



Република Србија
УСТАВНИ СУД

Број: ПУЗ-231/2009

29. 11. 2010. године
Београд

РЕПУБЛИКА СРБИЈА
ЗАШТИТУЊИК СРБЈАНА
Београд

Примљено: 1. 12. 2010				
Ојед.сек.Јед.	Број пр.закт		Прилог	
2	1	51	20693	

Уставни суд у саставу: председник др Боса Ненадић и судије др Оливера Вучић, др Марија Драшкић, Братислав Ђокић, Весна Илић Прелић, др Агнеш Картаг Одри, Катарина Манојловић Андрић, мр Милан Марковић, др Драган Стојановић и Предраг Ћетковић, на основу члана 167. став 1. тачка 1. Устава Републике Србије, на седници одржаној 22. јула 2010. године, донео је

ОДЛУКУ

1. Утврђује се 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 чл. 4. до 6.

2. 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.

3. Одбацују се захтеви за обуставу извршења појединачног акта или радње која је предузета на основу Закона из тачке 1.

Образложење

Уставном суду су поднети предлог и три иницијативе за оцену уставности и сагласности са потврђеним међународним уговорима одредаба Закона о изменама и допунама Закона о јавном информисању ("Службени гласник РС", број 71/09).

Предлогом од 23. септембра 2009. године оспорене су одредбе члана 1. став 1, чл. 2, 4, 5. и 6. наведеног Закона. Иницијативом од 14. септембра 2009. године, поред одредаба чл. 1, 2, 4, 5. и 6, оспорене су и одредбе члана 7. Закона, док су иницијативама поднетим Уставном суду 15. и 30. септембра 2009. године оспорене одредбе чл. 2, 4, 5, 6. и 7. Закона.

Овлашћени предлагач оспорава одредбу члана 1. став 1. Закона о изменама и допунама Закона о јавном информисању у делу којим је члан 14. основног текста Закона допуњен одредбом да јавно гласило може основати домаће правно лице (оснивач јавног гласила). Наведена одредба оспорена је са становишта њене сагласности са одредбама члана 17, члана 18. став 2, члана 20, члана 46. став 1. и члана 50. став 1. Устава Републике Србије, као и са становишта сагласности са одредбама члана 10. Европске конвенције за заштиту људских права и основних слобода ("Службени лист СЦГ – Међународни уговори", бр. 9/03, 5/05 и 7/05) и члана 19. Међународног пакта о грађанским и политичким правима ("Службени лист СФРЈ – Међународни уговори", број 7/71), уз указивање да се на начин како је то прописано оспореном одредбом ускраћује право свим физичким лицима - домаћим и страним, као и страним правним лицима да буду оснивачи јавних гласила. У предлогу се детаљно износе разлози због којих, по мишљењу предлагача, оспорена одредба није у сагласности са означеним одредбама Устава и потврђених међународних уговора, а посебно се истиче да одредба члана 50. став 1. Устава, којом се јемчи слобода медија, утврђује да је свако слободан да без одобрења, на начин предвиђен законом, оснива новине и друга средства јавног обавештавања, из чега следи да нема уставног основа да се ова слобода ограничи домаћим физичким лицима, а како одредба члана 17. Устава странцима у Републици Србији гарантује сва права зајемчена Уставом и законом, изузев права која по Уставу и закону имају само држављани Републике Србије, то, по мишљењу предлагача, законодавац није имао основа да страна, како физичка, тако и правна лица искључи од права да у Републици Србији буду оснивачи јавног гласила.

На, у основи, истим аргументима заснивају се и оспоравања наведене одредбе Закона изнета у првоподнетој иницијативи. Поред тога, овом иницијативом одредба члана 1. став 1. Закона о изменама и допунама Закона оспорена је и у делу којим је члан 14. Закона о јавном информисању допуњен одредбом да се јавно гласило уписује у Регистар јавних гласила, уз образложење да се на овај начин оснивачу „осим обавезе оснивања (и регистрације) правног лица, намеће додатна обавеза уписа у још један регистар, што може у зависности од услова и поступка уписа бити посредно ограничење слободе медија“.

Одредба члана 2. Закона предлогом и иницијативама оспорена је у делу којим се после члана 14. Закона о јавном информисању додаје нови члан 14а. Предлагач и иницијатори сматрају да одредбе ст. 1. и 2. овог члана, којима се

прописује да оснивач јавног гласила не може пренети, нити на други начин располагати правом на јавно гласило или правом на издавање јавног гласила и да је уговор о таквом преносу или располагању ништав, нису у сагласности са Уставом зајемченим правом на имовину из члана 58. Устава, са основним начелима економског уређења утврђеним одредбама члана 82. Устава и уставним одредбама о економском уређењу које гарантују да је предузетништво слободно (члан 83. став 1. Устава) и да права стечена улагањем капитала на основу закона, не могу законом бити умањена (члан 84. став 3. Устава), као ни са чланом 1. Првог протокола уз Европску конвенцију за заштиту људских права и основних слобода. Такође, истиче се да наведене одредбе нису у сагласности ни са уставним принципом забране смањења достигнутог нивоа људских права (члан 20. став 2. Устава), јер овакво ограничење у ранијим прописима који су уређивали област јавног информисања није постојало. Као разлог оспоравања одредаба ст. 3. и 4. члана 14а Закона наводи се њихова несагласност са одредбама члана 20. став 2, члана 46. и члана 50. став 1. Устава, члана 10. Европске конвенције за заштиту људских права и основних слобода и члана 19. Међународног пакта о грађанским и политичким правима, уз образложење да забрана оснивања јавног гласила под истим или сличним именом, у случају да је јавно гласило престало брисањем из регистра или на други начин, или да је престало његово штампање или издавање, ограничава саму слободу оснивања јавног гласила, а тиме и слободу мишљења и изражавања, као и да смањује достигнути ниво права у овој области, јер из наведених одредаба, по мишљењу предлагача и иницијатора, произлази обавеза редовног (континуираног) издавања јавног гласила, која у ранијем периоду није постојала. Оспорене су и одредбе ст. 4, 5. и 6. члана 14а Закона о јавном информисању, којима је прописана обавеза јавног тужиоца да у случају повреде забране издавања јавног гласила под истим или сличним именом или издавања јавног гласила које није уписано у Регистар, без одлагања покрене поступак за привредни преступ пред надлежним судом и затражи изрицање мере привремене обуставе делатности издавања јавног гласила, као и обавезе суда да у року од 12 сати од подношења предлога јавног тужиоца оснивачу изрекне наведену меру. Указује се да су и ове одредбе Закона несагласне са истим одредбама Устава и потврђених међународних уговора као и одредбе ст. 3. и 4. члана 14а, јер се њима, по ставу предлагача и иницијатора, мимо Уставом утврђених разлога, покренути поступак због учињеног привредног преступа уводи као још један разлог за забрану јавног гласила, а један од иницијатора сматра и да се оспореним одредбама нарушава јединство правног поретка и „ствара неприхватљива пракса увођења нових врста санкција и посебних поступака“, што оспорене одредбе чини несагласним и са одредбама члана 4. став 4, члана 142. ст. 2. и 3. и члана 156. Устава.

Оспоравајући одредбу члана 2. Закона о изменама и допунама Закона о јавном информисању у делу којим је после члана 14. основног текста Закона додат нови члан 14б, којим је прописано да Регистар јавних гласила води организација надлежна за вођење регистра привредних субјеката, а да министар надлежан за послове јавног информисања ближе уређује начин вођења регистра јавних гласила, подносици иницијатива наводе да је овим законодавац „препустио органу извршне власти да на нејаван начин и по сопственом нахођењу, уређује начин вођења Регистра јавних гласила који је овим Законом уведен као

конститутивни елемент оснивања јавних гласила“, чиме упис у Регистар „добива карактер посредног одобрења“, што оспорену одредбу чини несагласном пре свега зајемченој слободи медија из члана 50. став 1. Устава.

Иницијативама се одредбе члана 2. Закона оспоравају и у делу којим је после члана 14. Закона о јавном информисању додат нови члан 14в, уз наводе да се одредбама члана 14в једино за осниваче јавних гласила уводе мере контроле пословања које не постоје за привредна друштва и предузетнике у другим областима пословања, што, по мишљењу иницијатора, осниваче јавних гласила ставља у неједнак положај и представља „отворени притисак на средства јавног информисања“. Стога су, према схватању иницијатора, оспорене одредбе несагласне са одредбама чл. 21, 50. и 83. Устава и члана 14. Европске конвенције за заштиту људских права и основних слобода.

Предлогом и иницијативама у целини је оспорен члан 4. Закона о изменама и допунама Закона о јавном информисању којим су после члана 92. основног текста Закона додате одредбе чл. 92а и 92б, а којима се као привредни преступ прописују оснивање јавног гласила под истим или сличним именом, супротно забрани утврђеној у члану 14а став 3. Закона и издавање јавног гласила које није уписано у Регистар (члан 92а), као и повреда одредаба Закона о обавези поштовања претпоставке невиности и о заштити малолетника (члан 92б). Указује се да је прописивањем да су привредни преступ радње које по својој природи немају обележја привредног преступа, како је то одређено општим прописима којима се уређује ова врста кажњивих дела, повређено уставно начело јединства правног поретка из члана 4. став 1. Устава. Подносилац друге иницијативе додатно указује да одредба којом је као привредни преступ предвиђено издавање јавног гласила које није уписано у Регистар јавних гласила (члан 92а Закона) потврђује да се „овом одредбом, уз одредбу члана 14б став 2. ... посредно, прикривено и нетранспарентно (се) уводе одобрења за оснивање новина и других средстава јавног обавештавања“, из чега се, како подносилац наводи, на посредан, али несумњив начин закључује да је упис у Регистар јавних гласила конститутивни елемент оснивања јавног гласила, што је, по његовом мишљењу, супротно члану 50. став 1. Устава.

Оспоравајући одредбе члана 4, као и одредбе чл. 5. и 6. Закона, којима су повећани минимуми и максимуми новчаних казни које се могу изрећи за извршене прекршаје прописане Законом о јавном информисању, предлагач и иницијатори посебно наглашавају да запређене новчане казне које се могу изрећи за учињене привредне преступе и прекршаје не само да су изнад, у појединим случајевима и по неколико десетина пута, максималних казни које се могу прописати за ове врсте кажњивих дела, већ се на овај начин озбиљно ограничава и угрожава остваривање слободе медија зајемчене чланом 50. став 1. Устава и одредбама члана 10. Европске конвенције за заштиту људских права и основних слобода и члана 19. Међународног пакта о грађанским и политичким правима, те да су оспореним одредбама повређени и уставни принципи о допуштеном ограничењу људских и мањинских права (члан 20. ст. 1. и 3. Устава) и једнакости свих пред Уставом и законом (члан 21. став 1. Устава). Тако се у образложењу поднетог предлога наводи да су прописане казне несразмерне, прекомерне и „у стању су да окончају егзистенцију јавних гласила којима прете такве казне“, а што

је у супротности са праксом Европског суда за људска права која се односи на примену члана 10. Европске конвенције, према којој се приликом одређивања висине казне мора водити рачуна да она не буде таква да одврати од изражавања мишљења путем јавног гласила, нити да угрози постојање јавног гласила коме прети изрицање такве казне. У прилог исте тврдње, један од подносилаца иницијативе указује и да је једно од општеприхваћених правила казног права у свим цивилизованим земљама да „материјалне последице осуде не смеју бити такве да угрожавају егзистенцију кажњеног и лица које он издржава“, а да је, на пример, „прописивањем казне од 2.000.000 динара за одговорно лице, односно око 70 просечних плата у Србији, очито (је) да се поступа управо супротно“.

Коначно, подносиоци две иницијативе оспоравају и одредбе члана 7. Закона којима је утврђен рок за доношење прописа надлежног министра о начину вођења Регистра јавних гласила и рок за осниваче јавних гласила да поднесу пријаву за упис у Регистар. Ове одредбе оспоравају се навођењем истоветних разлога којима је оспорена сагласност са Уставом одредаба Закона којима се уређује Регистар јавних гласила и прописују санкције за издавање јавног гласила које није уписано у овај регистар.

На захтев Уставног суда, Народна скупштина је, 30. новембра 2009. године, доставила Суду одговор, односно мишљење на поднети предлог и иницијативе. У одговору, доносилац оспореног Закона наводи да је оспорена одредба члана 1. Закона, којом се врши допуна члана 14. основног текста Закона, а којом се прописује ко може бити оснивач јавног гласила „сасвим "на линији" раније постојеће регулативе“, тј. одредбе члана 14. став 1. основног текста Закона (која је сада постала став 2. члана 14. Закона), којом је предвиђено да, у складу са законом, оснивач правног лица које је оснивач јавног гласила може бити свако домаће или страно правно или физичко лице. У том смислу, позива се на одредбе Закона о привредним друштвима („Службени гласник РС“, број 125/04) којима је дефинисан појам друштва са ограниченом одговорношћу и акционарског друштва, као и на то да је ступањем на снагу Закона о удружењима грађана („Службени гласник РС“, број 51/09) значајно поједностављено оснивање удружења, „тако да не постоји значајнија препрека да страно физичко лице учествује у оснивању јавног гласила“. С тим у вези, образлаже се и да је потребно имати у виду да „јавно гласило нема својство правног лица, али да у правном промету може имати својство робе (штампана јавна гласила) или бити основ за пружање услуга попут оглашавања (електронска и штампана јавна гласила)“, као и да „једино правно лице може испунити све законске пореске обавезе које произлазе из промета јавних гласила у својству робе и услуга које се на бази постојања јавног гласила пружају“. Доносилац оспореног акта такође истиче да се оспорена одредба члана 1. Закона не може посматрати одвојено од посебног дела Устава који се односи на економско уређење и јавне финансије, па с тим у вези истиче да су мере уведене чланом 1. став 1. оспореног Закона „у потпуности у складу са одредбом члана 83. став 2. Устава којом је дозвољено ограничење тржишта ако је то потребно ради нпр. заштите здравља људи или ради безбедности Републике Србије, као и са одредбом члана 90. Устава којим је загарантована заштита потрошача“. Поред тога, доносилац оспореног акта сматра да оспорена одредба члана 1. Закона није у супротности ни са одредбама члана 10. Европске конвенције за заштиту људских

права и основних слобода, јер наведене одредбе Конвенције „нигде не говоре о изричитом праву физичких лица да оснивају јавна гласила, нити је то редовна упоредноправна пракса“, већ је ставом 2. овог члана предвиђено да коришћење права на слободу изражавања повлачи за собом дужности и одговорности као и право да се домаћим законодавством могу ближе регулисати процедуре и друга питања од значаја за ову материју. Што се пак тиче одредбе члана 19. Међународног пакта о грађанским и политичким правима, доносилац оспореног акта сматра да је оспорена законска одредба у потпуности испунила критеријуме из става 3. члана 19. Међународног пакта, који, као и Европска конвенција, предвиђају да остваривање права на слободу изражавања подразумева и испуњење посебних дужности и одговорности, али и ограничења која се односе на поштовање права или угледа других лица и на заштиту државне безбедности, јавног реда, јавног здравља и морала. Доносилац оспореног акта даље истиче да одредбе члана 2. оспореног Закона нису у супротности са одредбама члана 58. ст. 1. и 2, члана 83. став 1. и члана 20. Устава, као ни са одредбама члана 1. Првог протокола уз Европску конвенцију за заштиту људских права и основних слобода стога што се оспореним одредбама не спречава промет јавних гласила. Наиме, јавна гласила немају статус правног лица, већ је јавно гласило „неотуђиви део оснивача јавног гласила који носи сва права и обавезе које су проистекле из рада јавног гласила“. Управо због тога, по наводима доносиоца оспореног акта, „јавно гласило дели судбину оснивача јавног гласила, те може бити у промету само уколико је у промету и оснивач јавног гласила“, при чему је важно имати у виду да је одредбом члана 58. став 3. Устава утврђено да се законом може ограничити начин коришћења имовине. Што се тиче оспорених одредаба Закона које се односе на увођење посебног регистра јавних гласила, наводи се да је доношењем Закона о јавном информисању из 2003. године престао да постоји институт регистра јавних гласила који је до тада постојао и да се у пракси то показало као веома неделотворно, нарочито с аспекта вршења надзора над применом овог закона од стране министарства надлежног за послове у области медија, јер без евиденције о томе која јавна гласила постоје, није уопште могуће пратити примену овог закона. Са друге стране, поновно увођење Регистра, по наводима доносиоца, не значи да упис јавних гласила у посебан регистар има карактер дозволе, тачније одобрења за обављање делатности. Наиме, упис у регистар се врши без накнаде, а документација која се прилаже приликом уписа у Регистар јавних гласила неопходна је само ради идентификације субјекта који ће се бавити делатношћу информисања, а не ради процене њихове способности или компетентности да се овом делатношћу баве. Доносилац оспореног Закона сматра да уколико би се упис у Регистар јавних гласила спроводио по принципу добровољности могло би се десити да један део јавних гласила остане непознат органу који врши надзор над спровођењем овог закона, чиме би се спречило његово спровођење у целини. Што се пак тиче навода предлагача и иницијатора у односу на прописивање новчаних казни за привредне преступе и прекршаје, доносилац оспореног акта истиче да „овакво одмеравање висине казни проистиче из чињенице да јавна гласила нису само привредни субјекти већ и активни креатори друштвене свести и субјекти који обављају делатности од општег интереса“. Такође сматра да је битно истаћи да су „решења која се односе на висину новчане казне из члана 4. оспореног Закона, у

складу са одредбом члана 18. став 2. Закона о привредним преступима, имајући у виду да објављивање одређених информација има, између осталог, за циљ подизање тиража, односно гледаности, а самим тим и зараде“, па се казне за привредне преступе, по мишљењу доносиоца, могу одређивати у проценту, односно у већим износима од оних који су прописани у члану 18. став 1. наведеног закона. На основу изнетог, законодавац сматра да су оспорене одредбе Закона о изменама и допунама Закона о јавном информисању сагласне означеним одредбама Устава и потврђених међународних уговора.

У спроведеном поступку Уставни суд је утврдио следеће:

Народна скупштина је донела Закон о изменама и допунама Закона о јавном информисању („Службени гласник РС“, број 71/09) на седници од 31. августа 2009. године. Закон је ступио на снагу 8. септембра 2009. године.

Оспореном одредбом члана 1. став 1. Закона о изменама и допунама Закона о јавном информисању допуњен је члан 14. Закона о јавном информисању („Службени гласник РС“, бр. 43/03 и 61/05), тако што је додат нови став 1 којим је прописано да јавно гласило може основати домаће правно лице (оснивач јавног гласила) и да се јавно гласило уписује у Регистар јавних гласила.

Одредбама члана 2. Закона о изменама и допунама у Закону од 2003. године су, после члана 14. Закона додати чл. 14а, 14б и 14в.

Одредбама члана 14а Закона о јавном информисању прописано је: да оснивач јавног гласила не може пренети нити на други начин располагати правом на јавно гласило или правом на издавање јавног гласила (став 1.); да је уговор или други правни посао који за предмет има пренос, односно друго располагање правима из става 1. овог члана ништав (став 2.); да у случају престанка јавног гласила брисањем из регистра јавних гласила или на други начин, односно престанка штампања или издавања јавног гласила, није дозвољено оснивање јавног гласила под истим или сличним именом које може изазвати забуну у погледу идентитета јавног гласила (став 3.); да забрана из става 3. овог члана важи годину дана почев од дана издавања последњег примерка јавног гласила које је престало да постоји, односно које се не штампа, односно не издаје (став 4.); да је у случају повреде забране из става 3. овог члана, као и у случају издавања јавног гласила које није уписано у Регистар јавних гласила, надлежни јавни тужилац дужан да без одлагања покрене поступак за привредни преступ пред надлежним судом и затражи изрицање мере привремене обуставе делатности издавања јавног гласила (став 5.); да ће суд у року од 12 сати од подношења предлога јавног тужиоца, у складу са законом, изрећи оснивачу меру привремене обуставе делатности издавања јавног гласила до правоснажног окончања поступка из става 5. овог члана (члан 6.); да се у поступку за изрицање мере из става 6. овог члана сходно примењују одредбе члана 24. овог закона (став 7.).

Одредбама новододатог члана 14б Закона о јавном информисању прописано је да регистар јавних гласила води организација надлежна за вођење регистра привредних субјеката и да министар надлежан за послове јавног информисања ближе уређује начин вођења регистра јавних гласила.

Нови члан 14в Закона предвиђа: да организација која води регистар јавних гласила једном месечно, на захтев републичког органа управе надлежног за послове јавног информисања, доставља извод из регистра јавних гласила са

подацима о оснивачима јавних гласила (став 1.); да извод из регистра јавних гласила из става 1. овог члана садржи назив и матични број за сваког оснивача јавног гласила, податак о новчаном делу основног капитала, као и преглед свих јавних гласила чији је оснивач (став 2.); да орган управе из става 1. овог члана доставља извод из регистра јавних гласила организацији која спроводи поступак принудне наплате (став 3.); да организација која спроводи поступак принудне наплате у року од три дана од дана пријема извода из става 1. овог члана доставља органу управе надлежном за послове јавног информисања податке о принудној уплати за сваког од оснивача јавних гласила који су наведени у том изводу, са посебном назнаком о периоду обуставе свих плаћања (став 4.).

Одредбама члана 4. Закона о изменама и допунама Закона о јавном информисању, после члана 92. Закона о јавном информисању, додају се нови чл. 92а и 92б.

Чланом 92а Закона прописано је: да ће се новчаном казном од 1.000.000,00 до 20.000.000,00 динара казнити за привредни преступ оснивач јавног гласила ако оснује јавно гласило супротно забрани из члана 14а став 3. овог закона и ако издаје јавно гласило које није уписано у Регистар јавних гласила (члан 14а. став 5.), да ће уз казну из става 1. овог члана суд изрећи заштитну меру забране обављања делатности издавања јавних гласила, да ће се за привредни преступ из става 1. овог члана новчаном казном од 200.000,00 до 2.000.000,00 динара казнити одговорно лице у оснивачу јавног гласила и да ће уз казну из става 3. овог члана суд изрећи заштитну меру забране вршења одређених дужности.

Одредбама члана 92б Закона предвиђено је: да ће се новчаном казном од 25% до 100% збира вредности укупно продатог тиража јавног гласила, испорученог дистрибутерима на дан објављивања информације, и вредности продатог огласног простора у том броју јавног гласила, а код електронског јавног гласила од 25% до 100% вредности огласног простора у дану у коме је емитован програм у оквиру којег је објављена информација, казнити за привредни преступ оснивач јавног гласила ако се у јавном гласилу, супротно забрани из члана 37. Закона, неко лице означи учиниоцем каквог кажњивог дела, односно огласи кривим или одговорним пре правноснажне одлуке суда или другог надлежног органа (став 1.); да ће се, ако је привредни преступ из става 1. овог члана учињен путем објављивања информације на насловној страни јавног гласила, оснивач јавног гласила казнити новчаном казном у висини која одговара збиру вредности укупно продатог тиража јавног гласила испорученог дистрибутерима у периоду од седам дана рачунајући од дана када је информација објављена и вредности продатог огласног простора у јавном гласилу у том периоду (став 2.); да ће се, ако је привредни преступ из става 1. овог члана учињен путем објављивања информације у електронском јавном гласилу у оквиру најавних вести информативног програма, оснивач јавног гласила казнити новчаном казном у висини која одговара вредности продатог огласног простора у јавном гласилу у периоду од седам дана рачунајући од дана када је информација објављена (став 3.); да ће се за привредни преступ из става 1. овог члана, новчаном казном од 200.000,00 до 2.000.000,00 динара казнити и одговорно лице у оснивачу јавног гласила и одговорни уредник јавног гласила (став 4.); да ће се новчаном казном из става 1. овог члана казнити за привредни преступ оснивач јавног гласила ако, супротно одредбама члана 41. ст. 2. и 3.

Закона, садржај јавног гласила, који може угрозити развој малолетника, није јасно и видно означен, односно ако је малолетник учињен препознатљивим у објављеној информацији која је подесна да повреди његово право или интерес (став 5.); да ће суд, ако је дело из става 1. односно става 5. овог члана учињено први пут, изрећи условну осуду и заштитну меру јавног објављивања пресуде (став 6.).

Оспореним одредбама члана 5. Закона извршене су измене у члану 93. Закона о јавном информисању, којим су прописани прекршаји за повреде појединих одредаба овог закона и то тако што је у члану 93. став 1. Закона минимум запрећене новчане казне за оснивача јавног гласила који је правно лице са 100.000,00 динара повећан на 1.000.000,00 динара, а максимум са 1.000.000,00 динара повећан на 10.000.000,00 динара, док је у ставу 2. овог члана минимум запрећене новчане казне за одговорно лице у правном лицу које је оснивач јавног гласила са 10.000,00 динара повећан на 100.000,00 динара, а максимум са 200.000,00 на 1.000.000,00 динара.

Одредбе члана 6. Закона о изменама и допунама Закона о јавном информисању односе се на члан 95. Закона који такође одређена понашања супротна Закону санкционише као прекршај и прописује минимум и максимум новчане казне која се за прописани прекршај може изрећи. Изменама предвиђеним чланом 6. Закона одредбе члана 95. Закона о јавном информисању претрпеле су промене у неколико праваца. Као прво, предвиђено је да се новчане казне које се могу изрећи за прекршаје прописане ставом 1. овог члана за одговорног уредника јавног гласила убудуће односе на оснивача јавног гласила, с тим што је минимум запрећене казне са 30.000,00 динара повећан на 1.000.000,00 динара, а максимум са 200.000,00 динара на 10.000.000,00 динара. Друго, као кажњиве радње брисане су одредбе тач. 1) и 2) става 1. члана 95. Закона, које су се односиле на повреду претпоставке невиности и повреду заштите права и интереса малолетника, пошто су исте ове радње чланом 4. Закона о изменама и допунама Закона о јавном информисању прописане као привредни преступ (нови члан 92б основног Закона) и, треће, ставом 2. члана 6. Закона о изменама и допунама, у члану 95. основног Закона, после става 1, додат је нови став 2. којим је за учињене прекршаје из става 1. овог члана прописана новчана казна за одговорног уредника јавног гласила и то у распону од 100.000,00 до 1.000.000,00 динара.

Одредбе члана 7. Закона о изменама и допунама Закона о јавном информисању представљају прелазне одредбе којима је прописан рок у коме ће министар надлежан за послове јавног информисања донети пропис о начину вођења регистра јавних гласила (став 1.) и рокови у којима су оснивачи штампаних и других јавних гласила дужни да поднесу пријаву за упис јавног гласила у Регистар јавних гласила (став 2.).

Приликом оцене сагласности наведених одредаба Закона са Уставом, Уставни суд је пошао од тога да је Уставом Републике Србије утврђено: да је правни поредак јединствен, да уређење власти почива на подели власти на законодавну, извршну и судску, да се однос три гране власти заснива на равнотежи и међусобној контроли и да је судска власт независна (члан 4.); да странци, у складу са међународним уговорима, имају у Републици Србији сва права зајемчена Уставом и законом, изузев права која по Уставу и закону имају само држављани Републике Србије (члан 17.); да се Уставом јемче, и као таква, непосредно се

примењују људска и мањинска права зајемчена општеприхваћеним правилима међународног права, потврђеним међународним уговорима и законима и да се законом може прописати начин остваривања ових права само ако је то Уставом изричито предвиђено или ако је то неопходно за остваривање појединачног права због његове природе, при чему закон ни у ком случају не сме да утиче на суштину зајемченог права (члан 18. став 2.); да људска и мањинска права зајемчена Уставом могу законом бити ограничена ако ограничење допушта Устав, у сврху ради којих га Устав допушта, у обиму неопходном да се уставна сврха ограничења задовољи у демократском друштву и без задирања у суштину зајемченог права, да се достигнути ниво људских и мањинских права не може смањивати, као и да су при ограничавању људских и мањинских права, сви државни органи, а нарочито судови, дужни да воде рачуна о суштини права које се ограничава, важности сврхе ограничења, природи и обиму ограничења, односу ограничења са сврхом ограничења и о томе да ли постоји начин да се сврха ограничења постигне мањим ограничењима права (члан 20.); да су пред Уставом и законом сви једнаки (члан 21. став 1.); да се јемчи слобода мишљења и изражавања, као и слобода да се говором, писањем, сликом или на други начин траже, примају и шире обавештења и идеје (члан 46. став 1.); да је свако слободан да без одобрења, на начин предвиђен законом, оснива новине и друга средства јавног обавештавања, да надлежни суд може спречити ширење информација и идеја путем средстава јавног обавештавања само ако је то у демократском друштву неопходно ради спречавања позивања на насилно рушење Уставом утврђеног поретка или нарушавање територијалног интегритета Републике Србије, спречавања пропагирања рата или подстрекавања на непосредно насиље или ради спречавања заговарања расне, националне или верске мржње, којим се подстиче на дискриминацију, непријатељство или насиље (члан 50. ст. 1. и 3.); да свако има право да истинито, потпуно и благовремено буде обавештаван о питањима од јавног значаја и да су средства јавног обавештавања дужна да то право поштују (члан 51. став 1.); да се јемчи мирно уживање својине и других имовинских права стечених на основу закона и да право својине може бити одузето или ограничено само у јавном интересу утврђеном на основу закона, уз накнаду која не може бити нижа од тржишне (члан 58. ст. 1. и 2.); да је предузетништво слободно (члан 83. став 1.); да права стечена улагањем капитала на основу закона, не могу законом бити умањена и да су страна лица изједначена на тржишту са домаћим (члан 84. ст. 3. и 4.); да Република Србија уређује и обезбеђује, поред осталог, и систем у области јавног информисања (члан 97. тачка 10.); да су судови самостални и независни у свом раду и да суде на основу Устава, закона и других општих аката, када је то предвиђено законом, општеприхваћеним правилима међународног права и потврђеним међународним уговорима (члан 142. став 2.); да је јавно тужилаштво самосталан државни орган који гони учиниоце кривичних и других кажњивих дела и предузима мере за заштиту уставности и законитости и да врши своју функцију на основу Устава, закона и потврђених међународних уговора и прописа донетог на основу закона (члан 156.).

Европском конвенцијом за заштиту људских права и основних слобода (Закон о потврђивању ове конвенције објављен у "Службеном листу СЦГ – Међународни уговори", бр. 9/03, 5/05 и 7/05) предвиђено је: да свако има право на слободу изражавања, да ово право укључује слободу поседовања сопственог

мишљења, примање и саопштавање информација и идеја без мешања јавне власти и без обзира на границе, као и да овај члан не спречава државе да захтевају дозволе за рад телевизијских, радио и биоскопских предузећа (члан 10. став 1.); да право коришћења ових слобода повлачи за собом и дужности и одговорности, да се оно може подвргнути формалностима, условима, ограничењима или казнама прописаним законом и неопходним у демократском друштву, ради спречавања нереда или криминала, заштите здравља или морала, заштите угледа или права других, спречавања откривања обавештења добијених у поверењу или ради очувања ауторитета и непристрасности судства (члан 10. став 2.); да се уживање права и слобода предвиђених овом конвенцијом обезбеђује без дискриминације по било ком основу, као што су пол, раса, боја коже, језик, вероисповест, политичко или друго мишљење, национално или социјално порекло, веза са неком националном мањином, имовно стање, рођење или други статус (члан 14.). Одредбама члана 1. Првог протокола уз Европску конвенцију за заштиту људских права и основних слобода предвиђено је да свако физичко и правно лице има право на неометано уживање своје имовине, да нико не може бити лишен своје имовине, осим у јавном интересу и под условима предвиђеним законом и општим начелима међународног права, као и да ове одредбе ни на који начин не утичу на право државе да примењује законе које сматра потребним да би регулисала коришћење имовине у складу с општим интересима или да би обезбедила наплату пореза или других дажбина или казни.

Одредбама члана 19. Међународног пакта о грађанским и политичким правима (Закон о потврђивању објављен у „Службеном листу СФРЈ – Међународни уговори“, број 7/71) гарантовано је да нико не може бити узнемираван због својих мишљења, да свако лице има право на слободу изражавања, што подразумева слободу изналажења, примања и ширења информација и идеја свих врста, без обзира на границе, у усменом, писменом, штампаном или уметничком облику, или на било који начин по слободном избору, као и да остваривање предвиђених слобода обухвата посебне дужности и одговорности, те, следствено томе, оно може бити подвргнуто извесним ограничењима која морају, међутим, бити изричито одређена законом, а потребна су из разлога поштовања права и угледа других лица или заштите државне безбедности, јавног реда, јавног здравља и морала.

Оцењујући оспорене одредбе Закона о изменама и допунама Закона о јавном информисању са становишта њихове сагласности са наведеним одредбама Устава и потврђених међународних уговора, а узимајући у обзир и праксу међународних институција за заштиту људских права и основних слобода, посебно Европског суда за људска права у Стразбуру, Уставни суд је утврдио следеће:

Сагласно одредби члана 97. тачка 10. Устава, Република Србија је надлежна да уређује и обезбеђује систем у области јавног информисања, те је, у том смислу, била надлежна да доношењем Закона о јавном информисању, односно његовим изменама и допунама, уреди начин остваривања Уставом зајемчене слободе медија, утврђене одредбама члана 50. Устава. Истовремено, Уставни суд истиче да је уставно јемство слободе медија неодвојиво од Уставом зајемчене слободе мишљења и изражавања из члана 46. Устава и права на обавештеност из члана 51. Устава. Наиме, слобода свакога да без одобрења, на начин предвиђен

законом, оснива новине и друга средства јавног обавештавања, како је то гарантовано ставом 1. члана 50. Устава, као и изричито и рестриктивно, Уставом утврђени услови под којима ова слобода може бити ограничена (став 3. члана 51.), нема у својој суштини за примарни циљ заштиту интереса медија ради њих самих, већ без загарантоване и остварене слободе медија, јемства слободе мишљења и изражавања и права на обавештеност, у великој мери, остају пука прокламација. У том смислу, Уставни суд указује да је у сваком демократском друштву, а посебно у друштву које је на путу демократског развоја, од изузетног значаја за сваког појединца у том друштву да се начином на који се уређује остваривање слободе медија осигура пуна афирмација и остваривање слободе мишљења и изражавања и права на обавештеност, а слобода медија је средство да се до жељеног циља дође. Пошто су у савременом добу медији главно средство за изношење и преношење информација, обавештења и идеја, посебно о питањима од јавног значаја, то је слобода медија важна како за то да се различите информације, обавештења и идеје од јавног значаја уопште могу изнети у јавност, тако и за то да се путем медија учине доступним грађанима. У прилог оваквог става Уставног суда говори и богата судска пракса Европског суда и Европске комисије за људска права у вези примене члана 10. Европске конвенције за заштиту људских права и основних слобода (у даљем тексту: Европска конвенција) којим се гарантује слобода изражавања и информисања. Још у пресуди *Handyside protiv Ujedinjenog Kraljevstva*, која је донета 7. децембра 1976. године, Европски суд је оквалификовао слободу изражавања и информисања као „један од темеља таквог (демократског) друштва, један од основних услова за његов напредак и за развој сваког појединца... Односи се не само на "информације" или "идеје" које су прихватљиве или се сматрају неувредљивим или небитним, већ и на оне које вређају, шокирају или узнемиравају државу или неки део становништва. То су све захтеви плурализма, толеранције и широкоумља, без којих нема демократског друштва“ (став 49.).

Међутим, слобода медија, ни према одредбама члана 50. Устава Републике Србије, као ни према одредбама члана 10. Европске конвенције и члана 19. Међународног пакта о грађанским и политичким правима (у даљем тексту: Међународни пакт), није апсолутна. Наиме, иако Устав у члану 50. у први план истиче слободу свакога да без одобрења, на начин прописан законом, оснива новине и друга средства јавног обавештавања (став 1.) и забрану цензуре (став 3. прва реченица), истовремено утврђује да надлежни суд може спречити ширење информација и идеја путем средстава јавног обавештавања, али само под условом да је то у демократском друштву неопходно ради спречавања позивања на насилно рушење Уставом утврђеног поретка или нарушавање територијалног интегритета Републике Србије, спречавања пропагирања рата или подстрекавања на непосредно насиље или ради спречавања заговарања расне, националне или верске мржње, којим се подстиче на дискриминацију, непријатељство или насиље (став 3. друга реченица). Такође, и став 2. члана 10. Европске конвенције, полазећи од тога да остваривање ових слобода (изражавања и информисања) повлачи за собом дужности и одговорности, предвиђа да оно може бити подвргнуто формалностима, условима, ограничењима или казнама прописаним законом и неопходним у демократском друштву, ради спречавања нереда или криминала, заштите здравља или морала, заштите угледа или права других, спречавања откривања обавештења

добити у поверењу или ради очувања ауторитета и непристрасности судства. Коначно, мада је и одредбама члана 19. Међународног пакта гарантовано да нико не може бити узнемираван због својих мишљења, да свако лице има право на слободу изражавања, што подразумева слободу изналажења, примања и ширења информација и идеја свих врста, без обзира на границе, у усменом, писменом, штампаном или уметничком облику, или на било који начин по слободном избору, истовремено је предвиђено да остваривање ових слобода обухвата посебне дужности и одговорности, те, следствено томе, оно може бити подвргнуто извесним ограничењима која морају, међутим, бити изричито одређена законом, а потребна су из разлога поштовања права и угледа других лица или заштите државне безбедности, јавног реда, јавног здравља и морала. Из наведеног, по оцени Уставног суда, следи да слобода медија зајемчена одредбама Устава и гарантована одредбама Европске конвенције и Међународног пакта, као потврђених међународних уговора, не искључује а priori право државе да уреди начин њеног остваривања, те да, том приликом, пропише и одређена ограничења ове слободе. Сагласно изнетом, и сам Устав, утврђујући основна начела у складу са којима се остварују сва зајемчена људска и мањинска права и слободе, предвиђа да се законом може прописати начин остваривања ових права, али само ако је то Уставом изричито предвиђено или ако је то неопходно за остварење појединог права због његове природе, при чему закон ни у ком случају не сме да утиче на суштину зајемченог права (члан 18. став 2. друга реченица), као и да људска и мањинска права зајемчена Уставом могу законом бити ограничена ако ограничење допушта Устав, у сврху ради којих га Устав допушта, у обиму неопходном да се уставна сврха ограничења задовољи у демократском друштву и без задирања у суштину зајемченог права, да се постигнути ниво људских и мањинских права не може смањивати, те да су при ограничавању људских и мањинских права, сви државни органи, а нарочито судови, дужни да воде рачуна о суштини права које се ограничава, важности сврхе ограничења, природи и обиму ограничења, односу ограничења са сврхом ограничења и о томе да ли постоји начин да се сврха ограничења постигне мањим ограничењима права (члан 20.).

Полазећи од наведеног, у поступку оцене уставности оспорених одредаба Закона о изменама и допунама Закона о јавном информисању Уставни суд је ценио да ли су оспорене одредбе сагласне са Уставом зајемченим слободама и правима и да ли је прописани начин њиховог остваривања сагласан са означеним уставним начелима.

Поводом оспоравања члана 1. Закона о изменама и допунама Закона, Уставни суд констатује да нови став 1. члана 14. основног Закона, који се додаје чланом 1. став 1. овог закона садржи заправо две одредбе – прву, којом се прописује да јавно гласило може основати домаће правно лице, које тиме стиче статус оснивача јавног гласила, и другу, којом је предвиђено да се јавно гласило уписује у Регистар јавних гласила. Поднетим предлогом оспорена је само одредба која се тиче тога ко може бити оснивач јавног гласила, док се првоподнетом иницијативом оспорава и одредба која предвиђа упис јавног гласила у Регистар.

Када је реч о делу одредбе члана 1. став 1. оспореног Закона који се односи на оснивача јавног гласила, Уставни суд налази да ову одредбу треба посматрати у контексту одредаба члана 11. основног Закона и члана 14. тог закона

у тексту како је гласио пре измена и допуна. Наиме, чланом 11. Закона о информисању дефинисан је појам јавног гласила, тако што је прописано да су јавна гласила 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 (члан 11. став 1.). Из наведене законске одредбе произлази да се под јавним гласилима подразумевају сва она, условно речено, средства путем којих се, на различите техничко-технолошке начине, могу јавно објављивати идеје, информације и мишљења и упућивати, односно чинити доступним неодређеном броју корисника, што значи најширој јавности. Стога, сагласно одредби става 2. члана 11. Закона, јавно гласило нема својство правног лица. Са друге стране, пошто само јавно гласило нема својство правног лица, према досадашњој одредби члана 14. став 1. Закона, оснивач јавног гласила је правно лице, при чему оснивач таквог правног лица које оснива јавно гласило, дакле правног лица које се оснива ради издавања, емитовања или на други начин чињења доступним јавног гласила, може бити свако домаће или страно правно или физичко лице, у складу са законом. Досадашњом одредбом става 2. члана 14. Закона изричито је било прописано да оснивачи јавних гласила не могу бити, ни посредно ни непосредно, држава и територијална аутономија, као ни установа, предузеће и друго правно лице које је у претежном делу у државној својини или које се у целини или претежним делом финансира из јавних прихода, осим уколико је то предвиђено посебним законом којим се уређује област радиодифузије, док је ставом 3. овог члана Закона било прописано да изузетно од става 2. држава може посебним законом основати новинску агенцију. Из наведених законских одредаба неспорно је следило да се као оснивач јавног гласила може појавити свако домаће или страно правно или физичко лице, тако што ће, у складу са законом, основати правно лице које је оснивач јавног гласила. Међутим, иако наведене одредбе члана 14. Закона нису формалноправно измењене, оспореном одредбом члана 1. став 1. Закона о изменама и допунама Закона о јавном информисању, оснивач јавног гласила се, по оцени Уставног суда, дефинише на битно другачији начин, тако што се предвиђа да „јавно гласило може основати домаће правно лице (оснивач јавног гласила)“. Имајући у виду наведено, а полазећи од одредбе члана 50. став 1. Устава којом је, између осталог, утврђено да је свако слободан да оснива новине и друга средства јавног обавештавања, Уставни суд оцењује да оспорена одредба Закона није сагласна са Уставом, јер се појам „свако“ ни на који начин не може тумачити само као домаће правно лице. Стога Уставни суд налази да се не могу прихватити наводи из одговора доносиоца оспореног акта да је оспорено решење „на линији“ раније постојеће регулативе. Ово из разлога што је досадашња регулатива као осниваче јавних гласила једино искључивала субјекте наведене у ставу 2. члана 14. Закона, и то у односу на поједина јавна гласила, док је, начелно, прописивала да оснивач јавног гласила може бити свако правно лице које, пак, може основати свако домаће или страно правно или физичко лице, што је оспореном одредбом доведено у питање, иако је досадашње законско решење формално и даље задржано. Полазећи од изнетог, Уставни суд оцењује да се оспореном одредбом крше и основна начела из чл. 18. и 20. Устава, јер се њима на Уставом недопуштен

начин утиче на суштину зајемчене слободе оснивања новина и других средстава јавног обавештавања.

На основу изложеног, Уставни суд је утврдио да одредба члана 1. став 1. Закона о изменама и допунама Закона о јавном информисању, којим се у члану 14. основног Закона додаје нови став 1. и то у делу који гласи: „јавно гласило може основати домаће правно лице (оснивач јавног гласила).“, није сагласна са Уставом.

Уставни суд оцењује да оспорена одредба Закона није сагласна ни са потврђеним међународним уговорима и то чланом 10. Европске конвенције за заштиту људских права и основних слобода и чланом 19. Међународног пакта о грађанским и политичким правима. Ову оцену Суд заснива на у основи истоветним разлозима на којима се темељи утврђење о несагласности наведене одредбе са Уставом. Ово стога што је чланом 10. став 1. Европске конвенције свакоме гарантовано право на слободу изражавања, које укључује не само слободу поседовања сопственог мишљења, већ и примање и саопштавање информација и идеја без мешања јавне власти и без обзира на границе, док је чланом 14. Европске конвенције одређено да се уживање права и слобода предвиђених овом конвенцијом обезбеђује без дискриминације по било ком основу. На сличан начин и одредбе члана 19. Међународног пакта гарантују, између осталог, да свако има право на слободу изражавања, што подразумева слободу како изналажења, тако и примања и ширења информација и идеја свих врста, без обзира на границе, у усменом, писменом, штампаном или уметничком облику, или на било који начин по слободном избору. По схватању Уставног суда, неспорно је да права гарантована одредбама Европске конвенције и Међународног пакта која се тичу слободе саопштавања, односно ширења информација, обухватају и слободу оснивања јавног гласила као средства путем кога ће се информације и идеје саопштавати и ширити. Наведени међународни уговори дозвољавају да гарантована права буду подвргнута формалностима, условима, ограничењима или казнама (члан 10. став 2. Европске конвенције), односно извесним ограничењима (члан 19. Међународног пакта) под условом да су прописани законом и да су неопходни у демократском друштву, ради спречавања нереда или криминала, заштите здравља или морала, заштите угледа или права других, спречавања откривања обавештења добијених у поверењу или ради очувања ауторитета и непристрасности судства (према Европској конвенцији), односно из разлога поштовања права и угледа других лица или заштите државне безбедности, јавног реда, јавног здравља и морала (према Међународном пакту). Међутим, Уставни суд указује да је, утврђујући да је свако слободан да оснује јавно гласило, наш уставотворац искључио могућности да овај елемент зајемчене слободе медија буде законом подвргнут ограничењима на начин како би то допуштале Европска конвенција и Међународни пакт.

Првоподнетом иницијативом се од Уставног суда тражи и оцена члана 1. став 1. Закона о изменама и допунама Закона о јавном информисању у односу на другу реченицу новододатог става 1. члана 14. Закона којом се прописује да се јавно гласило уписује у Регистар јавних гласила. Полазећи од тога да одредба члана 50. став 1. Устава, са једне стране, гарантује оснивање средства јавног обавештавања (јавног гласила) без одобрења, али, са друге стране, утврђује да се

јавна гласила оснивају на начин предвиђен законом, Уставни суд налази да је начин оснивања јавних гласила прописан законом несагласан Уставу само уколико се њиме установљава систем одобрења (дозвола или сагласности), као услов за оснивање јавног гласила. Пошто Регистар јавних гласила, по својој природи, представља јавну евиденцију о основаним јавним гласилима, Суд оцењује да предвиђени упис јавног гласила у овај регистар, сам по себи, не представља кршење Уставом зајемчене слободе, као ни начела из чл. 18. и 20. Устава. Наиме, ова оспорена одредба не предвиђа да је упис у Регистар конститутивни елемент оснивања јавног гласила, што би му, посредно, давало карактер одобрења, па се тиме прописивањем обавезе да се јавно гласило упише у јавну евиденцију коју држава установљава, не утиче на суштитну зајемчену слободу, нити се она може сматрати ограничењем те слободе. Са друге стране, Уставни суд налази да се може прихватити да и у демократском друштву држава има легитимно право да успостави и води јавну евиденцију о јавним гласилима која су на њеној територији основана и делују и то не само ради, како доносилац оспореног акта наводи, могућности да надлежни органи врше надзор над правилном применом овог закона, већ подједнако или чак превасходно, ради тога да обезбеди механизам којим ће грађанима, у чијем интересу је слобода медија првенствено зајемчена, омогућити да увидом у ову евиденцију у пуној мери остваре своје уставно право на обавештеност.

С обзиром на изнето, Уставни суд је утврдио да оспорена одредба није несагласна са Уставом, а на претходно наведеним разлозима заснива се и оцена Уставног суда да оспорена одредба није несагласна ни са потврђеним међународним уговорима. Стога је Суд у овом делу поднети предлог одбио, а иницијативе није прихватио.

У односу на одредбу члана 2. Закона, којом су после члана 14. Закона о јавном информисању додати нови чл. 14а, 14б и 14в, као што је речено, и предлог и иницијативе садрже разлоге оспоравања одредаба новог члана 14а Закона, док се иницијативама додатно оспоравају и одредбе чл. 14б и 14в Закона.

Уставни суд констатује да се одредбама новог члана 14а Закона о јавном информисању уређује више различитих правних питања и правних института. Стога је Суд оцени уставности подвргао најпре одредбе ст. 1. и 2. члана 14а Закона којима се прописује да оснивач јавног гласила не може пренети нити на други начин располагати правом на јавно гласило или правом на издавање јавног гласила (став 1.) и да је ништав уговор или други правни посао који за предмет има пренос, односно друго располагање правима из става 1. овог члана (став 2.). Наводи предлагача и иницијатора усмерени су на несагласност оспорених одредаба са Уставом зајемченим правом на имовину, са основним начелима економског уређења утврђеним одредбама члана 82. Устава и уставним одредбама о економском уређењу које гарантују да је предузетништво слободно (члан 83. став 1. Устава) и да права стечена улагањем капитала на основу закона, не могу законом бити умањена (члан 84. став 3. Устава), као и са чланом 1. Првог протокола уз Европску конвенцију за заштиту људских права и основних слобода. Такође, истиче се да наведене одредбе нису у сагласности ни са уставним принципом забране смањења достигнутог нивоа људских права (члан 20. став 2. Устава). Приступајући оцени уставности Уставни суд најпре констатује да оспорене

одредбе, због мањкавости у номотехничком смислу, могу да доведу до нејасноћа у погледу њиховог значења, па тиме и до дилеме у погледу њихове уставности. Међутим, оспорене одредбе се, по оцени Суда, морају тумачити системски, полазећи од појма јавног гласила како је он дефинисан одредбама члана 11. Закона о јавном информисању. Наиме, као што је претходно указано, члан 11. Закона дефинише јавна гласила као различита средства којима се у техничко-технолошком смислу објављују и преносе информације и идеје (новине, радио и телевизијски програми, сервис новинских агенција, Интернет и друга електронска издања ових гласила, као и сва друга средства јавног информисања којима се помоћу речи, слике или звука објављују идеје, информације и мишљења) и стога јавно гласило као такво нема својство правног лица. Оснивањем јавног гласила оснивач стиче право да на одабрани начин (путем одговарајућег јавног гласила) објављује информације, идеје и мишљења, намењена јавној дистрибуцији и неодређеном броју корисника, односно право да издаје јавно гласило. С обзиром на то, јавно гласило само за себе и не може бити у правном промету, што не искључује право оснивача да уговором или другим правним послом располаже својим оснивачким правом, у складу са општим прописима, а што оспорене одредбе и не доводе у питање. Имајући у виду наведено, Уставни суд оцењује да се оспореним одредбама оснивачима јавних гласила не ускраћује и не ограничава Уставом зајемчено право на имовину, као ни право гарантовано чланом 1. Првог протокола уз Европску конвенцију, а да се, такође, овим одредбама не крше ни основна начела економског уређења у Републици Србији, нити уставне гаранције слободе предузетништва и заштите права стечених улагањем капитала на основу закона. Пошто оспорене законске одредбе произлазе из саме природе јавног гласила, како је оно било дефинисано још основним текстом Закона о јавном информисању, Уставни суд налази да правни промет самог јавног гласила није био могућ ни пре наведене допуне Закона, без обзира да ли је то у Закону изричито било предвиђено или не, те да се стога не могу прихватити ни наводи о смањењу достигнутог нивоа људских права.

Оспореним одредбама члана 14а ст. 3. и 4. Закона предвиђено је да у случају престанка јавног гласила брисањем из регистра јавних гласила или на други начин, односно престанком штампања или издавања јавног гласила, није дозвољено оснивање јавног гласила под истим или сличним именом које може изазвати забуну у погледу идентитета јавног гласила (став 3.) и да ова забрана важи годину дана почев од дана издавања последњег примерка јавног гласила које је престало да постоји, односно које се не штампа, односно не издаје (став 4.). Уставни суд налази да када је реч о јавном гласилу које је престало да постоји, забрана оснивања другог гласила под истим или сличним именом које може да изазове забуну у погледу идентитета јавног гласила, и то у наредних годину дана, представља израз заштите интереса грађана, имајући у виду значај и утицај медија у савременом друштву и њихову Уставом утврђену обавезу да поштују право грађана на обавештеност које укључује и право на истинито и потпуно обавештавање, из чега следи, поред осталог, и њихова обавеза да грађане не доведу у забуну, односно заблуду, ни у погледу сопственог идентитета. У том смислу оваква забрана служи оправданом, легитимном циљу, те не излази из оквира уставне норме која утврђује да се новине и друга средства јавног обавештавања

оснивају на начин предвиђен законом. Немогућност оснивања јавног гласила под истим или сличним именом под којим је постојало неко раније јавно гласило и то не трајно, већ у периоду од годину дана од дана престанка његовог постојања, не представља ограничење које би суштински утицало на остваривање слободе медија, конкретно слободе оснивања јавног гласила, нити слободе мишљења и изражавања, а насупрот томе, доприноси заштити наведених права грађана, те тако постоји и неопходна пропорционалност између прописане забране и циља који се њоме жели постићи. Уставни суд налази да оспорене одредбе члана 14а ст. 3. и 4. Закона не повређују ни гаранције садржане у потврђеним међународним уговорима на које се предлагач и иницијатори позивају, јер одредбе како Европске конвенције (став 2. члана 10.), тако и Међународног пакта (члан 19.) допуштају могућност да се загарантоване слободе могу подвргнути ограничењима, ако су она прописана законом и ако су неопходна у демократском друштву, између осталог, и ради заштите права других. Са друге стране, у погледу забране да се, у случају да је јавно гласило престало да се штампа, односно издаје, у предвиђеном периоду од годину дана оснује ново јавно гласило под истим или сличним именом, Уставни суд указује да је прописано ограничење не само у интересу грађана, из претходно наведених разлога, већ и у интересу оног јавног гласила које и даље постоји, али се из техничких, финансијских или било којих других разлога једно време не штампа, односно не издаје. Уставни суд оцењује да се оспорене одредбе Закона могу тумачити једино као вид заштите права управо оног јавног гласила које је основано и даље постоји, али га тренутно „нема у јавности“, јер му обезбеђују да сачува име као део свог идентитета и за време за које се не појављује у јавности, а не како предлагач и иницијатори сматрају као обавезу управо тог гласила да мора редовно да се штампа, односно издаје иначе му је након годину дана „неиздавања“ забрањено да се под својим именом појави у јавности. Напротив, већ основаном јавном гласилу је увек дозвољено да се под својим именом појави у јавности, без обзира да ли је у њој било присутно редовно или са прекидима. Наведене одредбе значе једино то да ако неког гласила дуже од годину дана нема у јавности, законом му више није загарантовано „чување“ имена, већ је могуће оснивање новог јавног гласила под истим или сличним именом. Већ само језичко тумачење оспорених одредаба потврђује изнето становиште Уставног суда. Наиме, спорна норма предвиђа да „у случају ... престанка штампања или издавања јавног гласила, није дозвољено оснивање јавног гласила под истим или сличним именом ...“ (став 3.) и даље да „забрана из става 3. (оснивања јавног гласила под истим или сличним именом) важи годину дана почев од дана издавања последњег примерка јавног гласила ... које се не штампа, односно не издаје“ (став 4.). Како јавно гласило које је само фактички престало да се штампа или издаје није тиме правно престало да постоји, то се оно не може ни оснивати као ново јавно гласило, па се тиме ни прописана забрана на такво гласило не може ни односити.

На изнетим разлозима заснива се одлука Уставног суда да у означеном делу, у односу на одредбе члана 14а ст. 1. до 4. Закона, поднети предлог одбије, а иницијативе не прихвати, јер није нашао основа да утврди да су оспорене одредбе несагласне са Уставом и потврђеним међународним уговорима.

Коначно, оспорени члан 14а Закона у одредбама ст. 5. до 7. садржи норме процесног карактера којима се прописује да је у случају повреде забране из

става 3. овог члана, као и у случају издавања јавног гласила које није уписано у Регистар јавних гласила, надлежни јавни тужилац дужан да без одлагања покрене поступак за привредни преступ пред надлежним судом и затражи изрицање мере привремене обуставе делатности издавања јавног гласила (став 5.), да ће суд у року од 12 сати од подношења предлога јавног тужиоца, у складу са законом, изрећи оснивачу меру привремене обуставе делатности издавања јавног гласила до правоснажног окончања поступка из става 5. овог члана (члан 6.) и да се у поступку за изрицање мере из става 6. овог члана сходно примењују одредбе члана 24. овог закона (став 7.).

Уставни суд налази да су за оцену уставности наведених одредаба Закона, поред члана 50. став 1. Устава, од значаја и одредбе члана 4. ст. 1, 2. и 4, члана 142. став 2. и члана 156. став 1. Устава. Полазећи од одредбе члана 4. став 1. Устава која утврђује начело јединственог правног поретка, као један од основних принципа на којима почива уставноправни систем Републике Србије, Уставни суд указује да иако важећи правни систем у Републици не прави разлику између тзв. органских, основних или других закона који имају јачу правну снагу од осталих, „обичних“ закона, што има за последицу да, сагласно одредби члана 167. Устава, Уставни суд није надлежан да цени међусобну сагласност закона, уставно начело јединства правног поретка налаже да основни принципи и правни институти предвиђени законима којима се на системски начин уређује једна област друштвених односа буду испоштовани и у посебним законима, осим ако је тим системским законом изричито прописана могућност другачијег уређивања истих питања. Ово посебно важи за област казненог законодавства, имајући у виду да су норме казненог права, по својој природи, у непосредној вези са остваривањем основних људских права и слобода, те уређивање појединих института казненог права различито од начина на који су они уређени системским законом, може озбиљно да угрози остваривање начела једнакости свих пред Уставом и законом из члана 21. став 1. Устава и да доведе до дискриминације. Стога је приликом оцене уставности одредаба ст. 5. до 7. члана 14а Закона, Уставни суд узео у обзир и одредбе Закона о привредним преступима („Службени лист СФРЈ“, бр. 4/77, 36/77, 14/85, 74/87, 57/89, и 3/90, „Службени лист СРЈ“, бр. 27/92, 24/94, 28/96 и 64/01 и „Службени гласник РС“, број 101/05), којим се уређују привредни преступи као посебна врста кажњивих дела. Овим законом је, између осталог, прописано: да одредбе овог закона о одговорности и санкцијама за привредне преступе важе за све привредне преступе одређене савезним и републичким, односно покрајинским законима и уредбама (члан 4.); да се за привредне преступе могу изрећи следеће заштитне мере: 1. јавно објављивање пресуде, 2. одузимање предмета, 3. забрана правном лицу да се бави одређеном привредном делатношћу и 4. забрана одговорном лицу да врши одређене дужности (члан 28.); да се заштитне мере могу изрећи само ако је учиниоцу изречена казна, ако овим законом није другачије одређено и да се заштитне мере јавног објављивања пресуде и одузимања предмета могу изрећи и уз условну осуду (члан 29. ст. 2. и 3.).

Као што је речено, за оцену сагласности оспорених одредаба са Уставом од значаја су и одредбе члана 4. ст. 2. и 4. Устава које утврђују да уређење власти почива на подели власти на законодавну, извршну и судску, а да је судска власт независна, члана 142. став 2. Устава, којом је, између осталог, утврђено да су

судови самостални и независни у свом раду, као и члана 156. став 1. Устава, сагласно којој је јавно тужилаштво самостални државни орган који, поред осталог, гони учиниоце кривичних и других кажњивих дела. Имајући у виду наведено, Уставни суд је оценио да оспорене одредбе члана 14а ст. 5. и 6. Закона о јавном информисању нису у сагласности са Уставом. Одредбом става 5. овог члана предвиђено је да је, у случају повреде забране из става 3. овог члана, као и у случају издавања јавног гласила које није уписано у Регистар јавних гласила, надлежни јавни тужилац дужан да без одлагања покрене поступак за привредни преступ пред надлежним судом и затражи изрицање мере привремене обуставе делатности издавања јавног гласила. Одредбом става 6. истог члана прописано је да ће суд у року од 12 сати од подношења предлога јавног тужиоца, у складу са законом, изрећи оснивачу меру привремене обуставе делатности издавања јавног гласила до правоснажног окончања поступка из става 5. овог члана. Обавезивање јавног тужиоца да покрене поступак за привредни преступ, и то без одлагања, као и да тражи изрицање мере, наведену одредбу чини супротном Уставом утврђеном положају јавног тужилаштва као самосталног државног органа, а обавезивањем суда да ову меру изрекне законодавац је прекршио начело поделе власти и Уставом гарантовану самосталност и независност судова. Даље, прописивањем мере привремене обуставе делатности издавања јавног гласила законодавац је нарушио принцип јединства правног поретка и начело једнакости свих пред законом, јер предвиђа једну врсту санкције коју Закон о привредним преступима, као закон који на општи начин уређује област привредно-преступног права не познаје, и упркос томе што наведени закон у члану 4. изричито одређује да одредбе тог закона о одговорности и санкцијама за привредне преступе важе за све привредне преступе, без обзира на то којим су општим актом прописани. Закон о привредним преступима садржи забрану правном лицу да се бави одређеном привредном делатношћу, али као заштитну меру која се, сагласно члану 29. став 2. тог закона, може изрећи само ако је учиниоцу привредног преступа изречена казна, а не док поступак траје, као својеврстан вид привремене мере. Коначно, прописивање мере (привремене) обуставе делатности издавања јавног гласила зато што јавно гласило није уписано у Регистар јавних гласила претвара упис у Регистар у конститутивни елемент поступка оснивања јавног гласила и посредан вид одобрења за оснивање, а што је несагласно одредби члана 50. став 1. Устава, а тиме и одредбама члана 10. Европске конвенције и члана 19. Међународног пакта. Како је одредба става 7. члана 14а Закона неодвојиво повезана са одредбом става 6. истог члана за који је Уставни суд утврдио да није сагласна са Уставом и потврђеним међународним уговорима, то ни ова одредба не може опстати у правном поретку.

Поднетим иницијативама одредбе члана 2. Закона о изменама и допунама Закона о јавном информисању оспорене су и у делу којим је после члана 14. основног Закона додат нови члан 14б, којим је прописано да Регистар јавних гласила води организација надлежна за вођење регистра привредних субјеката (став 1.) и да министар надлежан за послове јавног информисања ближе уређује начин вођења Регистра јавних гласила (став 2.).

Како је Уставни суд претходно оценио да установљивање Регистра јавних гласила, само по себи, није несагласно са Уставом и потврђеним међународним уговорима, то изнета оцена и разлози на којима се она заснива важи

и за оспорену одредбу става 1. члана 146 Закона. Када је реч о организацији надлежној за вођење Регистра, Уставни суд истиче да је одређивање који ће орган или организација којој су поверена јавна овлашћења бити надлежна за вођење одређене јавне евиденције, питање целисходности конкретног законског решења, коју Уставни суд није надлежан да цени. Стога Суд у овом делу иницијативе није прихватио.

У односу на става 2. члана 146 Закона, Уставни суд је посебним решењем покренуо поступак за оцењивање уставности ове оспорене одредбе.

Поводом навода којима иницијатори оспоравају новододати члан 14в Закона, Уставни суд оцењује да се одредбама члана 14в Закона уређује достављање података из Регистра јавних гласила ресорном министарству и другим надлежним органима државне управе, те како се ради о подацима који су садржани у јавној евиденцији која се води на основу закона и који се достављају ради поступања ових органа у складу са њиховим законом утврђеним надлежностима, Суд налази да се не може прихватити као основано указивање иницијатора да се на прописани начин оснивачи јавних гласила стављају у неједнак положај у односу на друге привредне субјекте, нити да оспорене одредбе представљају отворен притисак на средства јавног информисања. С тим у вези, Уставни суд је оценио да нема основа за покретање поступка за утврђивање несагласности одредаба члана 14в Закона са одредбама чл. 21, 50. и 83. Устава, нити за утврђивање њихове несагласности са одредбама члана 14. Европске конвенције, па у овом делу иницијативе није прихватио, сагласно одредби члана 53. став 3. Закона о Уставном суду.

Полазећи од садржине оспорених одредаба чл. 4. до 6. Закона о изменама и допунама Закона о јавном информисању Уставни суд је приликом оцене њихове сагласности са Уставом, из разлога наведених у делу којим је вршена оцена одредаба ст. 5. до 7. новододатог члана 14а Закона, имао у виду и одредбе Закона о привредним преступима и Закона о прекршајима. Ово стога што се оспореним одредбама прописују привредни преступи и прекршаји у области јавног информисања и санкције за учињене привредне преступе и прекршаје.

Поред већ наведених одредаба Закона о привредним преступима, овим законом је прописано и: да је привредни преступ друштвено штетна повреда прописа о привредном или финансијском пословању, која је проузроковала или је могла проузроковати теже последице и која је прописом надлежног органа одређена као привредни преступ (члан 2.); да је најмања мера новчане казне која се може прописати за привредни преступ који учини правно лице 10.000 динара, а највећа 3.000.000 динара, да се висина новчане казне за правно лице може прописати и у сразмери са висином учињене штете, неизвршене обавезе или вредности робе или друге ствари која је предмет привредног преступа, у ком случају највећа мера новчане казне може бити до двадесетоструког износа учињене штете, неизвршене обавезе или вредности робе или друге ствари која је предмет привредног преступа, као и да најмања мера новчане казне која се може прописати за привредни преступ који учини одговорно лице износи 2.000 динара, а највећа 200.000 динара (члан 18.); да ће суд правном лицу одмерити казну у границама прописаним за привредни преступ, узимајући у обзир све околности које утичу да казна буде већа или мања (отежавајуће и олакшавајуће околности), а нарочито тежину учињеног привредног преступа, последице које су наступиле или су могле

наступити, околности под којима је привредни преступ учињен и економску снагу правног лица, а да ће се при одмеравању казне одговорном лицу сходно примењивати одредбе члана 41. Кривичног закона (члан 20.); да суд може правном лицу и одговорном лицу за учињени привредни преступ изрећи условну осуду, при чему условном осудом суд може правном лицу утврдити казну до 20.000 динара, а одговорном лицу до 4.000 динара, с тим да се она неће извршити ако осуђени за време које одреди суд, а које не може бити краће од једне ни дуже од две године (време проверавања), не учини нов привредни преступ, односно ако одговорно лице не учини кривично дело које има и обележја привредног преступления (члан 27. ст. 1. и 2.); да се за привредне преступе могу изрећи следеће заштитне мере: 1. јавно објављивање пресуде, 2. одузимање предмета, 3. забрана правном лицу да се бави одређеном привредном делатношћу и 4. забрана одговорном лицу да врши одређене дужности (члан 28.).

Законом о прекршајима („Службени гласник РС“, бр. 101/05, 116/08 и 111/09) прописано је: да је прекршај противправно скривљено извршена радња која је прописом надлежног органа одређена као прекршај (члан 2. став 1.); да се прекршаји могу прописивати законом или уредбом, односно одлуком скупштине аутономне покрајине, скупштине општине, скупштине града и скупштине града Београда и да органи овлашћени за доношење прописа о прекршајима могу прописивати само казне и заштитне мере предвиђене овим законом и у границама које одређује овај закон (члан 4. ст. 1. и 2.); да су прекршајне санкције - казне, опомена, заштитне мере и васпитне мере (члан 5. став 1.); да се законом или уредбом новчана казна може прописати у распону: 1. од 5.000,00 до 150.000,00 динара за физичко лице и одговорно лице, 2. од 100.000,00 до 2.000.000,00 динара за правно лице и 3. од 10.000,00 до 500.000,00 динара за предузетника (члан 35. став 1.).

Одребама члана 92а Закона, који је чланом 4. Закона о изменама и допунама Закона о јавном информисању додат после члана 92. основног Закона, као привредни преступ је прописано оснивање јавног гласила супротно забрани из члана 14а став 3. овог закона (оснивање јавног гласила под истим или сличним именом пре протеча прописаног рока) и издавање јавног гласила које није уписано у Регистар јавних гласила, прописани су минимуми и максимуми новчаних казни за учињене привредне преступе за оснивача јавног гласила (правно лице) и одговорно лице у оснивачу јавног гласила и предвиђено је да ће суд оснивачу уз казну изрећи заштитну меру забране обављања делатности издавања јавног гласила, а одговорном лицу заштитну меру забране вршења одређених дужности.

Полазећи од појма привредног преступления дефинисаног чланом 2. Закона о привредним преступима, Уставни суд најпре оцењује да радње које су одредбом става 1. члана 92а Закона прописане као привредни преступ, испуњавају законске услове да буду одређене као ова врста кажњивих дела са становишта његовог Законом утврђеног појма, јер се прописана забрана, као и прописана обавеза односе на пословање оснивача јавног гласила, који, обављајући једну неспорно привредну делатност, наступа као привредни субјекат. Међутим, и поред тога Уставни суд налази да се наведеним одредбама члана 92а Закона повређују уставна начела о јединству правног поретка у Републици Србији и једнакости свих пред Уставом и законом, као и зајемчена слобода медија. Ово из разлога што су,

као прво, одредбама члана 18. ст. 1. и 3. Закона о привредним преступима прописани такозвани општи минимум и општи максимум новчане казне која се може прописати за било који конкретан привредни преступ који учини правно лице, односно одговорно лице у правном лицу. Тако је најмања мера новчане казне која се може прописати за привредни преступ који учини правно лице 10.000 динара, а највећа 3.000.000 динара, док најмања мера новчане казне која се може прописати за привредни преступ који учини одговорно лице износи 2.000 динара, а највећа 200.000 динара. Наведене одредбе значе да се за конкретне привредне преступе који се прописују законом, односно уредбом не може предвидети новчана казна која је испод општег минимума, нити изнад општег максимума. Прописивањем да се за привредне преступе из члана 92а Закона може изрећи новчана казна у распону од 1.000.000 до 20.000.000 динара за оснивача јавног гласила и од 200.000 до 2.000.000 динара за одговорно лице у оснивачу јавног гласила, законодавац је такозване посебне максимуме новчаних казни прописао изнад општег максимума казне која се може прописати за ову врсту кажњивих дела, иако је одредбом члана 4. Закона о привредним преступима изричито предвиђено да одредбе тог закона о одговорности и санкцијама за привредне преступе важе за све привредне преступе одређене било којим законом или уредбом. На овај начин је, по оцени Уставног суда, нарушено начело јединства правног поретка, а лица која одговарају за привредне преступе из области јавног информисања стављена су у неједнак положај са лицима која одговарају за исту врсту кажњивих дела из других области. Уставни суд указује да као што се посебним законима којима се предвиђају одређена кривична дела која нису садржана у Кривичном закоником не може прописати казна затвора испод општег минимума, односно изнад општег максимума одређеног Кривичним закоником, тако се ни за привредне преступе, као ни за прекршаје, не могу прописивати новчане казне, нити било које друге санкције које нису предвиђене законима којима се на системски начин уређују правни институти који се односе на ове врсте кажњивих дела. Иако су изнети разлози довољан основ за утврђивање неуставности наведених законских одредаба, Суд додатно истиче да се висином запређених казни, чак и када оне не би излазиле изван дозвољеног оквира, озбиљно угрожава остваривање зајемчене слободе медија, јер би евентуална осуда оснивача јавног гласила на максималну запређену новчану казну, која иначе по својој висини одговара новчаној казни која се према члану 14. став 3. тачка 5) Закона о одговорности правних лица за кривична дела („Службени гласник РС“, број 97/08) може изрећи правном лицу за учињено кривично дело за које је прописана казна затвора до десет година, реално угрозила даље постојање самог јавног гласила. Друго, Уставни суд констатује да заштитне мере забране обављања делатности, односно забране вршења одређених дужности, предвиђене одредбама ст. 2. и 4. члана 92а Закона, јесу заштитне мере које се, као врста споредне санкције, могу прописати за учињене привредне преступе, сагласно члану 28. Закона о привредним преступима. Међутим, Уставни суд оцењује да ни наведене одредбе Закона нису сагласне са Уставом. Наиме, Уставни суд је оцењујући претходне оспорене одредбе Закона нашао да прописана обавеза уписа у Регистар јавних гласила није несагласна са Уставом, нити да је несагласно са Уставом санкционисање неуписивања у Регистар, али је исто тако оценио се одредбама

Закона упис у Регистар не може претворити у услов за оснивање и почетак рада јавног гласила, јер она тада поприма карактер одобрења, а што би било супротно Уставу. У складу са овим ставовима, оцена Уставног суда је да се и прописивањем забране обављања делатности издавања јавних гласила, односно забране вршења одређених дужности, као заштитних мера које се изричу у случају учињеног привредног преступа који се састоји у неуписивању јавног гласила у Регистар, упису у Регистар даје карактер додатног, Уставом недопуштеног услова за оснивање и деловање јавног гласила. Уз то, Уставни суд је утврдио не постоји уставни основ да се оснивачу јавног гласила који јавно гласило није уписао у Регистар поред изречене новчане казне за привредни преступ изрекне и мера забране издавања јавног гласила, јер се изрицањем ове мере спречава ширење информација и идеја путем јавног гласила коме је мера изречена, а одредбом члана 50. став 3. је изричито и таксативно утврђено да надлежни суд може спречити ширење информација и идеја путем средстава јавног обавештавања само ако је то, у демократском друштву, неопходно ради спречавања позивања на насилно рушење Уставом утврђеног поретка или нарушавање територијалног интегритета Републике Србије, ради спречавања пропагирања рата или подстрекавања на непосредно насиље или ради спречавања заговарања расне, националне или верске мржње, којим се подстиче на дискриминацију, непријатељство или насиље. Суд указује да је неспорно да се кршење законске обавезе уписа у Регистар не може довести у везу са било којим од наведених уставних основа за спречавање ширења информација и идеја, тј. забрану издавања јавног гласила.

Пре преласка на оцену сагласности оспорених одредаба члана 92а Закона са потврђеним међународним уговорима, Уставни суд је извршио оцену уставности и оспорених одредаба члана 92б Закона, као и чл. 5. и 6. Закона о изменама и допунама Закона о јавном информисању, пошто су и ове одредбе део казних одредаба Закона о јавном информисању.

Суд најпре констатује да се и поводом одредаба члана 92б Закона поставља више спорних уставноправних питања. Прво, овим чланом Закона су повреда претпоставке невиности и повреда заштите интереса малолетника прописане као привредни преступ (ст. 1. и 5.). Друго, ако је привредни преступ који се односи на повреду претпоставке невиности учињен објављивањем информације на насловној страни јавног гласила или у оквиру најавних вести информативног програма електронског јавног гласила, за оснивача јавног гласила који је учинилац привредног преступа новчана казна се не прописује у одговарајућем распону, већ у фиксном износу – у висини која одговара збиру вредности укупно продатог тиража јавног гласила испорученог дистрибутерима у периоду од седам дана рачунајући од дана када је информација објављена и вредности продатог огласног простора у јавном гласилу у том периоду (став 2.), односно у висини која одговара вредности продатог огласног простора у јавном гласилу у периоду од седам дана рачунајући од дана када је информација објављена (став 3.). Треће, за учињени привредни преступ који се односи на повреду претпоставке невиности одговорном лицу у оснивачу јавног гласила и одговорном уреднику јавног гласила запређена је новчана казна у висини од 200.000,00 до 2.000.000,00 динара (став 4.), док за привредни преступ који се односи на повреду интереса малолетника уопште није прописана одговорност одговорног лица у оснивачу јавног гласила, нити

одговорног уредника јавног гласила. Четврто, ставом 6. члана 92б Закона прописано је, поред осталог, да ће, ако су наведени привредни преступи учињени први пут, суд изрећи условну осуду.

Поводом питања на која је претходно указано, Уставни суд оцењује да радње привредних преступа прописаних одредбама члана 92б ст. 1. и 5. Закона излазе изван оквира појма привредног преступа као врсте кажњивих дела, како је он дефинисан одредбом члана 2. Закона о привредним преступима. Повреда претпоставке невиности, као ни повреда заштите интереса малолетника, учињене објављивањем информација у јавном гласилу, не могу се, по оцени Уставног суда, сматрати повредом прописа о привредном или финансијском пословању, а што је један од основних услова да би одређена противправна радња имала обележја овог кажњивог дела. Уставни суд указује да у прилог овакве оцене Суда говори и чињеница да су до доношења оспореног Закона наведене противправне радње биле прописане као прекршај, а не као привредни преступ, те су одредбом члана 6. став 1. Закона о изменама и допунама Закона о јавном информисању брисане из члана 95. основног Закона. Такође, прописивање новчане казне у фиксном износу, како је то учињено одредбама ст. 2. и 3. члана 92б Закона, уместо одређивања минимума и максимума у оквиру којих надлежни суд, ценећи околности конкретног случаја везане за околности учињеног дела и учиниоца, лишава, по оцени Уставног суда, надлежни суд да применом законом прописаних правила о одмеравању казне независно одлучује. Истоветна оцена Уставног суда односи се и на решење садржано у одредби става 6. истог члана, којом законодавац налаже суду да учиниоцу прописаних привредних преступа увек изрекне условну осуду, ако је дело учињено први пут. Коначно, Уставни суд констатује да су и новчане казне прописане одредбом става 4. овог члана Закона изнад општег максимума предвиђеног одредбама Закона о привредним преступима.

На основу изнетог, Уставни суд је утврдио да одредбе члана 92б Закона нису сагласне уставним начелима јединства правног поретка и независности судова.

У односу на оспорене одредбе чл. 5. и 6. Закона о изменама и допунама Закона о јавном информисању, којима су повећане новчане казне које се могу изрећи за прописане прекршаје, Уставни суд указује да и када је реч о прекршајима Закон о прекршајима, као системски закон у области прекршајног права, прописује општи минимум и општи максимум новчаних казни које се могу предвидети за прекршаје одређене законом (члан 35. став 1.) и да је овим законом изричито предвиђено да органи овлашћени за доношење прописа о прекршајима могу прописивати само казне и заштитне мере предвиђене овим законом и у границама које одређује овај закон (члан 4. ст. 1. и 2.). Како су оспореним законским одредбама за прекршаје у области јавног информисања максимуми запређених казни прописани изнад Законом о прекршајима утврђеног општег максимума, Уставни суд је оценио да из разлога изнетих везано за оцену уставности истоврсних одредаба овог закона које се тичу привредних преступа, ни одредбе чл. 5. и 6. Закона нису у сагласности са Уставом.

Са друге стране, ценећи сагласност оспорених казнених одредаба Закона о јавном информисању са становишта њихове сагласности са уставним нормама којима се утврђују начела остваривања и допуштеног ограничавања

зајемчених људских и мањинских права и слобода, те са становишта њихове сагласности са одредбама члана 10. Европске конвенције и члана 19. Међународног пакта, Уставни суд је имао у виду и праксу међународних институција за заштиту људских права. Суд указује да је посебно значајна богата пракса Европског суда за људска права у вези примене члана 10. Европске конвенције, нарочито у погледу мере до које је допуштено ограничење слободе гарантоване чланом 10. ове конвенције. Европски суд се доследно држао свог става да случајеви легитимног ограничавања слободе изражавања и информисања морају да буду предвиђени законом и да, у смислу става 2. члана 10. Европске конвенције, могу бити прихваћени само када се сматрају неопходним у демократском друштву. У одлуци *Autronic AG protiv Švajcarske* од 22. маја 1990. године, Европски суд је поновио свој став да неопходност ограничења права из члана 10. Европске конвенције мора бити убедљиво доказана (став 61.). Утврђујући да нема кршења члана 10. Европске конвенције у случају *Worm protiv Austrije*, у коме је представка поднета због кажњавања новинара због недозвољеног утицаја на исход кривичног поступка, Европски суд је у својој одлуци од 29. августа 1997. године такође истакао да је „слобода процене на националном нивоу ограничена интересом демократског друштва да обезбеди и сачува слободу штампе“ (став 47.). И у случају *Barford protiv Danske*, који се односио на изрицање новчане казне подносиоцу представке због изјава изнетих путем штампе, иако није утврђена повреда права, истакнуто је да „треба водити рачуна да се грађани не обесхрабрују да, из страха од кривичних или других санкција, износе своје мишљење о проблемима од јавног интереса (одлука од 22. фебруара 1989. године, став 29.). У низу својих одлука Европски суд је био наглашено обазрив у процени допуштености ограничења ове слободе путем изрицања новчаних казни или других санкција самим јавним гласилима, односно новинарима, због објављивања одређених информација. Ово посебно ако су предмет објављене информације или изнетог мишљења личности из сфере политике. Несразмерност изречене мере која се, по правилу, састојала у осуди на новчану казну у значајном износу, била је разлог да Европски суд у великом броју својих одлука (*Castells protiv Španije* од 23. априла 1992. године, *Thorgeir Thodeirson protiv Islanda* од 25. јуна 1992. године, *Schwabe protiv Austrije* од 28. августа 1992. године, *Tolstoy Miloslavsky protiv Ujedinjenog Kraljevstva* од 13. јула 1995. године, *De Haes i Gijssels protiv Belgije*, од 24. фебруара 1997. године, *Bladet Tromsø i Stensaas protiv Norveške*, од 20. маја 1999. године, *Bergens Tidende i drugi protiv Norveške*, 2. мај 2000. године, *Lopes Gomes Da Silva protiv Portugala*, 28. септембар 2000. године, *Du Roy i Malaurie protiv Francuske*, 3. октобар 2000. године и др.) утврди кршење члана 10. Европске конвенције, закључујући да је дужност штампе да саопштава, уз поштовање својих обавеза и одговорности, информације и идеје о свим питањима од општег интереса, а да осуде на превисоке износе новчаних казни или обавезе на плаћање превисоких накнада штете нису сразмерне легитимном циљу коме се тежи. Став Европског суда је да превисоке новчане казне, када су изречене, или одштете, када су досуђене, могу објективно довести до гашења јавног гласила, чиме се недопуштено ограничава слобода информисања, односно да и сама претња таквом казном може представљати ограничење ове слободе, јер може водити аутоцензури самог јавног гласила и новинара.

Имајући у виду наведено, Уставни суд налази да оспорене одредбе нису сагласне ни са потврђеним међународним уговорима и праксом међународних институција надлежних за заштиту људских права и слобода, а да се такође не могу сматрати сагласним ни са Уставом утврђеним начелима на којима се мора обезбедити остваривање сваке зајемчене слободе и права.

Коначно, поводом оспоравања одредаба члана 7. Закона о изменама и допунама Закона о јавном информисању, Уставни суд указује да је решењем покренуо поступак за оцењивање уставности и ових одредаба Закона, с обзиром на то да су оне у правној и логичкој вези са одредбом члана 146 став 2. Закона.

На основу свега претходно изнетог, Уставни суд је, сагласно одредбама члана 45. тач. 1) и 14), члана 46. тачка 5) Закона о Уставном суду, као и одредби члана 84. Пословника о раду Уставног суда („Службени гласник РС“, бр. 24/08 и 27/08), одлучио као у изреци.

На основу одредбе члана 168. став 3. Устава, даном објављивања Одлуке Уставног суда у „Службеном гласнику Републике Србије“, престају да важе 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, 6. и 7. члана 14а и одредбе чл. 4, 5. и 6. Закона о изменама и допунама Закона о јавном информисању.

ПРЕДСЕДНИК
УСТАВНОГ СУДА
др Боса Ненадић, с.р.

ЗА ПУНОСТ ОТПРАВКА:

