prvobitne hibridne prirode, mnoge odredbe Kodeksa su nedovoljno precizne i pravno-tehnički izuzetno loše napisane. To je evidentno, na primer, iz odredaba Uputstva br. 10, koje se odnosi na upotrebu jezika u radio i televizijskim programima, i Uputstva br. 11, koje se odnosi na određene aspekte audio i vizuelnog sadržaja emitovanih programa. Tako npr. Uputstvo br. 10 obavezuje sve emitere da se staraju o „gramatičkoj ispravnosti i čistoti jezika“ u emitovanim programima i, između ostalog, zabranjuje „žargonski govor“ u informativnim programima, dok Uputstvo br. 11 obavezuje emitere da ne

emituju „iritirajuće“ sadržaje, kao i one koji izazivaju direktno „gađenje, odvratnost i slične ekstremno negativne emocije kod gledalaca.“

1.4. Kodeks je prepun sličnih pravno nedefinisanih, nejasnih i preširokih odredbi. Ono što ih čini problematičnim s aspekta ustavnosti je to što je kršenje svih ovih pravila, koliko god ona bila neprecizna, osnov za izricanje svih mera koje RRA može preduzimati, u skladu sa članom 12 stav 6 Zakona o radiodifuziji. Te mere uključuju i privremeno ili trajno oduzimanje dozvole za emitovanje, po diskrecionoj oceni RRA, kao vid najgrubljeg mešanja u slobodu izražavanja i slobodu medija, koje bi trebalo da bude dozvoljeno samo u najizuzetnijim slučajevima. S obzirom da su sve norme u okviru Kodeksa, pa i one najbanalnije, formulisane u obliku opšte obavezujućeg uputstva pod pretnjom prinudnih mera, a ne u obliku preporuke, one imaju značajan odvraćajući efekat (*“chilling effect”*) na slobodu izražavanja. Ovakav efekat, koji podstiče konformistički govor i samo-cenzuru, te umanjuje kvalitet javne debate, u praksi Evropskog suda za ljudska prava priznat je kao značajan faktor u prilog ocene nesrazmernosti pojedinih mera (vidi npr. presudu u slučaju *Steel and Morris protiv Ujedinjenog Kraljevstva* od 15.2.2005, App. No. 68416/01, para. 95 kao i *Tønshøbergs Blad AS i Haukom protiv Norveške*, presuda od 1.3.2007, App. No. 510/04).

1.5. Predlagač smatra da je ocena ustavnosti većine ovih pravila moguća prevashodno u konkretnim slučajevima u postupku ustavne žalbe, a ne u postupku apstraktne ocene ustavnosti. Predlagač će se stoga baviti samo onim odredbama Kodeksa koje ne mogu imati polje validne primene, odnosno čiji je odvraćajući efekat po slobodu izražavanja takav da su neustavne *in abstracto*.

1.6. Drugi deo ove inicijative će kratko sumirati osnovna načela zaštite slobode izražavanja i slobode medija po Ustavu Republike Srbije i po praksi Evropskog suda za ljudska prava. Treći i četvrti deo ove inicijative sadrže našu argumentaciju u pogledu neustavnosti pojedinih odredbi Kodeksa. Peti deo inicijative čini njen petitum, dok je u šestom delu obrazložen naš zahtev za donošenjem privremenih mera u ovom predmetu.

## 2. Opšta načela zaštite slobode izražavanja i slobode medija po Ustavu Republike Srbije i Evropskoj konvenciji o ljudskim pravima

### 2.1. Sloboda izražavanja zaštićena je članom 46 Ustava, koji glasi:

Jemči se sloboda mišljenja i izražavanja, kao i sloboda da se govorom, pisanjem, slikom ili na drugi način traže, primaju i šire obaveštenja i ideje.

Sloboda izražavanja može se zakonom ograničiti, ako je to neophodno radi zaštite prava i ugleda drugih, čuvanja autoriteta i nepristrasnosti suda i zaštite javnog zdravlja, morala demokratskog društva i nacionalne bezbednosti Republike Srbije.

2.2. Takođe, član 50 Ustava posebno štiti slobodu medija, dok član 51 Ustava štiti i pravo građana na obaveštenost o pitanjima od javnog značaja putem sredstava javnog informisanja. Na sličan način slobodu izražavanja štiti i član 10 Evropske konvencije o ljudskim pravima:

Svako ima pravo na slobodu izražavanja. Ovo pravo uključuje slobodu posedovanja sopstvenog mišljenja, primanja i saopštavanja informacija i ideja bez mešanja javne vlasti i bez obzira na granice. Ovaj član ne sprečava države da zahtevaju dozvole za rad televizijskih, radio i bioskopskih preduzeća.

Pošto korišćenje ovih sloboda povlači za sobom dužnosti i odgovornosti, ono se može podvrgnuti formalnostima, uslovima, ograničenjima ili kaznama propisanim zakonom i neophodnim u demokratskom društvu u interesu nacionalne bezbednosti, teritorijalnog integriteta ili javne bezbednosti, radi sprečavanja nereda ili kriminala, zaštite zdravlja ili morala, zaštite ugleda ili prava drugih, sprečavanja otkrivanja obaveštenja dobijenih u poverenju, ili radi očuvanja autoriteta i nepristrasnosti sudstva.

2.3. U skladu sa članom 18 stav 1 i 2 Ustava, ljudska prava zaštićena Ustavom i potvrđenim međunarodnim ugovorima, poput Evropske konvencije, neposredno se primenjuju. Takođe, član 18 stav 3 Ustava nalaže da se odredbe o ljudskim i manjinskim pravima tumače se u korist unapređenja vrednosti demokratskog društva, saglasno važećim međunarodnim standardima ljudskih i manjinskih prava, kao i praksi međunarodnih institucija koje nadziru njihovo sprovođenje. Predlagač će se u utvrđivanju neustavnosti pojedinih odredaba Kodeksa oslanjati pre svega na praksu Evropskog suda za ljudska prava, koja u skladu sa članom 18 Ustava ima obavezujuću snagu pri tumačenju odredaba samog Ustava koje štite ljudska prava.

2.4. Po samom tekstu člana 10 Evropske konvencije i po ustaljenoj praksi Evropskog suda, ograničenja slobode izražavanja moraju biti predviđena zakonom. To ne znači da ta ograničenja moraju biti propisana zakonom kao opštim pravnim aktom koji usvaja parlament – konkretni propis može biti i nižeg ranga. Kakvo god bilo njegovo mesto u hijerarhiji pravni akata u određenoj državi, on mora biti “formulisan dovoljno precizno da omogući građaninu da sa njim uskladi svoje ponašanje” (vidi *The Sunday Times protiv Ujedinjenog Kraljevstva*, presuda od 26.4.1979, App. No. 6538/74, para. 49). Drugo, svako ograničenje mora težiti ostvarenju nekog legitimnog cilja. Spisak tih ciljeva je u članu 46 stav 2 Ustava, odnosno članu 10 stav 2 Evropske konvencije, i iscrpan je. Samo oni ciljevi koji su navedeni u ovim odredbama mogu biti legitiman osnov za ograničenje slobode izražavanja. Treće, ograničenje slobode izražavanja mora biti *neophodno* za ostvarenje legitimnog cilja. To znači da mora postojati “snažna društvena potreba” (“*pressing social need*”) za takvim ograničenjem, da država mora dati “relevantne i dovoljne” razloge za ograničenje, i da ono mora biti

srazmerno (proporcionalno) cilju kojem se teži (vidi *Lingens protiv Austrije*, presuda od 8.7.1986, App. No. 9815/82, para. 39-40).

2.5. Takođe, treba primetiti i da je Evropski sud izričito našao da, mada države uživaju značajnu slobodu u regulisanju radiodifuzije, takva regulativa ipak podleže opštim standardima o zaštiti slobode izražavanja, nezavisno od toga što Evropska konvencija ne garantuje bilo kakvo “pravo na emitovanje” na javnim frekvencijama. Drugim rečima, to što država u opštem interesu reguliše oblast radiodifuzije, odnosno raspoláže oskudnim resursom kakve su javne frekvencije, ne znači da je njena regulatorna sloboda neograničena (vidi npr. *Groppera Radio AG i drugi protiv Švajcarske*, presuda od 28.3.1990, App. No. 10890/84, para. 55; vidi takođe *VgT Verein gegen Tierfabriken protiv Švajcarske*, presuda od 28.6.2001, App. No. 24699/94).

2.6. Dakle, na državi, odnosno na RRA, je da dokaže da je regulisanje i ograničavanje slobode izražavanja u oblasti radiodifuzije, pre svega u elektronskim medijima, zaista neophodno u demokratskom društvu. Takođe treba imati u vidu da je zakonodavac već normirao opšti režim ograničenja slobode izražavanja, i to sistemskim zakonom koji važi za sva javna glasila – Zakonom o javnom informisanju (*Sl. glasnik RS*, br. 43/03). Taj režim u pojedinim oblastima dopunjava i krivični zakonodavstvo. To jednostavno znači da, ako Kodeks RRA u pojedinim odredbama prevazlazi ograničenja koja je sam zakonodavac propisao za sve oblike izražavanja, na RRA posebno težak teret da dokaže da je njeno dodatno ograničenje neophodno zbog posebnih karakteristika elektronskih medija. Kao što ćemo videti u sledećim odeljcima ove inicijative, sva ograničenja slobode izražavanja koja mi osporavamo upravo prevazilaze okvire opšteg režima, koji važi za sve medije i javna glasila.

### 3. Neustavnost pojedinih odredaba Uputstva br. 5, koje se odnosi na medijsko praćenje krivičnog postupka

3.1. Uputstvo br. 5 reguliše medijsko praćenje krivičnog postupka u četiri zasebna stava. Predlagač smatra da su Ustavu protivni: prva i četvrta rečenica stava 1 ovog Uputstva, celokupan stav 2 Uputstva, kao i celokupan stav 4 ovog Uputstva.

3.2. Prva rečenica prvog stava Uputstva br. 5 glasi: „ne smeju se intervjuisati počinioци tokom trajanja istrage.“ Zaista je ironično da isto Uputstvo koje, kao i član 37 Zakona o javnom informisanju, nalaže emiterima da poštuju pretpostavku nevinosti okrivljenih u krivičnom postupku, u isti mah njima zabranjuje da intervjuišu *počinioce* tokom trajanja istrage. Naravno, odmah se treba zapitati – počinioce čega, ako još nema pravosnažne krivične osude? Već je sama terminološka nepreciznost ovakve odredbe dovoljna da je učini preširokim mešanjem u slobodu izražavanja. Čak i kada bi reč „počinioци“ zamenili rečju „okrivljeni“, absolutna zabrana intervjuisanja okrivljenog tokom trajanja istrage, bez ikakvog obaziranja na potencijalni interes javnosti, potpuno je nesrazmerna. Očuvanje integriteta krivičnog postupka dužnost je suda koji taj postupak vodi, a ne radiodifuznog tela. Zabranu intervjuisanja okrivljenog u fazi istrage ne postavljaju primarni

propisi u toj oblasti, pre svega Zakonik o krivičnom postupku (*Sl. glasnik RS*, br. 58/04), odnosno Zakonik o krivičnom postupku iz 2006 (*Sl. glasnik RS*, br. 46/06), koji još nije stupio na snagu. Konačno, takvu zabranu ne sadrži ni Zakon o javnom informisanju, koji se odnosi na sva javna glasila, uključujući i emitere u smislu Zakona o radiodifuziji. Ako drugim javnim glasilima, pre svega novinama i drugim štampanim medijima, nije zabranjeno da intervjuišu okrivljene tokom istrage, zašto bi to bilo zabranjeno elektronskim medijima, odnosno emiterima u smislu Zakona o radiodifuziji? I to, naravno, ne samo zabranjeno, već *apsolutno* zabranjeno, bez ikakvog obzira na okolnosti konkretnog slučaja i javni interes. Za ovakvu meru se jednostavno ne može reći da je neophodna u demokratskom društvu, odnosno srazmerna cilju zaštite autoriteta suda, ukoliko pretpostavimo da je to cilj kojim se Savet RRA rukovodio u formulisanju Uputstva br. 5.

3.3. Četvrta rečenica prvog stava Uputstva br. 5 glasi: „nije dozvoljeno prikazivati snimke ili materijale koji su zvaničeno označeni kao tajni, kao ni snimke i materijale koje su pojedinci ili državni organi pribavili na protivzakonit način.“ I ova odredba Kodeksa je neprecizna, s obzirom da nije jasno o kakvim se snimcima ili materijalima radi, odnosno kakva je veza tih materijala sa istražnim postupkom. Nezavisno od toga, ova odredba je i protivustavna i protivzakonita.

3.4. Prvo, ona je šira od primarnih propisa koju regulišu institut službene tajne u sudskom postupku. Tako je primena čl. 337 Krivičnog zakonika Republike Srbije (*Sl. glasnik RS*, br. 85/05, u daljem tekstu „KZ RS“), koji inkriminiše delo povrede tajnosti postupka, ograničeno samo na lica koja učestvuju u samom postupku. Takođe, čl. 369 KZ RS, koji inkriminiše delo odavanja službene tajne, odnosi se samo na *službena* lica, ne na druge pojedince ili sredstva javnog informisanja. I čl. 280 ZKP iz 2006. slično ograničava krug lica koja se upozoravaju na dužnost čuvanja službene tajne. Nijedan od ovih propisa ne kažnjava novinare koji objave tajne informacije, već ona lica koja su bila dužna da tu tajnu čuvaju.

3.5. Drugo, ova odredba očigledno je protivna članu 4 Zakona o javnom informisanju, koji propisuje da se „u javnim glasilima slobodno [...] objavljuju ideje, informacije i mišljenja o pojavama, događajima i ličnostima o kojima javnost ima opravdani interes da zna, osim kada je drugačije određeno zakonom“, te da se “odredba stava 1. ovog člana primenjuje [...] *bez obzira na način na koji je pribavljena informacija.*” (kurziv naš) Mada RRA nesporno ima delegirano ovlašćenje da reguliše ponašanja emitera u oblasti radiodifuzije, njeno ovlašćenje da donosi podzakonske regulatorne akte ograničeno je propisima višeg ranga, u ovom slučaju Zakonom o javnom informisanju.

3.6. Treće, Kodeks RRA ponovo uvodi ograničenja slobode izražavanja za koje zakonodavac nije našao da shodno da uvede za sva sredstva javnog informisanja, i to bez ikakvog obrazloženja zašto je takvo ograničenje posebno potrebno u sferi elektronskih medija.

3.7. Četvrto, apsolutno postavljeno ograničenje koje postavlja Uputstvo br. 5, bez obzira na interes javnosti da zna određenu informaciju u konkretnom slučaju, u potpunoj je suprotnosti sa relevantnim međunarodnim standardima. Između ostalog, specijalni izvjestioci Ujedinjenih nacija, Organizacije za evropsku bezbednost i saradnju, Organizacije američkih država i Afričke komisije za ljudska i narodna prava usvojili su u decembru 2006. zajedničku deklaraciju čiji prvi stav kaže da “novinari ne smeju biti odgovorni za objavljivanje tajnih ili poverljivih podataka kada oni sami nisu učinili bilo kakav delikt tokom pribavljanja tih podataka. Na javnim vlastima je da štite poverljive informacije u svom posedu.”<sup>1</sup> Ovo načelo jasno je priznato i u praksi Evropskog suda:

Sud primećuje i da je kompanija koja je podnosilac predstavke kažnjena samo zbog toga što je emitovala informacije koje je neko drugi pribavio na protivzakonit način. Sud pak nije ubeđen da je sama činjenica da je snimak protivzakonito pribavilo treće lice dovoljna da bi podnositelja predstavke lišilo zaštite člana 10 Konvencije.

(*Radio Twist, a.s. protiv Slovačke*, presuda od 19.12.2006, App. No. 62202/00, para. 62)

3.8. Konačno, u pogledu konkretnog pitanja zaštite tajnosti istrage, Evropski sud je nalazio da ograničavanje slobode izražavanja u interesu tajnosti istrage može biti opravdano u određenim okolnostima (vidi npr. *Tourancheau i July protiv Francuske (affaire Libération)*, presuda od 24.11.2005, App. No. 53886/00). Ipak, Evropski sud je izričito utvrdio i da tajnost istrage ne može biti osnov za *apsolutnu* zabranu novinarskog izveštavanja o poverljivim podacima u njihovom posedu, bez mogućnosti vaganja interesa javnosti s jedne strane, i potrebe zaštite integriteta sudskog postupka s druge (vidi *Dupuis i drugi protiv Francuske*, presuda od 7.6.2007, App. No. 1914/02; vidi takođe i *Du Roy i Malaurie protiv Francuske*, presuda od 3.10.2000, App. No. 34000/96, para. 35 i 36). Uputstvo br. 5 uvodi upravo takvu apsolutnu zabranu, koja je samim tim protivna Ustavu i Evropskoj konvenciji.

3.9. Stav 2 Uputstva br. 5 reguliše objavljivanje sadržaja zapisnika izdvojenih u krivičnom postupku, i glasi: „emiteri su dužni da u svom radu i obaveštavanju javnosti o krivičnim sudskim postupcima poštuju sudske odluke o izdvajanju zapisnika o iskazima okrivljenih, svedoka ili veštaka, dokaza, audio i vizuelnih snimaka i drugih materijala kada se na njima ne može zasnovati sudska odluka.“ Ova odredba neustavna je u celini, iz istih razloga kao i prethodna.

3.10. I ZKP (čl. 178) koji je sada na snazi i ZKP iz 2006. (čl. 209) jasno propisuju da je *jedina* posledica izdvajanja zapisnika to da se na njima ne može zasnovati sudska odluka u krivičnom postupku. Zakonodavac se na usvajanje tzv. ekskluzionog pravila odlučio iz dva osnovna razloga: prvo, radi očuvanja ljudskih prava okrivljenog, i drugo, iz profilaktičkih razloga, da bi se

---

<sup>1</sup> Zajednička deklaracija je dostupna, u engleskom originalu, na <http://www.article19.org/pdfs/standards/four-mandates-dec-2006.pdf>.

policija i drugi službeni organi koji učestvuju u prikupljanju dokaza naterali da to čine na zakonit način. Ni stari ni novi ZKP ne obavezuju lica koja nisu učesnici u krivičnom postupku da na bilo koji način uvažavaju odluku suda o izdvajanju zapisnika. Jednostavno rečeno, ta odluka prosto nema nikakvog smisla van okvira krivičnog postupka. Čak ni pravni sistem Sjedinjenih Američkih Država, u kom je ekskluziono pravilo i izmišljeno (vidi *Weeks v. United States*, 232 U.S. 383 (1914)) i u kom je primena tog pravila mnogo šira nego u našem pravu, ne poznaje dužnost privatnih aktera da poštuju sudske odluke o izdvajanju pojedinih dokaza.

3.11. Štaviše, takvu dužnost ne uvodi ni Zakon o javnom informisanju, koji sistemski reguliše delovanje svih medija, pa i elektronskih. To što su neki dokazi pribavljeni na protivzakonit način, te ZKP zbog sumnje u njihovu pouzdanost i zbog kršenja prava okrivljenog propisuje da se na njima ne može zasnovati sudska odluka, ne znači da se o tim okolnostima ne može raspravljati u javnosti, odnosno da javnost nema opravdan interes da o njima bude informisana. Sami izdvojeni zapisnici predstavljaju službenu tajnu, ali, kao što je već rečeno, dužnost čuvanja te tajne imaju samo službena lica i drugi učesnici u postupku, ne i mediji ili obični građani. Kodeks RRA čak dovodi do bizarne situacije da štampani mediji *moгу* obaveštavati javnost o sadržajima izdvojenih zapisnika, ako do njih dođu ili ako su inače javno poznati, ali da to ne mogu da čine elektronski mediji, odnosno radiodifuzni emiteri.

#### *4. Neustavnost pojedinih odredaba Uputstva br. 6, koje se odnosi na tretman religije u emitovanim programima i verske programe*

4.1. Uputstvo br. 6 reguliše tretman religije u emitovanim programima i verske programe. Predlagač smatra da su Ustavu protivni celokupan stav 1 Uputstva br. 6, kao i prva, druga i treća rečenica stava 4 navedenog Uputstva.

4.2. Prva rečenica stava 1 Uputstva br. 6, koja glasi “zabranjeno je verska shvatanja i učenja priznatih crkava i verskih zajednica tretirati diskriminatorski i uvredljivo”, cinična je barem toliko koliko je i neustavna. Naime, ova odredba, koja na prvi pogled zabranjuje diskriminaciju crkava i verskih zajednica, to u stvari čini samo u odnosu na *priznate* crkve i verske zajednice. Drugim rečima, norma koja bi trebalo da *sprečava* diskriminaciju različitih vera upravo takvu diskriminaciju i uvodi.

4.3. Naš pravni sistem ne poznaje kategoriju „priznatih“ crkava i verskih zajednica. Član 44 stav 1 Ustava propisuje samo da su „crkve i verske zajednice [...] ravnopravne i odvojene od države.” Nikakav kriterijum “priznanja” nije Ustavom postavljen za ravnopravnost verskih zajednica, niti bi on bio dopušten po međunarodnom pravu. Kategoriju “priznatih” crkava i verskih zajednica ne poznaje ni Zakon o crkvama i verskim zajednicama (*Sl. glasnik RS* br. 36/2006), koji razlikuje samo tradicionalne crkve i verske zajednice, koje u Srbiji imaju viševjekovni istorijski kontinuitet i koje su pravni subjektivitet stekle na osnovu posebnih zakona (čl. 10 Zakona), od drugih verskih organizacija koje moraju da se registruju pri nadležnom ministarstvu da bi stekle status pravnog lica (čl. 9 Zakona). Na stranu to što su mnoga rešenja Zakona o crkvama i

verskim zajednicama problematična, u šta ovo prilikom nećemo ulaziti, jedina svrha postupka registracije propisanog tim Zakonom je sticanje pravnog subjektiviteta, a ne bilo kakvo “priznanje” legitimnosti ili legalnosti postojanja i delovanja neke verske zajednice.

4.4. Potpuno je nejasno, dakle, na šta se termin “priznate” crkve i verske zajednice u Uputstvu br. 6 tačno odnosi. Jedino što možemo ustanoviti sistemskim tumačenjem celog Uputstva je da se reč “priznate” ne ograničava samo na *tradicionalne* crkve i verske zajednice (što bi inače samo po sebi bilo protivno Ustavu), s obzirom da treća rečenica stava 1 Uputstva br. 6 pominje “tradicionalne i priznate crkvene i verske zajednice”, koje dakle ne mogu biti isto. Takođe možemo utvrditi i da pod “priznatim” verskim zajednicama Kodeks ne smatra one koje su registrovane kod Ministarstva vera, pošto u stavu 4 Uputstva br. 6 jasno pominje uslov registracije u pogledu emitovanja verskih programa (što je, kako ćemo videti, takođe neustavno i protivzakonito).

4.5. Čak i kad bi nekakav kriterijum “priznanja” verskih zajednica bio Ustavom dozvoljen – a nije – takvu ocenu sigurno ne može vršiti regulatorno telo u oblasti radiodifuzije. Štaviše, ne samo da bi RRA u tom pogledu bila jedan potpuno institucionalno nekompetentan organ, već i u samom Savetu RRA od njegovog konstituisanja sedi jedan episkop Srpske Pravoslavne Crkve, vladika jegarski Porfirije. Bez ikakve namere da na bilo koji način omalovažavamo kvalifikacije ovog vladike, smatramo da bi bilo potpuno apsurdno i protivno osnovnim načelima ravnopravnosti verskih zajednica u ovoj zemlji, oličenim u članu 44 Ustava, ako bi se dozvolilo da kolegijalno telo u kome sedi svešteno lice jedne (i to najbrojnije i najuticajnije) verske zajednice u Srbiji odlučuje o tome da li neku drugu versku zajednicu treba smatrati “priznatom” ili ne.

4.6. Druga rečenica stava 1 Uputstva br. 6 nalaže emiterima da „moraju poštovati Ustavom zagaranovanu slobodu veroispovesti i sprečavati omalovažavanje, vređanje i ismejavanje simbola i učenja tradicionalnih crkava i verskih zajednica u svom programu.“ Mada predlagač naravno nema ništa protiv poštovanja Ustavom zagaranovane slobode veroispovesti, Sudu je verovatno već jasno da ova odredba zabranjuje omalovažavanje, vređanje i ismevanje simbola i učenja samo *tradicionalnih* crkava i verskih zajednica. Drugim rečima, to znači da je Kodeksom, na primer, zabranjeno ismevanje pravoslavne ili rimokatoličke crkve, ali da je dozvoljeno ismevanje adventista, budista ili anabaptista (a da ne govorimo o ateistima ili agnosticima). Ova odredba je stoga očigledno protivna članu 44 stavu 1 Ustava, koji nalaže ravnopravnost *svih* crkava i verskih zajednica, ne samo onih koje se u Srbiji mogu smatrati tradicionalnim

4.7. Čak i kada bi iz ove odredbe Uputstva izbacili diskriminatorni kvalifikativ „tradicionalne“, te njenu primenu proširili na sve crkve i verske zajednice, ona bi i dalje bila protivna članu 46 Ustava, s obzirom da ograničava slobodu izražavanja na preširok, neprecizan i nesrazmeran način. To se pre svega odnosi na zabranu „omalovažavanja“ i „ismejavanja“ simbola i učenja crkava i verskih zajednica.



4.8. Prvo, ova odredba je usmerena na ograničavanje po sadržaju samo jedne vrste izražavanja. Nejasno je zbog čega bi verske grupe trebalo da uživaju veći stepen zaštite od bilo koje društvene grupe, tim pre što sam Kodeks RRA sadrži opštu odredbu o zabrani diskriminacije (Uputstvo br. 2, stav 7). Takođe, član 317 KZ RS kažnjava izazivanje nacionalne, rasne i verske mržnje i netrpeljivosti, dok Zakon o javnom informisanju, koji se odnosi na sva javna glasila, zabranjuje govor mržnje (čl. 38), uključujući i po verskoj osnovi, i čak uvodi posebnu tužbu zbog povrede ove zabrane (čl. 39). RRA jednostavno nije pokazala da postoji posebna “snažna društvena potreba” da se elektronski mediji u ovom pogledu podvrgnu strožijem režimu ograničenja slobode izražavanja od onoga koga je sam zakonodavac propisao za sva javna glasila, i to pogotovu ne putem nejasnih odredbi koje mogu imati značajan odvratajući efekat na slobodu izražavanja u ovim medijima, te mogu suzbijati i legitimnu javnu kritiku religije uopšte ili pak kritiku određenih verskih organizacija.

4.9. Drugo, zabrana “omalovažavajućeg” govora o verskim organizacijama u Uputstvu br. 6 uvodi se na apsolutan način, bez ikakvih ograničenja, izuzetaka, pravno definisanih standarda ili kvalifikativa. Jedan od temelja prakse Evropskog suda za ljudska prava je da sloboda izražavanja štiti “ne samo one “informacije” ili “ideje” koje se primaju s odobravanjem, ili se ne smatraju uvredljivim, ili se prihvataju s ravnodušnošću, već i one koje vređaju, šokiraju ili uznemiravaju državu ili bilo koji deo stanovništva” (vidi *Handyside protiv Ujedinjenog Kraljevstva*, presuda od 7.12.1976, App. No. 5493/72, para. 49). I u situacijama u kojima je dozvoljavao ograničenje slobode izražavanja zbog vređanja određenih verskih zajednica, Evropski sud je naglašavao da vređanje drugih mora biti namerno i nepotrebno (“*gratuitously offensive*”), te da može biti zabranjeno samo ako ni na koji način ne doprinosi javnoj debati (vidi *Otto-Preminger-Institut protiv Austrije*, presuda od 20.9.1994, App. No. 13470/87, para. 47). Posebno u svojoj novijoj praksi, Sud je zahtevao da se sva ograničenja slobode izražavanja strogo tumače, te da se govor može ograničiti samo ako napada određena verska uverenja kao takva (vidi *Giniewski protiv Francuske*, presuda od 31.1.2006, App. No. 64016/00, para. 51; vidi i *Aydin Tatlav protiv Turske*, presuda od 2.5.2006, App. No. 50692/99). Uputstvo br. 6 ne inkorporira nijedan od ovih standarda.

4.10. Treće, posebno je neshvatljiva (i protivustavna) opšta zabrana sadržaja koji “ismejavaju” simbole i učenja verskih zajednica. Ovakvom normom RRA *ipso facto* iz etra izbacuje versku satiru, koja je već vekovima jedan od najosnovnijih oblika društvene kritike. Naravno, Sudu ne treba reći da se slični sadržaji slobodno emituju u našim medijima. To što RRA u svojoj diskreciji do sada nije zabranila emitovanje nekog umetničkog dela koje “ismejava” neku crkvu ili versku zajednicu, ne znači da RRA to pravo nije sebi prigrabila Uputstvom br. 6.

4.11. Konačno, moramo primetiti da je ravnoteža između slobode izražavanja i slobode veroispovesti ekstremno delikatna. Posebno u jeku kontroverzi koje je izazvalo objavljivanje karikatura proroka Muhameda u

danskoj štampi 2006. godine, te nereda i nasilja koji su odneli preko sto ljudskih života, ova tema je predmet mnogobrojnih i mukotrpnih razmatranja (vidi npr. preporuku 1805 (2007) Parlamentarne skupštine Saveta Evrope,<sup>2</sup> kao i preliminarni izveštaj Venecijanske komisije Saveta Evrope od 23.3.2007,<sup>3</sup> te ranije citiranu zajedničku deklaraciju četiri specijalna izvestioca za slobodu izražavanja<sup>4</sup>). Ova materija je toliko kompleksna i osetljiva da spada u primarnu nadležnost zakonodavca, koji je ovu oblast i regulisao krivičnim zakonodavstvom i Zakonom o javnom informisanju, dok konačnu reč u ostvarivanju ove ravnoteže imaju sudovi, i to pre svega Ustavni sud. Uz sve dužno poštovanje prema stručnim kvalifikacijama RRA, ovde se radi o problemima koji daleko prevazilaze njene kompetencije, kao i delegirano ovlašćenje da donosi podzakonske akte koje joj je dao Zakon o radiodifuziji.

4.12. Treća rečenica stava 1 Uputstva br. 6 glasi: “ustanove javnog radiodifuznog servisa obavezne su da utvrde kvote verskog sadržaja za tradicionalne i priznate crkvene i verske zajednice; trajanje ove vrste programa načelno treba da se poklapa sa procentom zastupljenosti pripadnika određene crkve ili verske zajednice u ukupnom stanovništvu na teritoriji na kojoj se program nekog od javnih servisa emituje, uz poštovanje principa pozitivne diskriminacije.“ Ova odredba neustavna je utoliko što je ograničena samo na „tradicionalne i priznate crkvene i verske zajednice“, iz već navedenih razloga. Ova odredba takođe je protivna i članu 43 stav 1 Zakona o crkvama i verskim zajednicama, koji propisuje da „radi unapređivanja verske slobode i slobode informisanja crkve i verske zajednice imaju pravo da u skladu sa Ustavom i zakonom koriste javni radiodifuzni servis, kao i da samostalno ostvaruju sopstvenu informativnu i izdavačku delatnost.“ Sam Zakon očigledno ne ograničava pravo na pristup javnom radiodifuznom servisu samo na tradicionalne i “priznate” crkve i verske zajednice, kako god njih definisali. Štaviše, član 43 stav 1 Zakona nije implicitno ni ograničen ni na registrovane verske zajednice, s obzirom da se, u skladu sa članom 4 Zakona, on primenjuje na sve verske zajednice u Republici Srbiji, čak i na one koje nisu registrovane pri Ministarstvu vera.

4.13. Prva rečenica stava 4 Uputstva br. 6 glasi: “emiteri moraju da prave jasnu razliku između priznatih crkvi i verskih zajednica, s jedne, i sekti, s druge strane.“ Prva od ovih odredbi potpuna je apsurdna – kako je uopšte moguće da RRA zahteva od emitera da „prave jasnu razliku“ između „priznatih crkvi i verskih zajednica“ i „sekti“, kada nijedan propis ove države ne definiše bilo koji od ovih pojmova. To sigurno ne čine ni Ustav ni Zakon o crkvama i verskim zajednicama, a ni sam Kodeks RRA. Štaviše, ne samo da stav 1 člana 44 Ustava propisuje da su sve crkve i verske zajednice u ovoj zemlji ravnopravne, već i stav 3 istog člana jasno nalaže da samo Ustavni sud može zabraniti delovanje neke verske zajednice, i to „samo ako njeno delovanje ugrožava pravo na život, pravo na psihičko i fizičko zdravlje, prava dece, pravo na lični i porodični integritet, pravo na imovinu, javnu bezbednost i javni red ili ako izaziva i podstiče versku, nacionalnu ili rasnu netrpeljivost.“ Sve druge verske

---

<sup>2</sup> Dostupna na

<http://assembly.coe.int/Main.asp?link=/Documents/AdoptedText/ta07/EREC1805.htm>.

<sup>3</sup> Dostupan na [http://www.venice.coe.int/docs/2007/CDL-AD\(2007\)006-e.asp](http://www.venice.coe.int/docs/2007/CDL-AD(2007)006-e.asp).

<sup>4</sup> Dostupna na <http://www.article19.org/pdfs/standards/four-mandates-dec-2006.pdf>.

zajednice, pa i one koje neki možda smatraju „sektama“, u svojim pravima potpuno su jednake. Nepreciznost ove odredbe Kodeksa samo je dodatno povećana time što ona, nalažući emiterima da jasno razlikuju priznate verske zajednice od sekti, ne kaže na koji to način emiteri tu razliku moraju da čine.

4.12. Druga rečenica stava 4 Upustva br. 6 propisuje da „svoje programe, u okviru ustanova javnih radiodifuznih servisa i mimo njih, mogu imati samo crkve i verske zajednice registrovane kod Ministarstva vera.“ Ova odredba neustavna je iz potpuno istih razloga kao i treća rečenica stava 1 navedenog Upustva, a protivna je i članu 43 stavu 1 Zakona o crkvama i verskim zajednicama. Ova odredba je utoliko gora što se ne primenjuje samo na javni radiodifuzni servis, već na sve emitere. RRA jednostavno nije pokazala da je u demokratskom društvu neophodno ograničiti verske sadržaje u elektronskim medijima samo na one koje proizvedu registrovane verske zajednice. Registracija neke netradicionalne verske zajednice ne predstavlja bilo kakav čin priznanja ili društvenog odobravanja njenih učenja ili vrednosti, već formalan preduslov za sticanje svojstva pravnog lica. Nasuprot tome, sam pravni subjektivitet nije preduslov za učestvovanje bilo koje verske zajednice u društvenom životu Srbije.

4.12. Za treću rečenicu stava 4 Uputstva br. 6, koja glasi “o sektama se može govoriti samo u kontekstu analize društvenih procesa,” sa sigurnošću možemo tvrditi da predstavlja vrhunac neustavnosti i nerazumljivosti u celom Kodeksu RRA. Prvo, ona uvodi blanketnu zabranu jedne vrste govora. O sektama, pravno potpuno nedefinisanim pojmu, jednostavno ne može da se govori. Drugo, izuzetak od tog opšteg pravila je da se o sektama može govoriti u „kontekstu analize društvenih procesa.“ Šta to uopšte znači, verovatno ne zna ni sama RRA. Čak i ako bi nekim čudom ovu odredbu pravnički upristojili, predlagač nije svestan nijednog televizijskog ili radijskog programa u novijoj istoriji Srbije kojim su se glorifikovale sekte (kako god one bile definisane). Sigurno se stoga ne može reći da za jednom ovakvom, beskrajno nepreciznom, normom postoji “snažna društvena potreba”, kakvu za ograničavanje slobode izražavanja zahteva praksa Evropskog suda za ljudska prava. Upravo suprotno, ovakvom odredbom samo se može dalje podsticati diskriminacija malih verskih zajednica u našem društvu. U tom pogledu verovatno ne treba podsećati Ustavni sud kako su male verske zajednice u našoj zemlji izložene stalnim pritiscima i napadima, koje su, između ostalih, javno osuđivali i Predsednik Republike i Ministarstvo vera.<sup>5</sup> Drugim rečima, rešenje za problem sekti, koliki god njegov stvarni obim bio, nije u manje, već u više javne debate, a suzbijanje takve debate potpuno je predvidljiva posledica celog stava 4 Uputstva br. 6.

---

<sup>5</sup> Vidi npr. “Nasilje prema “malim crkvama””, *B92*, 19.12.2006, na [http://www.b92.net/info/vesti/index.php?yyyy=2006&mm=12&dd=19&nav\\_category=12&nav\\_id=224149&fs=1](http://www.b92.net/info/vesti/index.php?yyyy=2006&mm=12&dd=19&nav_category=12&nav_id=224149&fs=1) ;  
“Zapaljena adventistička crkva”, *B92*, 8.1.2007, na [http://www.b92.net/info/vesti/index.php?yyyy=2007&mm=01&dd=08&nav\\_id=226618](http://www.b92.net/info/vesti/index.php?yyyy=2007&mm=01&dd=08&nav_id=226618) ;  
“Adventisti ponovo napadnuti”, *B92*, 19.3.2007, na [http://www.b92.net/info/vesti/index.php?yyyy=2007&mm=03&dd=19&nav\\_id=237190](http://www.b92.net/info/vesti/index.php?yyyy=2007&mm=03&dd=19&nav_id=237190) ;  
“Napad na adventiste”, *B92*, 1.5.2007, na [http://www.b92.net/info/vesti/index.php?yyyy=2007&mm=05&dd=01&nav\\_id=244566](http://www.b92.net/info/vesti/index.php?yyyy=2007&mm=05&dd=01&nav_id=244566) ;

## 5. Dispozitiv

Iz navedenih razloga, predlagač moli Ustavni sud da donese sledeću

### **O D L U K U**

**PRIHVATA SE** inicijativa za ocenu ustavnosti Opšte obavezujućeg uputstva – Kodeksa ponašanja emitera (*Sl. glasnik RS* br. 63/2007).

**UTVRĐUJE SE** da prva i četvrta rečenica stava 1 Uputstva br. 5, stav 2 Uputstva br. 5 i stav 4 Uputstva br. 5 nisu u saglasnosti sa Ustavom, Evropskom konvencijom za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda i Zakonom o javnom informisanju.

**UTVRĐUJE SE** da stav 1 Uputstva br. 6 i prva, druga i treća rečenica stava 4 Uputstva br. 6 nisu u saglasnosti sa Ustavom, Evropskom konvencijom za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda, Zakonom o crkvama i verskim zajednicama i Zakonom o javnom informisanju.

## 6. Predlog za donošenje privremenih mera

Imajući u vidu društveni značaj slobode govora koja je ograničena odredbama Kodeksa RRA koje su osporene u ovoj inicijativi, te nemogućnost otklanjanja posledica izražavanja koje osporene odredbe Kodeksa zbog svog odvrćajućeg efekta mogu suzbiti i bez neposredne akcije RRA, predlagač smatra da su se stekli uslovi za donošenje privremenih mera, u skladu sa članom 168 stav 4 Ustava Republike Srbije. Predlagač stoga moli Ustavni sud da donese sledeće

### **R E Š E N J E**

Obustavlja se izvršenje svih pojedinačnih akata ili radnji koje su preduzete ili koje mogu biti preduzete na osnovu stava 1, stava 2 i stava 4 Uputstva br. 5, te stava 1 i prve, druge i treće rečenice stava 4 Uputstva br. 6 u okviru Opšte obavezujućeg uputstva – Kodeksa ponašanja emitera (*Sl. glasnik RS* br. 63/2007), do donošenja konačne odluke Ustavnog suda u ovom predmetu.

U Beogradu, 28.1.2008.

Za Beogradski centar za ljudska prava

prof. dr Vojin Dimitrijević

mr Marko Milanović