



Република Србија
УСТАВНИ СУД
Број: ПУз – 27/2011
30. 10. 2013. године
Београд

"ANEM"
Број: 82/2013
31. 10. 13. год.
Београд

Уставни суд у саставу: председник др Драгиша Б. Слијепчевић и судије др Оливера Вучић, др Марија Драшкић, Братислав Ђокић, Весна Илић Прелић, др Горан Илић, др Агнеш Картаг Одри, Катарина Манојловић Андрић, мр Милан Марковић, др Боса Ненадић, Милан Станић, др Драган Стојановић, мр Томислав Стојковић, Сабахудин Тахировић и Предраг Ђетковић, на основу члана 167. став 1. тачка 1. Устава Републике Србије, на седници одржаној 3. октобра 2013. године, донео је

ОДЛУКУ

Утврђује се да одредба члана 17. став 2. Закона о заштити права и слобода националних мањина („Службени лист СРЈ“, број 11/02 и „Службени гласник РС“, број 72/09 - др. закон), у делу који гласи: „а може да оснива и посебне радио и телевизијске станице које би емитовале програме на језицима националних мањина“, није у сагласности са Уставом.

Образложење

I

Уставном суду је поднета иницијатива за покретање поступка за оцену уставности одредбе члана 17. став 2. Закона о заштити права и слобода националних мањина („Службени лист СРЈ“, број 11/02 и „Службени гласник РС“, број 72/09), у делу који гласи: „а може да оснива и посебне радио и телевизијске станице које би емитовале програме на језицима националних мањина“.

У иницијативи се наводи да је оспорена одредба Закона у супротности са одредбама члана 4. став 1. и члана 18. ст. 2. и 3. Устава Републике Србије, члана 10. став 1. Европске конвенције за заштиту људских права и основних слобода („Службени лист СЦГ - Међународни уговори“, бр. 9/03, 5/05 и 7/05 - испр. и „Службени гласник РС - Међународни уговори“, број 12/10) и Резолуцијом 1636 (2008) и Препорукама 1848 (2008) Парламентарне скупштине Савета Европе – „Индикатори за медије у демократском друштву“.

У вези са повредом члана 4. став 1. Устава, иницијатор наводи да је Уставни суд својом ранијом одлуком, која је објављена у „Службеном гласнику Републике Србије“, број 89/10, утврдио да нису у сагласности са

Уставом и потврђеним међународним уговорима одређене одредбе Закона о изменама и допунама Закона о јавном информисању, те је нашао да начело јединства правног поретка, као један од основних принципа на којима почива уставноправни систем Републике Србије, налаже да основни принципи и правни институти предвиђени законима којима се на системски начин уређује једна област друштвених односа буду примењени и у посебним законима, осим ако је тим системским законом изричито прописана могућност другачијег уређивања повезаних питања. Иницијатор истиче да би ово посебно морало да важи за област медијског права, односно права јавног информисања, имајући у виду да су норме права јавног информисања, по својој природи, у непосредној вези са остваривањем основних људских права и слобода, а посебно права на слободу мишљења и изражавања, права на слободу медија и права на обавештеност. Оспорене законске одредбе, по мишљењу иницијатора, су у супротности и са одредбама члана 18. ст. 2. и 3. Устава којима се јемче и непосредно примењују људска и мањинска права зајемчена општеприхваћеним правилима међународног права, потврђеним међународним уговорима и законима, сагласно важећим међународним стандардима људских и мањинских права, као и пракси међународних институција које надзиру њихово спровођење.

Иницијатор наводи да су одредбе оспорених Закона супротне и члану 10. став 1. Европске конвенције за заштиту људских права и основних слобода којим је зајемчена слобода изражавања, која укључује слободу поседовања сопственог мишљења, примање и саопштавање информација и идеја без мешања јавне власти.

Иницијатор сматра да оспорени Закон не садржи системски механизам којим би се обезбедила уређивачка независност јавних гласила чији је оснивач општина, главни град или држава. Такви стандарди, наводи иницијатор, предвиђени су Резолуцијом 1636 (2008) и Препорукама 1848 (2008) Парламентарне скупштине Савета Европе – „Индикатори за медије у демократском друштву“ који не познају могућност постојања јавног гласила у државној или јавној својини, осим у случајевима јавних радиодифузних сервиса (тачка 8.21 Резолуције), док је за преостале медије („приватне медије“) прописано да не могу бити вођени и држани од стране државе или компаније које држава контролише (тачка 8.22 Резолуције).

Иницијатор је предложио да Уставни суд прихвати иницијативу и утврди да су оспорене одредбе закона несагласне са Уставом, општеприхваћеним правилима међународног права и потврђеним међународним уговорима.

У спроведеном претходном поступку Уставни суд је утврдио да је оспорени Закон о заштити права и слобода националних мањина, донела Савезна скупштина, на седници Већа грађана од 26. фебруара 2002. године и на седници Већа република од 26. фебруара 2002. године, а ступио је на снагу 7. марта 2002. године и на снази је. Одредба члана 24. Закона о заштити права и слобода националних мањина престала је да важи 11. септембра 2009. године, даном ступања на снагу Закона о националним саветима националних мањина („Службени гласник РС“, број 72/09).

Члан 17. Закона о заштити права и слобода националних мањина, чији је део одредбе става 2. оспорен, гласи:

„Јавно обавештавање на језицима националних мањина

Члан 17.

Припадници националних мањина имају право на потпуно и непристрасно обавештење на свом језику, укључујући право на изражавање, примање, слање и размену информација и идеја путем штампе и других средстава јавног обавештавања.

Држава ће у програмима радија и телевизије јавног сервиса обезбедити информативне, културне и образовне садржаје на језику националне мањине, а може да оснива и посебне радио и телевизијске станице које би емитовале програме на језицима националних мањина.

Припадници националних мањина имају право да оснивају и одржавају медије на свом језику.“

Полазећи од садржине навода иницијатора и од наведених одредаба Устава, међународноправних аката и закона, Уставни суд је у овом уставносудском предмету, на седници одржаној 12. децембра 2012. године, донео Решење о покретању поступка за утврђивање неуставности одредбе члана 17. став 2. Закона о заштити права и слобода националних мањина и оценио да се у вези оспоравања уставности одредбе члана 17. став 2. Закона о заштити права и слобода националних мањина, у делу који гласи: „а може да оснива и посебне радио и телевизијске станице које би емитовале програме на језицима националних мањина“, основано постављају као спорна следећа уставноправна питања:

1) Посматрајући однос између Закона о радиодифузији којим се на системски начин уређује оснивање електронских медија и Закона о заштити права и слобода националних мањина којим се уређују права националних мањина, па и у домену информисања (посебно оспорени део одредбе члана 17. став 2. Закона о заштити права и слобода националних мањина којом се држави дају шира овлашћења у домену информисања националних мањина у односу на системски Закон о радиодифузији), поставља се питање да ли је повређено начело јединства правног поретка утврђено одредбом члана 4. став 1. Устава;

2) Полазећи од оспореног дела одредбе члана 17. став 2. Закона о заштити права и слобода националних мањина, поставља се питање да ли се право на информисање националних мањина може остваривати, сагласно уставноправним одредбама из члана 50. став 2, члана 51. став 1, чл. 75. и 79. Устава и члана 10. Европске конвенције за заштиту људских права и основних слобода, кроз посебне програме у оквиру јавног сервиса који се праве и емитују на језицима националних мањина или се то право може реализовати - оснивањем посебних радио и телевизијских станица које би емитовале програме на језицима националних мањина.

Решење о покретању поступка за утврђивање неуставности одредбе члана 17. став 2. Закона о заштити права и слобода националних мањина достављено је Народној скупштини, ради давања одговора, у року од 30 дана од дана пријема Решења. Народна скупштина у остављеном року, а ни касније, није Уставном суду доставила тражени одговор, те је Суд, сагласно одредби члана 34. став 3. Закона о Уставном суду („Службени гласник РС“, бр. 109/07, 99/11 и 18/13-Одлука УС), наставио поступак.

II

Одредбама Устава Републике Србије које су од значаја за оцену уставности оспорене одредбе, утврђено је: да је правни поредак јединствен (члан 4. став 1.); да Република Србија штити права националних мањина и да држава јемчи посебну заштиту националним мањинама ради остваривања потпуне равноправности и очувања њиховог идентитета (члан 14.); да се људска и мањинска права зајемчена Уставом непосредно примењују, да се Уставом јемче, и као таква, непосредно 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 остварење појединог права због његове природе, при чему закон ни у ком случају не сме да утиче на суштину зајемченог права, да се одредбе о људским и мањинским правима тумаче у корист унапређења вредности демократског друштва, сагласно важећим међународним стандардима људских и мањинских права, као и пракси међународних институција које надзиру њихово спровођење (члан 18.); 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 и да се телевизијске и радио-станице оснивају у складу са законом (члан 50. ст. 1. и 2.); да свако има право да истинито, потпуно и благовремено буде обавештаван о питањима од јавног значаја, да су средства јавног обавештавања дужна да то право поштују и да свако има право на приступ подацима који су у поседу државних органа и организација којима су поверена јавна овлашћења, у складу са законом (члан 51.); да припадници националних мањина имају право, поред осталог, на потпуно, благовремено и непристрасно обавештавање на свом језику, укључујући и право на изражавање, примање, слање и размену обавештења и идеја, на оснивање сопствених средстава јавног обавештавања, у складу са законом (члан 79. став 1.).

Одредбама члана 10. Европске конвенције за заштиту људских права и основних слобода у односу на које је тражена оцена сагласности и које су од значаја за оцену спорних уставноправних питања, утврђено је: да свако има право на слободу изражавања, да ово право укључује слободу поседовања сопственог мишљења, примање и саопштавања информација и идеја без мешања јавне власти и без обзира на границе, да овај члан не спречава државе да захтевају дозволе за рад телевизијских, радио и биоскопских предузећа (став 1.); да пошто коришћење ових слобода повлачи за собом дужности и одговорности, оно се може подвргнути формалностима, условима, ограничењима или казнама прописаним законом и неопходним у демократском друштву у интересу националне безбедности, територијалног интегритета или јавне безбедности, ради спречавања нереда или криминала, заштите здравља или морала, заштите угледа или права других, спречавања откривања обавештења добијених у поверењу, или ради очувања ауторитета и непристрасности судства (став 2.).

Одредбама Резолуције 1636 (2008) и Препорукама 1848 (2008) Парламентарне скупштине Савета Европе утврђени су „Индикатори за медије у демократском друштву“, који садрже, између осталог, и следеће: да се Резолуцијом наглашава значај слободе изражавања, информисања и медија у

демократском друштву и да у том циљу Резолуција нуди листу од 27 основних принципа као одговарајућу основу за анализу стања у медијима (уводна одредба); да Парламентарна скупштина подсећа на значај слободе медија, на слободно изражавање и информисање у медијима, које је суштински услов демократије, на учешће јавности у демократском процесу одлучивања и на захтев да јавност буде добро информисана и да има могућност слободног расправљања различитих мишљења (члан 1.); да је Савет Европе поставио, на нивоу Европе, стандарде који се тичу медијских слобода, а који су садржани у члану 10. Европске конвенције за заштиту људских права и основних слобода и у многим одговарајућим препорукама Комитета министара, као и у резолуцијама и препорукама Парламентарне скупштине (члан 3.); да би јавни радиодифузни сервис морао бити заштићен од политичког утицаја, у свом свакодневном вођењу послова и свом уређивачком раду, и да високе управљачке позиције не би смеле бити доступне људима са јасним партијским и политичким везама (члан 8. тачка 8.20.); да би јавни радиодифузни сервис требало да донесе интерне новинарске кодексе и кодексе уређивачке независности од политичког утицаја (члан 8. тачка 8.21.); да приватне медије не би смела да поседује, нити води држава, као ни компаније које су под државном контролом (члан 8. тачка 8.22.); да чланови Владе не би требало да обављају професионалне медијске послове, док су на тој функцији (члан 8. тачка 8.23.); да национални парламенти треба да раде периодичне извештаје о медијским слободама у њиховим земљама, на основу горе наведених принципа и међусобно дискутују о њима на европском нивоу (члан 8. тачка 8.24.); да се Парламентарна скупштина позива на своју Резолуцију 1636 (2008) о „Индикаторима за медије у демократском друштву“ и препоручује Комитету министара да установи индикаторе за функционисање окружења за развој медија у демократији, базиране на овој листи и да сачињава периодичне извештаје о стању у медијима у државама чланицама, с особеностима за сваку од њих.

Одредбама члана 38. став 1, члана 41. ст. 1. и 3, члана 42. и члана 44. став 1. Закона о радиодифузији („Службени гласник РС“, бр. 42/02, 97/04, 76/05, 79/05-др. закон, 62/06, 85/06, 86/06-исправка и 41/09), којим се уређује област електронских медија, прописано је следеће: (1) да физичко или правно лице не може да емитује радио или телевизијски програм уколико му претходно Републичка радиодифузна агенција није издала дозволу, осим ако овим законом није друкчије одређено; (2) да имаоц дозволе може бити само домаће правно или физичко лице које је регистровано за обављање делатност производње и емитовања радио и телевизијског програма и које има седиште, односно пребивалиште на територији Републике Србије, док страном физичко или правно лице може учествовати у оснивачком капиталу имаоца дозволе за емитовање програма највише до 49% укупног капитала, осим ако потврђеним међународним уговором није другачије предвиђено; (3) да су субјекти који не могу бити имаоци дозволе за емитовање програма предузеће, установа или друго правно лице чији је оснивач Република Србија или аутономна покрајина (изузев установа јавног радиодифузног сервиса), нити политичка странка, организација или коалиција, као и правно лице чији је оснивач политичка странка, организација или коалиција (4); да установе јавног радиодифузног сервиса Републике Србије или аутономних покрајина као емитери стичу право на производњу и емитовање програма непосредно на основу овог закона.

Законом о радиодифузији прописано је и следеће: да је јавни радиодифузни сервис производња, куповина, обрада и емитовање информативних, образовних, културно-уметничких, дечијих, забавних, спортских и других радио и телевизијских програма који су од општег интереса за грађане, а нарочито у циљу остваривања њихових људских и грађанских права, размене идеја и мишљења, неговања политичке, полне, међунационалне и верске толеранције, као и очувања националног идентитета (члан 4. тачка 9)); да се ради обезбеђивања услова за ефикасно спровођење и унапређивање утврђене радиодифузне политике у Републици Србији на начин примерен демократском друштву, оснива Републичка радиодифузна Агенција (у даљем тексту: Агенција) као самостална, односно независна организација која врши јавна овлашћења у складу са овим законом и прописима донетим на основу овог закона, као и да је Агенција је самостални правни субјект и функционално је независна од било ког државног органа, као и од свих организација и лица која се баве делатношћу производње и емитовања радио и телевизијских програма и/или са њом повезаним делатностима (члан 6.); да су у циљу остваривања општег интереса у области јавног радиодифузног сервиса, утврђеног овим законом, поред општих обавеза емитера у односу на програмске садржаје из члана 68. овог закона, носиоци јавног радиодифузног сервиса дужни, између осталог, да производе и емитују програме намењене свим сегментима друштва, без дискриминације, водећи при том рачуна, нарочито, о специфичним друштвеним групама као што су деца и омладина, мањинске и етничке групе, хендикепирани, социјално и здравствено угрожени, глувонеми (са обавезом паралелног емитовања исписаног текста описа звучног сегмента радње и дијалога) и др, уважавају језичке и говорне стандарде, како већинског становништва, тако, у одговарајућој сразмери, и националних мањина, односно етничких група, на подручју на коме се програм емитује, те обезбеде задовољавање потреба грађана за програмским садржајима који изражавају културни идентитет, како народа, тако и националних мањина, односно етничких група, кроз могућност да одређене програме или програмске целине, на подручјима на којима живе и раде, прате и на свом матерњем језику и писму (члан 78. тач. 2) до 4); да се ради обављања делатности јавног радиодифузног сервиса за територију Републике Србије, оснива Радиодифузна установа Србије, са седиштем у Београду (члан 85. став 1.), ако и да се ради обављања делатности јавног радиодифузног сервиса на подручју Аутономне покрајине Војводине, оснива се Радиодифузна установа Војводине, са седиштем у Новом Саду (члан 94. став 1.).

III

Уставни суд констатује да је одредбом члана 50. став 2. Устава утврђено да се телевизијске и радио-станице оснивају у складу са законом, а тај закон је у правном поретку Републике Србије – Закон о радиодифузији. У разматрању отворених уставноправних питања у овом предмету мора се, према ставу Уставног суда, поћи од одредбе члана 42. Закона о радиодифузији којом се прописује да су субјекти који не могу бити имаоци дозволе за емитовање програма у смислу наведеног закона предузеће, установа или друго правно лице чији је оснивач Република Србија или аутономна покрајина (изузетак су установе радиодифузног сервиса), нити политичка странка, организација или

коалиција, као и правно лице чији је оснивач политичка странка, организација или коалиција.

При томе, да би се у овом уставносудском предмету у потпуности расветлила отворена уставноправна питања, према оцени Уставног суда, требало би прво прибећи сагледавању правне суштине међусобног односа Закона о заштити права и слобода националних мањина и Закона о радиодифузији и њиховом положају у правном поретку Републике Србије. Закон о заштити права и слобода националних мањина донет је 2002. године као закон бивше Савезне Републике Југославије. Као такав он је заправо донет као савезни закон Савезне Републике Југославије који је на начелан и усмеравајући начин представљао скуп, између осталог (што је у предметном случају најбитније са правне стране), начелних одредница за поступање савезне државе, али и држава чланица Савезне Републике Југославије приликом уређивања одређених питања у овој области, укључујући и ближи начин остваривања права и слобода националних мањина у области медијског законодавства (одредба члана 1. става 2. Закона о заштити права и слобода националних мањина то у потпуности потврђује својом правном садржином који гласи: „Републичким и покрајинским прописима, у складу са Уставом и законом, могу се ближе уредити питања регулисана овим законом“). То потврђује и сама начелна природа оспорене законске одредбе према којој држава може да оснива и посебне радио и телевизијске станице које би емитовале програме на језицима националних мањина, што се може сматрати условно речено „усмеравајућом“ законском одредбом која се може, у оквирима одређене законодавне политике, реализовати на основу посебног закона. За разлику од одредбе члана 17. став 2. која се односи на поступање државе везано за програме радио и телевизије јавног сервиса која има императивни карактер, оспорени део наведене законске одредбе само оставља потенцијалну могућност да се ово решење примени кроз његову реализацију на основу посебног закона. Оно што се очигледно може у правном смислу закључити јесте да законска одредба која је овде оспорена, у целини заправо упућује на законе којима је уређена област медијског законодавства, односно област радиодифузије. У прилог томе поново говори и део наведене одредбе члана 19. став 2. Закона, који није оспорен, а који се односи на права припадника националних мањина која се остварују преко јавног сервиса, што је уређено Законом о радиодифузији. Наиме, 2003. године Народна скупштина Републике Србије донела је Закон о радиодифузији којим је уредила остваривање права припадника националних мањина преко јавног радиодифузног сервиса, али очигледно, полазећи од одредбе члана 42. став 1. Закона о радиодифузији, није створила правни оквир у коме би држава могла да оснива посебне радио и телевизијске станице које би емитовале програме на језицима националних мањина.

Иако се може оправдано стати на становиште да је Закон о заштити права и слобода националних мањина, условно речено, тзв. „системски закон“ у области заштите права и слобода националних мањина, самој оспореној законској одредби може се са правом, према оцени Уставног суда, одрећи системски карактер у делу одредбе која је овде оспорена јер она само начелно опредељује могуће поступање државе које се уређује законима из области медијског законодавства, што је у овом случају Закон о радиодифузији. Са друге стране, оспорена одредба Закона о заштити права и слобода националних мањина се не може са правом, према оцени Уставног суда, сагледавати ни као посебно правило - изузетак у односу на правила из Закона о

радиодифузији. Наиме, да би одређени закон садржавао посебна правила и правне изузетке у односу на системске законе у одређеној области (што је у медијској сфери неспорно Закон о радиодифузији), законодавац са становишта Устава и правног поретка Републике Србије мора преиспитати у поступку прописивања тих посебних правила и правних изузетака испуњеност одређених предуслова. То је, пре свега, постојање оправдане потребе и легитимног циља на коме се заснива одступање од општих, системских правних правила у одређеним успостављеним друштвеним односима у конкретној области. Даље, прецизно се мора сагледати да ли се посебна правила и правни изузеци у потпуности ослањају на системска правила, тако да се у целини посматрано општа правила из системског закона могу несметано применити на сва питања која нису обухваћена и посебно уређена на изузетан, посебан начин. И на крају, мора се сагледати и да ли су посебна правила и правни изузеци у складу са Уставом и целокупним правним системом Републике Србије. Само на тај начин може се успоставити однос тзв. системских закона и тзв. посебних закона који уређују посебна правила и изузетке на начин који не угрожава јединство правног поретка, правну сигурност и остваривање Уставном зајамчених права и слобода.

Ова немогућност правног одређивања положаја оспорене норме у правном систему Републике Србије делом произлази управо из тога што је она првобитно усвојена као одредба савезног закона, да би потом, услед насталих промена у правном систему, дошла у исту хијарархијску раван са повезаним одредбама Закона о радиодифузији.

Наиме, Закон о радиодифузији, према оцени Уставног суда, не оставља правни простор да се посебним законом предвиди изузетак у коме би Република или аутономна покрајина, поред програма на језицима националних мањина који се производе и емитују у оквиру јавног радиодифузног сервиса, могла да оснива посебне и самосталне радио и телевизијске станице на језицима националних мањина (тај изузетак посебно не може бити овде оспорена начелна одредба бившег савезног закона усвојеног пре Закона о радиодифузији, која на начелан начин предвиђа могућност која није уважена нити разрађена самим Законом о радиодифузији). Потребно је имати у виду да појам јавни радиодифузни сервис означава, пре свега, један скуп обавеза, између осталог, дефинисан и самим Законом о радиодифузији, везаних за садржаје, за производњу и само емитовање програма које емитују установе јавног радиодифузних сервиса (члан 4. тачка 9) Закона о радиодифузији одређује појам јавног радиодифузног сервиса, а обавезе носилаца јавног радиодифузног сервиса у остваривању општег интереса и посебно права припадника националних мањина одређене су одредбама члана 78. истог закона – посебно тач. 2) до 4) тог члана). То су, према Закону о радиодифузији, искључиво обавезе Радиодифузне установе Србије и Радиодифузне установе Војводине које су и основане наведеним законом и које су тим законом означене као носиоци јавног радиодифузног сервиса (чл. 76, 85. и 94. Закона о радиодифузији). Полазећи од уставне слободе оснивања електронских медија, обавеза државе да обезбеди оне гаранције грађанима који произлазе из слободе медија могу бити, у складу са међународним конвенцијама, стандардима и искуствима у овој области, остварене једино кроз јавни сервис и установе јавног сервиса које тај програм емитују, и које се оснивају самим законом, без утицаја извршне власти или било ког органа државне власти, уз Законом прописан посебан систем управљања, руковођења, контроле над радом програма, измештен од извршне

власти, потпуно независан и над чијим радом надзор не врше органи који су део извршне власти, већ Републичка радиодифузна агенција, која је као независно регулаторно тело основана Законом о радиодифузији (члан 6. Закона о радиодифузији). Држава се у постављеном правном оквиру не меша у рад јавног радиодифузног сервиса, при чему су Законом о радиодифузији установљене обавезе јавног радиодифузног сервиса у смислу производње програма и на језицима националних мањина, у циљу остваривања Уставом датих гаранција које се односе на право на обавештеност грађана (чл. 77. и 78. Закона о радиодифузији). У суштини, дакле, по оцени Уставног суда, само су установе јавног радиодифузног сервиса, Радиодифузна установа Србије и Радиодифузна установа Војводине, они субјекти које је у постојећем правном поретку Републике Србије, у овој области уређеном Законом о радиодифузији, држава могла да оснује. И то је прописана правна граница докле може да досеже мешање јавних власти у остваривање слободе медија, у складу са горе наведеним међународним конвенцијама и стандардима у овој области. Поред тога, и новодонети и важећи Закон о јавним предузећима („Службени гласник РС“, број 119/12) не предвиђа могућност да држава постане оснивач оних субјеката који се баве производњом и емитовањем радио и телевизијских програма. Истовремено, Законом о радиодифузији установљене обавезе јавног радиодифузног сервиса, по оцени Уставног суда, представљају управо онај вид остваривања зајемчених права националних мањина у области слободе јавног информисања, који обезбеђује непосредно држава, а у складу са својом обавезом из члана 14. Устава.

При томе, по оцени Уставног суда, немогућност државе да оснива посебне електронске медије на језицима националних мањина ни на који начин не угрожава Уставом загарантована права националних мањина, јер део права на очување посебности из Устава обухвата и право на оснивање сопствених средстава јавног информисања (члан 79. став 1. Устава). Закон о националним саветима националних мањина („Службени гласник РС“, број 72/09) уређује питање финансирања, оснивања и рада, делатности националних савета који се финансирају и из буџета Републике Србије, буџета аутономне покрајине и у одређеним случајевима и из буџета јединица локалне самоуправе. Према томе, право националног савета да оснује сопствену радио или телевизијску станицу на језику националне мањине и законска обавеза државе да финансира рад националног савета и делатност националног савета, па и оснивање радио-телевизијске станице, чини одрживим решење да поред јавног сервиса кроз који држава директно гарантује остваривање Уставом зајамчених права припадницима националних мањина, постоји и овај други начин – оснивање радио и телевизијских станица чији је оснивач национални савет националних мањина, који се у складу са Законом о националним саветима националних мањина делом финансира из јавних прихода, па то обезбеђује и поштовање начела немешања јавне власти у медијску сферу и заштиту права и слобода припадника националних мањина у области јавног информисања. Наиме, супротно од наведеног, ако би постојала могућност државе да оснује радио и телевизијску станицу на језику националне мањине зарад заштите права на информисање припадника националне мањине у правној ситуацији када може да постоји самостално основана радио или телевизијска станица основана од стране националног савета националне мањине, то би могло само да ефективно угрози остваривање права на непристрасно, потпуно и објективно

информисање, што може бити последица евентуалног индиректног или директног мешања државе у уређивачку политику медија.

Приликом одлучивања Уставни суд је имао у виду и да су према члану 11. Закона о јавном информисању („Службени гласник РС“, бр. 43/03, 61/05, 71/09, 89/10 - Одлука УС и 41/11 - Одлука УС), у смислу тог закона, под појмом јавног гласила обухваћени радио и телевизијски програми, као и да према члану 14. став 3. истог закона, оснивачи јавног 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.

При томе, треба имати у виду да јединица локалне самоуправе, према Закону о локалној самоуправи („Службени гласник РС“, број 129/07), може да оснива телевизијске и радио-станице ради извештавања на језику националних мањина који је у општини у службеној употреби, као и ради извештавања на језику националних мањина који није у службеној употреби, када такво извештавање представља достигнути ниво мањинских права (члан 20. тачка 34)). Такође, према Закону о главном граду („Службени гласник РС“, број 129/07), Град Београд може да оснује телевизијске и радио станице, новине и друга средства јавног обавештавања (члан 8. став 2. тачка 5)). Према члану 62. тачка 3) Закона о утврђивању надлежности АП Војводине („Службени гласник РС“, број 99/09 и 67/12-Одлука УС), АП Војводина преко својих органа обезбеђује део средстава или друге услове за рад јавних гласила на језицима националних мањина и етничких заједница, ради остваривања права националних мањина и етничких заједница у информисању на сопственом језику и неговању сопствене културе и идентитета. Уставни суд је у предмету ПУз-25/2011, Решењем од 18. априла 2012. године, одбацио иницијативе за покретање поступка за оцену уставности наведених одредаба Закона о главном граду и Закона о локалној самоуправи.

Узимајући у обзир сва наведена уставна и законска решења која чине међусобну правну целину, може се закључити, по оцени Уставног суда, да оспорено законско решење заправо представља анахроно правно решење усвојено пре свих горе наведених закона, па и самог Устава Републике Србије, и да оно у није у складу са законским уређењем остваривања слободе медија у правном систему Републике Србије, па је тиме супротно начелу јединства правног поретка из члана 4. став 1. Устава. Утемељеност овако на општи начин постављеног закључка може се потврдити и поступно конкретном правном аргументацијом која би се могла односити на хипотетички постављен појединачни правни случај – правни субјект основан од стране државе на основу оспореног члана 17. став 2. Закона о заштити права и слобода националних мањина не би могао постати ималац дозволе за емитовање програма, јер правну запреку за то представља члан 42. Закона о радиодифузији.

У погледу односа оспорене законске одредбе са међународним конвенцијама, стандардима и искуствима у области медијског законодавства, Уставни суд подсећа на садржину члана 18. Устава који уређује питање непосредне примене зајамчених права, а посебно на садржину одредбе става 3. наведеног члана Устава, којим је утврђено да се одредбе о људским и мањинским правима тумаче у корист унапређења вредности демократског друштва, сагласно важећим међународним стандардима људских и мањинских

права, као и пракси међународних институција које надзиру њихово спровођење. У самој Резолуцији 1636 (2008) и Препорукама 1848 (2008) Парламентарне скупштине Савета Европе – „Индикатори за медије у демократском друштву“ наводи се да су „демократски стандарди...део универзално признатих људских права у Европи, и стога нису само унутрашње питање једне државе“, као и да је „Савет Европе... поставио, на нивоу Европе, стандарде који се тичу медијских слобода, а који су садржани у члану 10. Европске конвенције о људским правима и многим одговарајућим препорукама Комитета министара, као и у резолуцијама и препорукама Парламентарне скупштине“. Из садржине „Индикатора за медије у демократском друштву“, посебно оних означених под 8.20, 8.21. и 8.22, такође се може закључити да држава није у могућности да оснива друге медије осим јавног радиодифузног сервиса, и да би другачије поступање државе заправо било у супротности са забраном мешања јавне власти у медијску сферу која је као стандард утврђена кроз примену и тумачење члана 10. Европске конвенције за заштиту људских права и основних слобода.

На основу изнетог, Уставни суд је утврдио да одредба члана 17. став 2. Закона о заштити права и слобода националних мањина, у оспореном делу који гласи: „а може да оснива и посебне радио и телевизијске станице које би емитовале програме на језицима националних мањина“, није у сагласности са Уставом.

IV

На основу одредаба члана 42а став 1. тачка 2) и члана 45. тачка 1) Закона о Уставном суду („Службени гласник РС“, бр. 109/07, 99/11 и 18/13-Одлука УС), Уставни суд је донео Одлуку као у изреци.

На основу члана 168. став 3. Устава, одредба члана 17. став 2. Закона о заштити права и слобода националних мањина наведеног у изреци, у делу који гласи: „а може да оснива и посебне радио и телевизијске станице које би емитовале програме на језицима националних мањина“, престаје да важи даном објављивања Одлуке Уставног суда у „Службеном гласнику Републике Србије“.

ПРЕДСЕДНИК
УСТАВНОГ СУДА

др Драгиша Б. Слијепчевић, с.р.



За тачност и исправност:

[Handwritten signature]