

Prof. dr Stevan LILIĆ*

UDK 343.346.8 (094.5)(497.11): 061.1 EC
str. 41- 59.
izvorni naučni rad

SLOBODA JAVNOG INFORMISANJA I EVROPSKI STANDARDI

ABSTRACT:

The freedom of public information derives from the body of traditional political and civil rights particularly established and formulated during the bourgeoisie revolutions at the end of the XVIII century. The article deals with the relation between the freedom of public information as defined by our legislation, with special emphasis on the Law on Public Information (1998), with all the controversies that the enactment and implementation of this statute caused, on one side, and the European standards in the protection of the freedom of public information as a fundamental human right, as set forward in the European Convention on Human Rights (1950), particularly Article 10, as well as in the respective decisions of European Court for Human Rights.

Key words: *public information; Law on Public Information (Serbia, 1998); European standards; human rights; European Court for Human Rights.*

I

Od pada Berlinskog zida krajem 1989. godine, u evropskim zemljama bivšeg komunističkog lagersa zaštita ljudskih prava postaje ključno merilo prema kojem se

* Pravni Fakultet Univerziteta u Beogradu.

određuje složeni odnos između slobode građana, ideološke dekompresije i političke demokratizacije društva, u odnosu na svemoćni državno-partijski establišment. Iako su začeci ovih procesa već bili prisutni u našoj zemlji i pre propasti evropskog komunizma, tragične ratne okolnosti koje su zahvatile dobar deo bivše jugoslovenske države, gurnule su pitanje zaštite ljudskih prava u Srbiji i Crnoj Gori u prvi plan.

Uopšteno govoreći, zaštita ljudskih prava istovremeno se ostvaruje kako domaćim zakonodavstvom, tako i međunarodnim pravom. Prema saveznom Ustavu, kao najvišem jugoslovenskom pravnom i političkom aktu, SR Jugoslavja, između ostalog: priznaje i jamči slobode i prava čoveka i građanina koje priznaje međunarodno pravo (čl. 10). U tom smislu, savezni Ustav propisuje da se jamči sloboda ubeđenja, savesti, misli i javnog izražavanja mišljenja, odnosno jamči se sloboda štampe i drugih vidova javnog obaveštavanja (čl. 35-36), s tim što građanin ima pravo da javno kritikuje rad državnih i drugih organa i organizacija i funkcionera, da im podnosi predstavke, peticije i predloge i da na njih dobije odgovor ako ga traži. Građanin ne može biti pozvan na odgovornost, niti trpeti druge štetne posledice za stavove iznete u javnoj kritici ili u podnetoj predstavi, peticiji i predlogu, osim ako je time učinio krivično delo (čl. 44). Slične odredbe sadrže i ustavi Srbije i Crne Gore.

Sa druge strane, sloboda javnog informisanja i izražavanja, kao i pravo da se kritikuje vlast proklamuju se i odgovarajućim odredbama međunarodnih i evropskih dokumenata, između ostalog: a) članom 19. Univerzalne deklaracije o pravima čoveka UN (1948);¹ b) članom 10. Evropske konvencije o zaštiti prava čoveka i osnovnih sloboda (1950)² i c) članom 19. Međunarodnog pakta o građanskim i političkim pravima UN (1966).³

¹ *Univerzalna deklaracija o pravima čoveka UN (1948)*, član 19. glasi: "Svako ima pravo na slobodu mišljenja i izražavanja, što obuhvata i pravo da ne bude uznemiravan zbog svog mišljenja, kao i pravo da traži, prima i širi obaveštenja i ideje bilo kojim sredstvima i bez obzira na granice." (Uporedi: *Ljudske slobode i prava - članci i dokumenti*, Tematski broj, *Arhiv za pravne i društvene nauke*, br. 4, 1968, str. 641).

² *Evropska konvencija o zaštiti prava čoveka i osnovnih sloboda (1950)*, član 10. glasi: "(1) Svako ima pravo na slobodu govora. Ovo pravo uključuje i slobodu mišljenja, primanja i saopštavanja obaveštenja i ideja bez mešanja javne vlasti i bez obzira na granice. Ovaj član ne sprečava države da radio stanice, televizijske stanice i bioskopska preduzeća podvrgnu režimu dozvola za rad. (2) Pošto vršenje ovih sloboda povlači za sobom dužnosti i odgovornosti, ono može biti podvrgnuto formalnostima, uslovima, ograničenjima ili kaznama koji su predviđeni zakonom i koji su neophodni u demokratskom društvu u interesu nacionalne bezbednosti, teritorijalnog integriteta ili javne sigurnosti radi sprečavanja nereda, zločina, radi zaštite zdravlja ili morala, radi zaštite ugleda ili prava drugih, radi sprečavanja otkrivanja obaveštenja primljenih u poverenju ili radi očuvanja autoriteta i nepristrasnosti sudstva." (Uporedi: *Ljudske slobode i prava - članci i dokumenti*, *op. cit.*, str. 767-768).

³ *Međunarodni pakt o građanskim i političkim pravima (1966)*, član 19. glasi: "1) Niko ne može biti uznemiravan zbog svog mišljenja. 2) Svako ima pravo na slobodu izražavanja; to pravo podrazumeva

Zaštita ljudskih prava ostvaruje se tako što se na osnovu domaćeg zakonodavstva i međunarodnih konvencija, sa jedne strane, određuju tzv. normativni okviri, a sa druge, međunarodni, odnosno u našem slučaju evropski, standardi za njihovu zaštitu. Kako, međutim, sam normativni okvir bez konkretne aplikacije ne znači mnogo, neophodno je u svakom pojedinačnom slučaju utvrditi konkretne situacije i merila za njihovu primenu. Pošto je primena prava (i domaćeg i međunarodnog), pre svega, stvar sudova, odnosno drugih nadležnih organa (npr. organa za vođenje prekršajnog postupka), to se i konkretni domaći i evropski (međunarodni) standardi zaštite ljudskih prava, prevashodno, konkretizuju i preciziraju odgovarajućim sudskim odlukama (odnosno odlukama drugih nadležnih organa).

U tom kontekstu, izložićemo odnos slobode javnog informisanja kako je to utvrđeno našim zakonodavstvom sa posebnim osvrtom na Zakon o javnom informisanju Srbije (1998), sa jedne strane, i evropskih standarda zaštite slobode javnog informisanja kao osnovnog ljudskog prava, kako je to utvrđeno Evropskom konvencijom o ljudskim pravima (1950), pre svega članom 10. i odlukama Evropskog suda za ljudska prava u svojim presudama.

II

Pravna država (*Rechtsstaat*)⁴ i princip vladavine prava (*Rule of Law*)⁵ velike su tekovine evropske i svetske civilizacije⁶. Značaj pravne države je u tome što

slobodu traženja, primanja i širenja obaveštenja i ideja svake vrste, bez obzira na granice, bilo usmeno, pismeno, putem štampe ili u umetničkom obliku, ili ma kojim drugim sredstvima po svom izboru. 3) Vršenje sloboda predviđenih u stavu 2. ovog člana povlači posebne dužnosti i odgovornosti. Ono, prema tome, može biti podvrgnuto izvesnim ograničenjima koja ipak moraju biti izričito utvrđena zakonom i koja su neophodna: a) za poštovanje prava ili ugleda drugih lica; b) za zaštitu nacionalne bezbednosti, ili javnog poretka, ili javnog zdravlja ili morala." (Uporedi: Ljudske slobode i prava - članci i dokumenti, *op. cit.*, str. 657).

⁴ Uporedi: S. Jovanović, *Osnovi pravne teorije o državi*, Beograd, 1914; Đ. Tasić, *Problem opravdanja države*, 1920; M. Marković, *Pravna država*, Beograd, 1939; D. Basta, D. Miler, *Pravna država - poreklo i budućnost jedne ideje*, Beograd, 1991; S. Popović, *O pravnoj državi*, Beograd, 1995, i dr.

⁵ Uporedi: E. C. S. Wade, A. W. Bradley, *Constitutional and Administrative Law*, (10th edition), London, 1987, pp. 91-104.

⁶ Uporedi: Lord Lloyd of Hampstead, Freedman, M. D. A., *Lloyd's Introduction to Jurisprudence*, London, 1985.

obezbeđuje legalitet (zakonitost) državnih odluka. Kao tvorevina 19. veka, koncept pravne države podrazumeva normativistički model uređenja društvenih odnosa, prema kojem se pravnim normama, oličenim u zakonima i drugim opštim podzakonskim aktima (npr. uredbama, naredbama i pravilnicima), propisuju pravila društvenog ponašanja. Na osnovu opštih pravnih normi, donose se pojedinačne pravne norme oličene u pojedinačnim pravnim aktima (npr. presudama sudova i rešenjima organa uprave) koje neposredno utiču na ponašanje ljudi. Međutim, koncept pravne države u svom izvornom vidu, koji podrazumeva da je neki postupak vlasti opravdan samim tim što je legalan, tj. u skladu sa nekim propisom, danas ne bi mogao biti ostvaren bez velike opasnosti po opšte demokratske tekovine (dovoljno je samo spomenuti nacističke i rasističke režime).

Za razliku od ovog prvobitnog koncepta pravne države, savremene koncepcije o ulozi države u društvu polaze od toga da je u vršenju vlasti državi, osim legaliteta, neophodan i legitimitet, tj. opravdanost nekog delovanja u svakom konkretnom slučaju. Prema tome, neki postupak (npr. donošenje zakona, uredbi ili pojedinačnog akta) ne postaje legitiman samim tim što je legalan, tj. što ga je sprovela država ili neki njen organ, već se pravna validnost svakog konkretnog postupka ili akta mora ceniti i po osnovu opravdanosti njegove sadržine. Zbog toga pravna država danas ne može biti cilj, već samo nužna pretpostavka za vladavinu prava, ostvarivanje ustavnosti i zakonitosti, pravde i pravičnosti.

Prvobitni teorijski koncept pravne države stavljen u kontekst tzv. klasne suštine države i prava, međutim, naročito dolazi do izražaja krajem tridesetih, a puni zamah dobija tokom četrdesetih i pedesetih godina ovoga veka u Sovjetskom Savezu i drugim socijalističkim zemljama.⁷ Prema jednom karakterističnom sovjetskom stanovištu: "...U svakom klasnom društvu postoje ekonomske, kulturne, sportske i druge organizacije. Među ovim raznovrsnim organizacijama, koje se jedna od druge razlikuju svojom klasnom sadržinom, karakterom i namerom, a takođe i po svojim organizacionim principima, nailazimo i na državu. To je politička organizacija. (...) Državom se upravo i naziva ona naročita organizacija pomoću koje klasa ostvaruje svoju nikakvim zakonom organičenu vlast - diktaturu."⁸ Primera radi, kao posledica toga, u "klasnoj državi", upravna funkcija svodi se na: "...prikupljanje poreza, političku represiju (progonstva i izgnanstva, hapšenja), upravljanje vojskom i organizaciju špijunaže i kontrašpijunaže, zaštitu društvenog poretka i državne bezbednosti i tsl."⁹ Iako danas već odavno napušteno, pojedini naši autori i danas

⁷ Uporedi: H. Collins, *Marxism and Law*, Oxford, 1982.

⁸ A. I. Denisov, Osnovi marksističko-lenjinističke teorije države i prava, *Arhiv za pravne i društvene nauke*, Beograd, 1949, str. 58-60.

⁹ A. I. Denisov, *op. cit.*, str. 165.

uporno zastupaju ovo stanovište koje državu svodi na: "...organizaciju vladajuće klase za zaštitu klasnih interesa putem monopola fizičke sile..."¹⁰.

Nasuprot ovakvim modelima, modeli države koji danas preovlađuju u razvijenim zemljama (posebno evropskim), proizilaze iz koncepcije socijalne funkcije države i njene uloge u ostvarivanju opšte društvene dobrobiti (*bono publico*). Ovaj koncept polazi od toga da se vršenje aktivnosti države ne može svesti isključivo na vršenje državne vlasti, već da aktivnost države, pre svega, podrazumeva vršenje javnih službi, kao aktivnosti kojima se stvaraju i obezbeđuju uslovi koji su neophodni građanima za njihov svakodnevni život i rad i koje doprinose opštem kulturnom razvoju i napretku društva kao celine.¹¹ Krajnja konsekvencija ovog stava je savremena koncepcija države i njenih aktivnosti koja počiva na vrednosnoj premisi da vrhovni pravni i politički princip nije isključiva suverenost (neograničenost) državne vlasti, već ljudska prava kao prirodna prava čoveka i građanina.¹²

III

Sloboda javnog informisanja izvodi se iz korpusa tradicionalnih političkih i građanskih prava posebno utvrđenih i uobličenih tokom građanskih revolucija krajem XVII veka. "Može se sa pravom reći da je najvažniju crtu poslednjih nekoliko vekova predstavljalo upravo napredovanje na planu čovekovih prava i sloboda u odnosu na prošle epohe".¹³

Kao civilizacijske političke i pravne tekovine izvedene iz slobode izražavanja, slobode misli, slobode štampe i slobode javnog okupljanja,¹⁴ sloboda javnog informisanja (zajedno sa slobodom udruživanja) čini jednu od osnovnih pretpostavki

¹⁰ Uporedi: R. Lukić, *Teorija države i prava*, Beograd, 1973, str. 56. Osim toga, uporedi: R. Lukić, *Teorija države i prava I*, Beograd, 1956, str. 127 ("Država je organizaciju s monopolom fizičkog nasilja") i R. Lukić, *Uvod u pravo*, Beograd, 1993, str. 43 ("Zato državu možemo najkraće da definišemo kao organizaciju koja ima najjači aparat za fizičku prinudu u datom društvu, ili kraće, kao organizaciju s monopolom za fizičku prinudu").

¹¹ Uporedi: L. Digi, *Preobražaji javne vlasti*, Beograd, 1929.

¹² Uporedi: S. Lilić, *Upravno pravo*, Beograd, 1995, str. 478-484.

¹³ V. Stanovčić, Slobode i prava čoveka i građanina, *Enciklopedija političke kulture*, Beograd, 1993, str. 1056.

¹⁴ Uporedi: *Temelji moderne demokratije - izbor deklaracija i povelja o ljudskim pravima (1215-1989)*, Beograd, 1989.

ustanovljavanja moderne pravne i demokratske države. Sloboda i pravo građana da javno iznose svoja politička i druga uverenja i mogućnost formiranja alternativnih pokreta i organizacija danas čine osnovu moderne koncepcije ljudskih prava izraženih, između ostalog, i kao sloboda javnog informisanja, u smislu da: "...u osnovna ljudska prava spada i pravo na istinito, potpuno i blagovremeno informisanje".¹⁵

Zanimljivo je da je o karakterističnoj vezi između slobode informisanja (štampe) i kod nas ukazivano još i pre drugog svetskog rata. Tako se, recimo, isticalo da: "...mogućnost slobodnog iskazivanja svog mišljenja nije samo pretpostavka normalizacije političkog života, nego i sredstvo za njeno ostvarenje. (...) Najvažniji oblik tog iskazivanja danas jeste nesumljivo štampa za koju je rečeno da predstavlja četvrtu vlast u državi i da u savremeno doba zamenjuje skupove svih građana na agori ili forumu...".¹⁶ U tom kontekstu može se reći da je sloboda javnog informisanja bitna pretpostavka savremene pravne i socijalne države.¹⁷

U savremenim uslovima, sloboda javnog informisanja, kao fundamentalno ljudsko pravo, obuhvata pravo na istinitu, blagovremenu i objektivnu informaciju, kao i pravo da se javno kritikuju i traže objašnjenja u odnosu na konkretne postupke i akte vlasti i drugih javnih subjekata. U svojoj evoluciji od prava na slobodu misli, preko prava javnog iznošenja svog mišljenja i slobode štampe, do prava da se bude obavešten, sloboda javnog informisanja postaje sastavni deo brojnih međunarodnih pravnih instrumenata (posebno onih koja se odnose na ostvarivanje i zaštitu ljudskih prava) i odgovarajućih unutrašnjih pravnih režima pojedinih zemalja.¹⁸

Sloboda informisanja danas predstavlja kompleksnu i veoma dinamičnu oblast, koja ima dugu i burnu istoriju koja je izvojevana u "velikim bitkama za slobodu štampe".¹⁹ Kako se danas ističe: "Sloboda informisanja - pravo da se traže, primaju i koriste informacije i ideje - svakako je jedinstvena među ostalim slobodama. Ona je, kako je rečeno na prvoj sednici Generalne skupštine, kamen temeljac svih sloboda ka kojima su usmerene Ujedinjene nacije, ili kako je to formulisao sudija (Vrhovnog suda SAD) Kardozo: osnova i nezaobilazni uslov skoro svih ostalih oblika slobode. Ona, takođe, određuje sadržinu drugih sloboda. Ona je,

¹⁵ Uporedi: S. Lilić: Ljudska prava i sloboda javnog informisanja, *Prava i slobode, međunarodni i jugoslovenski standardi*, Beograd, 1995, str. 43.

¹⁶ M. Ilić: *Šta treba izmeniti u zakonu o štampi*, Beograd, 1938, str. 6.

¹⁷ Uporedi: S. Lilić, Sloboda javnog informisanja i sloboda udruživanja kao pretpostavke demokratske pravne države, Zbornik radova "Sloboda štampe i Zakon o javnom informisanju", YUCOM, ABA-CEELI, Beograd, 1998, str. 17-18.

¹⁸ V. Čok, *Javno informisanje - pravni vid stvaranja i kretanja informacija*, Beograd, 1972, str. 21.

¹⁹ Uporedi: M. Bjelica, *Velike bitke za slobodu štampe*, Beograd, 1985.

kako reče Mirabo: ona sloboda bez kojih se druge slobode ne bi mogle ostvariti. (...) Slobodna štampa i ostala sredstva javnog informisanja su, kao i nezavisno sudstvo, mehanizmi za ostvarenje drugih prava i sloboda, jer u zemlji u kojoj ima slobode informisanja i u kojoj su mediji slobodni, veća je verovatnoća da će se druga prava i slobode poštovati. Šta god rekli pravnici, krajnja sankcija za povredu ljudskih prava je snaga edukovanog javnog mnjenja, a upravo su to štampa i druga sredstva javnog informisanja koja to javno mnjenje istovremeno i obaveštavaju i edukuju. Osim toga, slobodni mediji, tamo gde postoje, moćno su sredstvo za ostvarivanje ljudskih prava i na međunarodnom planu. Čak su i autoritarni režimi osetljivi u odnosu na svetsko javno mnjenje."²⁰

IV

Ostvarivanje i zaštita ljudskih prava i sloboda, posebno slobode javnog informisanja, u velikoj meri zavise i od sadržaja ustavnih i zakonskih odredbi, odnosno od načina njihovog regulisanja, ostvarivanja i zaštite. Važeći savezni Ustav, kao i ustavi Srbije i Crne Gore i odgovarajuće savezno i republičko zakonodavstvo u ovoj oblasti proklamuju i normativno regulišu slobodu javnog informisanja.

Međutim, pravna regulacija ovih fundamentalnih institucija savremene demokratske pravne države, u današnjoj Jugoslaviji pokazuje niz neujednačenosti kako u sadržinskom, tako i u procesnom pogledu. Uopšteno posmatrano, ove neujednačenosti u Jugoslaviji posledica su kako opšte neusklađenosti postojećeg pravnog poretka sa evropskim i svetskim standardima, tako i određenih neusklađenosti ustava i zakonodavstva republika članica jugoslovenske federacije sa saveznim ustavnim i pravnim poretkom. Osim toga, na ovu situaciju utiče i odgovarajuća neusklađenost pravnih poredaka u okviru samih republika. Polazeći od toga, može se reći da se opšta neujednačenost pravnog poretka u našoj zemlji, posebno u Srbiji reflektuje i na neujednačenosti i protivrečnosti u regulisanju instituta slobode javnog informisanja u odnosu na evropske standarde.

Na saveznom nivou, sloboda javnog informisanja regulisana je kako odgovarajućim odredbama saveznog Ustava i (još uvek sa novim ustavnim poretkom neusklađenog) saveznog Zakonom o osnovama sistema javnog informisanja.²¹

²⁰ J. P. Humphry, *Political and Related Rights*, Zbornik radova "Human Rights in International Law - Legal and Policy Issues" (Theodor Meron, Editor), Oxford, 1985, pp. 181-182.

²¹ Sl. list SFRJ 84/90. Prema Ustavnom zakonu o sprovođenju Ustava SRJ, *Zakon o osnovama sistema javnog informisanja* trebao je da bude usklađen sa Ustavom SRJ do 31. decembra 1992. godine.

Sloboda javnog informisanja u Srbiji, regulisana je odgovarajućim odredbama Ustava Republike Srbije i posebnim Zakonom o javnom informisanju²², dok je sloboda javnog informisanja u Crnoj Gori, regulisana odgovarajućim odredbama Ustava Republike Crne Gore i posebnim Zakonom o javnom informisanju²³.

Polazeći od naše političke i društvene situacije, u pojedinim stručnim studijama zaključeno je da su, od legalizacije višestranačkog sistema, "masovni mediji stalni izvor političkih sukoba u Srbiji". Zbog neodgovarajućeg ustrojstva - vlasnička struktura, upravljanje i kontrola, nezaštićena autonomija medija - medijski sistem usporava, pa čak sprečava društvene promene. On ne odgovara zahtevima za izgradnju odgovorne vlasti i potrebama razvoja građanskog društva. Propise koji regulišu medijski sistem neophodno je harmonizovati sa evropskim standardima i "... pridržavati se najviših standarda zaštite profesije i autonomije medija. Posebno je važno da se u praktičnim rešenjima i pojedinačnim aktima ne poništavaju principi i standardi, već prihvaćeni potpisivanjem međunarodnih dokumenata,"²⁴ što se, pre svega odnosi na uobičajenu praksu u domenu štampanih medija u Evropskoj uniji i način na koji Evropska komisija i Evropski sud tumače Evropsku konvenciju o ljudskim pravima.

V

Izuzetne kontroverze u Srbiji, u smislu ustavnosti i usklađenosti sa evropskim i međunarodnim standardima u oblasti javnog informisanja izazvalo je donošenje novog Zakona o javnom informisanju iz 1998. godine. Kako se ističe,²⁵ još krajem 1996. godine najavljen je rad na pripremanju novog Zakona o javnom informisanju Srbije, a u toku 1997. godine održano je nekoliko sastanaka predstavnika Vlade i dela opozicije na kojima je raspravljano o rešenjima budućeg

Međutim, kao što je poznato ovaj rok je više puta prolongiran, tako da ovaj Zakon ni do danas (kraj 1999) nije usklađen.

²² Sl. gl. RS 36/98.

²³ Sl. I. RCG 3/98.

²⁴ Uporedi: *Mediji, demokratija i tranzicija - polazne osnove za uređenje medijskog sistema u Srbiji*, UOOD, Beograd 1997, str. 15, 25, 31.

²⁵ Uporedi: M. Grubač, *Kazneno pravne odredbe novog Zakona o javnom informisanju*, Zbornik radova "Sloboda štampe i Zakon o javnom informisanju", YUCOM, ABA-CEELI, Beograd, 1998, str. 86.

Zakona. Svaka rasprava je presečena kada je Vlada donela Uredbu o posebnim merama u uslovima pretnje oružanim napadima NATO Pakta našoj zemlji²⁶ kojom je zabranila preuzimanje informacija koje potiču iz stranih sredstva informisanja, širenje defetizma i delovanje suprotno zaključcima republičke i savezne skupštine "o svenarodnom jedinstvu, o vitalnim nacionalnim i državnim interesima" i ustanovila dužnost medija da se "svojim programskim sadržajima suprotstave takvom delovanju drugih sredstava javnog informisanja". Uredba je trajala samo 13 dana, tj. do 21. oktobra. Mada odavno nagoveštavan, novi republički zakon o javnom informisanju donet je iznenada, po hitnom postupku, na sednici Narodne Skupštine, 20. oktobra 1998. godine. Zakon je objavljen u "Službenom glasniku" Republike Srbije koji nosi isti datum, a stupio je na snagu sutra dan po objavljivanju, tj. 21. oktobra.

U argumentovanim javnim analizama novog Zakona o javnom informisanju, između ostalog, konstatovano je da: "... Zakon ima mnoga obeležja vanrednog zakonodavstva, koji samim tim predstavljaju vanredne mere i vanredne organe za njegovu primenu."²⁷ Osim toga, u osam članova zakona pod zajedničkim naslovom "Kaznene odredbe" (čl. 67-73) ignorisan je ne samo ustav, već i svi fundamentalni principi kaznenog prava. Pored tradicionalnih prekršaja iz oblasti javnog informisanja (čl. 70. i 71), Zakon je predvideo i nekoliko novih. To su: 1) objavljivanje informacije kojom se poziva na nasilno rušenje ustavnog poretka, narušavanje teritorijalne celovitosti i nezavisnosti Republike Srbije i SRJ, kršenje zajamčenih sloboda i prava građana i objavljivanje informacije kojom se izaziva, nacionalna, rasna, ili verska netrpeljivost i mržnja (čl. 67, u vezi sa čl. 42); 2) objavljivanje neistinite informacije kojom se vređa pravo ličnosti, tj. narušava ugled ili interes pravnog ili fizičkog lica ili vređa čast ili integritet pojedinca, iznose ili prenose neistiniti navodi o njegovom životu, znanju, sposobnostima ili na drugi način vređa dostojanstvo (čl. 69, u vezi sa čl. 4. i 11); i 3) prenošenje i reemitovanje inostranih radio i TV programa (čl. 68, u vezi sa čl. 27). Sa pravnog gledišta pažnju pobuđuju prekršaji navedeni pod tačkama 1. i 2. Ti se prekršaji sastoje u objavljivanju informacije određenog sadržaja. Za njih ne odgovara autor, već *osnivač, izdavač, odgovorno lice osnivača i izdavača i odgovorni urednik* (istakao - SL), čak ni onda kada je neko od tih lica istovremeno autor informacije. Za ove prekršaje ne odgovara autor, tj. izvršilac krivičnog dela. Za njega ostaje samo odgovornost u krivičnom postupku. Dakle, prekršajna odgovornost pogađa samo osnivača, izdavača, njihova odgovorna lica i urednika. Oni odgovaraju dva puta, po normama prekršajnog prava i po opštim i posebnim pravilima krivičnog prava. Ovo odvajanje odgovornosti autora od odgovornosti medija je za naše kazneno pravo novo i

²⁶ Sl. gl. RS br. 35/98, od 8. oktobara 1998.

²⁷ M. Grubač, *op. cit.*, str. 86.

originalno. U krivičnom pravu pitanje je rešeno sasvim drugačije. Tamo važi pravilo da za objavljenu informaciju u prvom redu odgovara autor čija se krivica utvrđuje u skladu sa opštim odredbama o krivičnoj odgovornosti. Ostala lica (urednici, osnivači, izdavači i dr.) koja su učestvovala u objavljivanju informacije takođe su odgovorna prema opštim odredbama o krivičnoj odgovornosti, ali samo ako su u izvršenju krivičnog dela sudelovali kao saizvršiooci, podstrekači ili pomagači (čl. 29 KZ SRJ). U ovim slučajevima krivična odgovornost predstavnika medija je supsidijarna, izuzetna i ograničena, a mogućnost gonjenja autora glavna i primarna. Logika novog režima je drugačija: nezavisno i pre odgovornosti autora potrebno je učiniti odgovornim medije. Sa pravno-političkog stanovišta postavlja se pitanje zašto se ovom zakonodavnom eksperimentu pribeglo. Odgovor na prvo pitanje je jednostavan: predlagaču Zakona o javnom informisanju bilo je potrebno jedno izrazito efikasno sredstvo za politički obračun sa neposlužnim medijima. Preuređeni prekršajni postupak koji se ima završiti u roku od 24 sata, i njegovi organi, koji nemaju zaštitu sudske nezavisnosti, već su obični vladini službenici, mnogo su pogodniji i pouzdaniji za realizaciju tog cilja. Proširenje odgovornosti predstavnika medija i njeno odvajanje od odgovornosti autora jasno pokazuje nameru zakonodavca da ukroti medije. To je bila logika ovog pravnog poduhvata.²⁸

Bilo je i drugih javnih reakcija na novi Zakon o javnom informisanju. Tako je istaknuto da se, Univerzalna deklaracija o pravima čoveka UN (1948) prihvata kao zajednički standard, pored ostalog u članu 19, da svako ima pravo na slobodu mišljenja i izražavanja, "što obuhvata i pravo da ne bude uznemiravan zbog svog mišljenja, kao i pravo da traži, prima i širi obaveštenja i ideje bilo kojim sredstvima i bez obzira na granice". Ovo je potvrđeno i Evropskom konvencijom o ljudskim pravima (1950) u članu 10, prema kojem svako ima pravo na slobodu izražavanja, s tim što ovo pravo uključuje "slobodu posedovanja sopstvenog mišljenja primanja i saopštavanja informacija i ideja bez mešanja javne vlasti i bez obzira na granice", uz mogućnost nekih ograničenja, koja proizilaze iz dužnosti i odgovornosti, "neophodnih u demokratskom društvu". Osim toga, Međunarodni pakt o građanskim i političkim pravima (1966) u članu 19. naglašava iste ideje, s tim što ograničenja prava na informisanje mogu biti samo izvesna i utvrđena zakonom. Ona moraju biti neophodna "za poštovanje prava ili ugleda drugih lica" ili "zaštite nacionalne bezbednosti ili javnog poretka, ili javnog zdravlja ili morala".²⁹ Kako se ističe, prema Zakonu o javnom informisanju autor je u drugom planu, iako priroda odgovornosti uopšte, a posebno kaznene odgovornosti, primarno uspostavlja odgovornost autora

²⁸ Momčilo Grubač, *op. cit.*, str. 88-90.

²⁹ Usporedi: S. Pihler, Opšta ocena Zakona o javnom informisanju, Zbornik radova "Sloboda štampe i Zakon o javnom informisanju", YUCOM, ABA-CEELI, Beograd, 1998, str. 101.

informacije, a odgovornost ostalih subjekata je supsidijarna. Da bi se sve to obezbedilo, uvodi se do apsurdna represivan sistem kaznene odgovornosti ovih lica, a način uređivanja imovinske odgovornosti više podseća na kažnjavanje nego na naknadu štete.³⁰

Nasuprot ovim argumentovanim ocenama, Vlada Srbije je u svom Obrazloženju Predloga Zakona o javnom informisanju (u odeljku koji nosi naslov "Razlozi za donošenje Zakona"), između ostalog, posebno istakla da je: "Zakon o javnom informisanju Republike Srbije prvi sistemski zakon koji je Narodna skupština donela marta 1991. godine na osnovu Novog Ustava Republike Srbije iz 1990. godine. (...) Promene koje su se dešavale u proteklih 6 godina od donošenja Zakona o javnom informisanju bile su do te mere dinamične i sveobuhvatne da je primena Zakona u nekim segmentima ukazala na potrebu njegovog prilagođavanja novonastalim odnosima koje ukazuju na buduće odnose u društvu i oblasti javnog informisanja. To se potvrdilo i kroz sveobuhvatnu javnu raspravu koja je vođena širom Srbije i koja je značajno doprinela da nova zakonska rešenja u javnom informisanju budu izraz opšteg konsenzusa. Polazeći od toga Predlogom Zakona naglašena je dalja demokratizacija u oblasti javnog informisanja, zaštita prava ličnosti, promena u vlasničkim odnosima u skladu sa rešenjima u zakonodavstvu evropskih zemalja."³¹ Iako neuobičajeno za usvojene zakone, integralni tekst Zakona o javnom informisanju objavljen je u dnevnoj štampi.³²

VI

Osim navedenih, usvajanje i objavljivanje Zakona o javnom informisanju izazvalo je i druge domaće i međunarodne reakcije.

Tako nekoliko nevladinih organizacija koje se bave ljudskim pravima, među kojima i Jugoslovenski komitet pravnika za ljudska prava (2. novembar 1998) pokrenuo postupak ocene ustavnosti novodonetog Zakona o javnom informisanju pred Saveznim ustavnim sudom i predložio Sudu, da "... pošto utvrdi da ne postoji saglasnost Zakona o javnom informisanju koji je usvojila Narodna Skupština Republike Srbije sa Ustavom SRJ i Paktom o građanskim i političkim pravima koji je

³⁰ *Ibid.*, str. 103.

³¹ Uporedi: *Obrazloženje Predloga Zakona o javnom informisanju*, Vlada Republike Srbije, Beograd, 17. oktobar 1998, str. 1.

³² Uporedi: *Zakon o javnom informisanju*, "Politika", Beograd, 22. oktobar 1998.

Jugoslavija ratifikovala 1966. godine, na osnovu člana 130. Ustava SRJ donese odluku kojom će članovi 15. st. 2, 23. st. 1, 27, 30, 66. i 67-74, Zakona o javnom informisanju Republike Srbije prestati da važi", s obzirom da "... Jugoslovenski komitet pravnika za ljudska prava smatra da cilj zakonodavca nije bila zaštita prava ličnosti na koju se pozivao, već odmazda nad pojedinim javnim glasilima, što naročito pokazuju navedene odredbe koje su u suprotnosti sa Ustavom, međunarodnim dokumentima i saveznim zakonima."³³

Sa druge strane, i Radna grupa pri Beogradskom centru za ljudska prava oštro je protestovala protiv novousvojenog Zakona o javnom informisanju, s obzirom da je, kako se istaklo, vlast "zloupotrebila" upravo Model Zakona o javnom informisanju koji je ova nevladina organizacija *bona fide* ponudila Vladi Srbije.³⁴

U uvodnoj napomeni koju je Radna grupa dala u svojoj publikaciji "Model Zakona o javnom informisanju", između ostalog, rečeno je da je: "...rad na modelu Zakona počeo u proleće 1997. godine i trajao više od godinu dana. Glavni podsticaj da se pristupi izradi modela Zakona predstavljaju višestruko nezadovoljavajući važeći propisi, a neposredan povod za početak rada bilo je objavljivanje radne verzije Zakona o javnom informisanju koju je sačinilo Ministarstvo za informacije Republike Srbije. "Nadamo se da će ovaj Model Zakona poslužiti kao povod za široku i ozbiljnu raspravu o tome kako treba urediti rad medija u Srbiji i kako na

³³ Uporedi: Jugoslovenski komitet pravnika za ljudska prava, Predlog za pokretanje postupka za ocenu ustavnosti i zakonitosti Zakona o javnom informisanju Republike Srbije Saveznom ustavnom sudu, Zbornik radova "Sloboda štampe i Zakon o javnom informisanju", YUCOM, ABA-CEELI, Beograd, 1998, str. 227-228 i str. 232-233.

³⁴ Tako je rukovodilac Radne grupe koja je izradila Model Zakona o javnom informisanju izjavio: "Đerić, Gajin, Stojković, Vodinelić. Ovo nisu imena fudbalera, ni novih ministara u Vladi. To su imena pravnika čijim se autorskim delom "Model zakona o javnom informisanju" (Beograd, maj 1998) Vlada tako izdašno poslužila pri izradi Zakona o javnom informisanju. Dok je Zakon itekako postao poznat, ova imena nisu nigde, čak ni uzgred, spomenuta kao Radna grupa Beogradskog centra za ljudska prava(...)." Uporedi: V. Vodinelić, Brnjica za misao, "Blic", Beograd, 29. oktobar 1998. str. 2.

Tim povodom možemo reći da se suština zloupotrebe ovog Modela zakona, koji inače, naglasak stavlja na zaštitu ličnosti u kontekstu javnog informisanja, svodi na to da je Vlada pri predlaganju svoje verzije zakona zadržala osnovne odredbe iz Modela zakona, ali uz dodavanje posebnih kaznenih odredbi. Preuzimajući Model zakona na ovaj način, vlasti su u celini obesmislili sadržinu i koncept Modela zakona. Međutim, i pored ove "intervencije" vlasti, ipak ostaju dve glavne dileme koje se odnose na sam Model zakona. Jedna je suštinske prirode, tj. da li cilj jednog zakona koji reguliše javno informisanje treba da stavi naglasak na *individualnu zaštitu ličnosti* ili je, pak njegova osnovna svrha da doprinese *ustanovljavanju i institucionalizaciji "javnog mnjenja" kao tzv. četvrte vlasti*. Sa druge strane, dilema proceduralna prirode otvara pitanje da li je u jednom pravnom sistemu kakav je ovaj, Vlada zaista prava adresa na koju treba dostavljati alternativna zakonodavna rešenja.

najbolji način zaštititi slobodu javnog informisanja.³⁵ Na žalost, ovaj Model Zakona Radne grupe itekako je poslužio srpskim vlastima, sadržinski i strukturalno, kao idealna referenca za svoj represivni Zakon o javnom informisanju.³⁶

Zakon o javnom informisanju Srbije bio je i predmet analize stručnjaka advokatske kancelarije "Kovington i Burling" (*Covington & Burling*), iz Vašingtona (SAD). U ovoj detaljnoj analizi, između ostalog, zaključeno je da ovaj Zakon predstavlja "...ekstremno i nezakonito odstupanje od standarda ustanovljenih ustavima Srbije i Jugoslavije, kao i od međunarodnih normi sa kojima evropski zakoni o medijima moraju biti usaglašeni. Kao takav, Zakon nepravredno oduzima građanima Srbije njihova ustavom zagarantovana prava na nezavisne i slobodne medije i pravo na slobodu misli i savesti " (...). Ustav SRJ i Ustav Srbije snažno su istakli zalaganje za slobodu izražavanja, slobodu informisanja i slobodu štampe. Međutim, Zakon o javnom informisanju ne ispunjava ove garancije slobodnog izražavanja. Iz tih razloga, podložan je ozbiljnoj proverbi ustavnosti."³⁷ Prema ovoj Analizi, Zakon o javnom informisanju Srbije mora da bude saglasan sa standardima međunarodnog prava, s obzirom da Ustav SRJ propisuje da Jugoslavija "priznaje i jamči slobode i prava čoveka i građanina koje priznaje međunarodno pravo" (čl. 10. Ustava SRJ). Sa druge strane, Evropska konvencija o ljudskim pravima garantuje slobodu izražavanja, uključujući i pravo na primanje informacija putem bilo kojih medija. Član 10. Evropske konvencije o ljudskim pravima, između ostalog, propisuje da: "Svako ima pravo na slobodu govora. Ovo pravo uključuje i slobodu mišljenja, primanja i saopštavanja obaveštenja i ideja bez mešanja javne vlasti i bez obzira na granice."

U nizu svojih odluka koje se odnose na slobodu javnog informisanja, Evropski sud za ljudska prava, uspostavlja standarde koji se moraju poštovati u vezi sa ostvarivanjem ovog fundamentalnog ljudskog prava, posebno u smislu standarda

³⁵ Uporedi: Radna grupa Beogradskog centra za ljudska prava, *Model Zakona o javnom informisanju*, Beogradski centar za ljudska prava, Beograd, maj, 1998, str. 2.

³⁶ Između ostalog, pojedine odredbe Modela Zakona o javnom informisanju koje je formulisala Radna grupa bukvalno su prepisane u vladinom Zakonu o javnom informisanju. Tako, je, recimo, preuzeta gotovo identična (jezička) formulacija člana 9. Modela Zakona u vladinom Zakonu o javnom informisanju (čak je i broj člana isti). Međutim, interesantno je na ovom mestu napomenuti, da je iz vladinog zakona izostao ceo korpus odredbi Modela Zakona koji se odnosi na Glavu VII - "Prava lica na koje se odnose informacije" (čl. 135-226 Modela Zakona), kao i to, da Model Zakona sadrži neuobičajeno mnogo "kaznenih odredbi" (npr. u članu 228. Modela Zakona propisano je 9 posebnih prekršaja, dok je u članu 229. Modela Zakona propisano čak 29 posebnih prekršaja, dakle ukupno 38 posebnih prekršaja po raznim osnovama).

³⁷ K. A. Vimer, E. P. Gudman, E. Egan, *Pravna analiza Zakona o javnom informisanju Republike Srbije*, Zbornik radova "Sloboda štampe i Zakon o javnom informisanju", YUCOM, ABA-CEELI, Beograd, 1998, str. 58, 70.

koje domaće zakonodavstvo i sudska praksa (odnosno praksa drugih nadležnih organa) mora poštovati. Tako, Evropski sud za ljudska prava stoji na stavnovištu da član 10. Evropske konvencije o ljudskim pravima propisuje značajne obaveze ("stavlja veliko breme") državama i vladama koje se mešaju i ograničavaju pravo na slobodno izražavanje. U tom kontekstu, Evropski sud smatra da ukoliko i dođe do ograničavanja slobode informisanja, moraju se strogo poštovati sledeća tri kriterijuma: 1) ograničenja moraju biti propisana zakonom; 2) cilj ograničenja mora biti u skladu sa uslovima koji su postavljeni u članu 10. (st. 2. i 3) Konvencije; i 3) konkretno ograničenje mora biti "neophodno u jednom demokratskom društvu" da bi ograničenje bilo opravdano. Osim toga, kako je Sud istakao u slučaju *Sandey Tajms protiv Velike Britanije* (1979), konkretno se mora posebno poštovati standard iz člana 10. da ograničenje mora biti "neophodno u jednom demokratskom društvu". U tom smislu, Evropski sud je protumačio prvi kriterijum (ograničenja moraju biti propisana zakonom) tako da pravni zahtevi moraju biti pristupačni (razumljivi) i da pravne posledice moraju u razumnoj meri biti predvidive da bi se omogućilo građanima da obavljaju svoje aktivnosti. Sledstveno tome, nacionalni zakon biće suprotan članu 10. Evropske konvencije o ljudskim pravima ukoliko je u tolikoj meri nejasan da suštinski ne omogućava usmeravanje postupaka građana u okviru propisanih normi.³⁸ Ovo zbog toga što je suština odredbe člana 10. Konvencije da mere ograničenja moraju biti "neophodne u jednom demokratskom društvu". Evropski sud je naglasio da izuzeci (ograničenja) u odnosu na slobodu govora "moraju biti usko tumačeni i da se potreba za takvim restrikcijama mora nedvosmisleno propisati".

Polazeći od toga, Evropski sud zauzeo je stav da u slučaju da se propiše ograničenje slobode izražavanja u smislu "neophodnosti u jednom demokratskom društvu", vlasti moraju da dokažu sledeće: 1) opravdanost ("jaka") društvena potreba; 2) proporcionalnost između restrikcije, uključujući i kazne, sa jedne, i cilja koji se ima ostvariti, sa druge strane; kao i da su 3) razlozi za ograničavanje "značajni i dovoljni" u smislu diktije člana 10. stava 2 Konvencije. Ovakvo stanovište Evropski sud za ljudska prava zauzeo je i precizirao u svojim odlukama - kako u već navedenoj odluci u slučaju *Sandey Tajms protiv Velike Britanije* (1979), tako i u slučaju *Tolstoj Milosavski protiv Velike Britanije* (u kojoj je Sud, između ostalog, stao na stanovište da nesrazmerno velika naknada štete za klevetu, takođe predstavlja povredu člana 10. Konvencije).³⁹ I u svojim drugim odlukama⁴⁰, Evropski sud za ljudska prava stavio je

³⁸ Uporedi: *Sunday Times v. United Kingdom*, 14 European Human Rights Report, 229, ¶45, ¶49, 1992.

³⁹ Uporedi: *Sunday Times v. United Kingdom*, 14 European Human Rights Report, 229, ¶62, 1992; *Tolstoy Milosavsky v. United Kingdom*, 20 European Human Rights Report, 442, ¶51, 1995.

poseban naglasak na značaj "slobodne i energične štampe", ističući princip da "sloboda izražavanja predstavlja jednu od suštinskih osnova demokratskog društva i da je zaštita štampe od posebnog značaja".⁴¹

Kako se navodi u Analizi, Zakon ustanovljava sistem prethodne cenzure štampe u odnosu na izjave kojima se kritikuju vlasti u Srbiji, visoke novčane kazne za objavljivanje takvih izjava, kao i pokretanje postupka bez odgovarajuće pravne zaštite i procedure. Kao takav, Zakon krši srpsko-jugoslovensko ustavno pravo i evropsko pravo, kako u pogledu faktičkog uvođenja cenzure, tako i u pogledu strogog režima kažnjavanja.⁴² U tom smislu, posebno je indikativan član 42. Zakona o javnom informisanju koji predviđa da se rasturanje štampe i drugih sredstava može sprečiti odlukom suda ako se utvrdi da se njima poziva na nasilno rušenje ustavnog poretka, narušavanje teritorijalne celokupnosti Republike Srbije i Savezne Republike Jugoslavije, kršenje zajamčenih sloboda i prava čoveka i građanina, odnosno izaziva nacionalna, rasna ili verska netrpeljivost i mržnja. Postupak se bliže reguliše članovima 43-50 Zakona, a kaznene odredbe sadržane su u članovima 72-74. Međutim, u poređenju sa stavom Evropskog suda ove formulacije odredbi člana 42. Zakona o javnom informisanju previše su neodređene i nejasne, da bi se podvele pod standard "restrikcije koja je utvrđena zakonom" u smislu člana 10. Evropske konvencije o ljudskim pravima. Niame, Evropski sud za ljudska prava stoji na stanovištu da zakon mora biti "formulisan sa dovoljno preciznosti da bi se građaninu omogućilo da reguliše svoje ponašanje".⁴³ U Analizi se kaže da, s obzirom na ovakve formulacije, Zakon ne pruža odgovarajuće smernice nekom izdavaču koji želi da se pridržava Zakona, jer samo ponavlja opšte odredbe iz Ustava Srbije. Zbog toga, Zakon, zapravo ne pruža nikakve smernice o tome kakav je pravi sadržaj radnje koja se može podvesti pod formulaciju "povređuje zajamčene slobode i prava čoveka i građanina" ili koja "potpiruje nacionalnu, rasnu ili versku netrpeljivost". U nedostatku veće jasnoće, jedini način na koji izdavač može da bude siguran da publikacija koju štampa bude u saglasnosti sa Zakonom jeste da uvede tzv. autocenzuru, tj. da izbegne štampanje. Prema tome, zbog *de facto* uvođenja autocenzure, član 42. Zakona o javnom informisanju u direktnoj je suprotnosti sa

⁴⁰ Npr. *Jersild protiv Danske*, 1994; *Observer i Gardijan protiv Velike Britanije*, 1992; *Casado Kola protiv Španije* 1994.

⁴¹ Uporedi: *Jersild v. Denmark*, 19 European Human Rights Report, 298, ¶1, ¶31, 1995; *The Observer and The Guardian v. United Kingdom*, 149 European Human Rights Report, 153, ¶59, 1992; *Casado Cola v. Spain*, 18 European Human Rights Report, 285, ¶1, ¶35, ¶50, 1994.

⁴² K. A. Vimer, E. P. Gudman, E. Egan, *op. cit.*, p. 61.

⁴³ Uporedi: *Sunday Times v. United Kingdom*, 14 European Human Rights Report, 229, ¶49, 1992 (K. A. Vimer, E. P. Gudman, E. Egan, *op. cit.*, p. 61).

Evropskim standardima koji su predviđeni član 10. Evropske konvencije o ljudskim pravima.⁴⁴

Takođe se ističe da je Zakon o javnom informisanju "nedopustivo nejasan" i bez odgovarajućeg standarda kada normira odredbe u vezi sa pitanjima privatnosti ličnosti, posebno (čl. 11, u vezi sa čl. 69): "nepovredivost ljudskog dostojanstva i prava na privatni život čoveka, odnosno narušavanje ugleda i interesa nekog lica." Ova odredba je u suprotnosti sa članom 10. Evropske konvencije o ljudskim pravima jer konkretno ne navodi koje su to situacije kojima se povređuje privatnost nekog lica. U tom smislu, već su čuvene odluke Evropskog suda za ljudska prava u sporovima *Lingens protiv Austrije* (1979)⁴⁵ i *Kastels protiv Španije* (1992)⁴⁶. U obrazloženju presude povodom slučaja *Lingens protiv Austrije*, Sud, između ostalog, navodi da sloboda štampe pruža javnosti jednu od najboljih mogućnosti da otkrije ideje i stavove političkih vođa i da o njima stvori svoj sud. Uopšteno govoreći, sloboda političke rasprave je u samom jezgru koncepcije demokratskog društva. U skladu sa tim, granice prihvatljive kritike su znatno šire u odnosu na političare, nego u odnosu na obične građane. Drugim rečima, standard zaštite u ovom slučaju podrazumeva da političare ne treba štiti od kritike, naprotiv, u odnosu na njih treba omogućiti što više javne kritike. Sa druge strane, u obrazloženju presude povodom slučaja *Kastels protiv Španije*, Sud, između ostalog, navodi da su granice dozvoljenog kritikovanja šire u odnosu na vladu, nego u odnosu na običnog građanina, pa čak i političara. Dakle, Sud je ovom odlukom standard zaštite slobode izražavanja još više proširio tako da je vlada dužna da trpi veću javnu kritiku od one upućene ministru ili javnom funkcioneru kao pojedincu.

U Analizi se takođe zaključuje da odredbe Zakona o javnom informisanju koje se odnose na autocenzuru i kazne nisu u skladu sa načelima "pravičnosti procedure" kako u smislu Ustava Srbije (npr. čl. 22-24), tako i u smislu člana 6. Evropske konvencije o ljudskim pravima (koji se odnosi na tzv. *fair* postupak). Imajući u vidu rokove koje propisuju odredbe članova 72. i 73. Zakona o javnom informisanju ("organ za prekršaje dužan je da u roku od 24 sata od kada je izvršena dostava poziva okonča postupak", odnosno "rešenjem o prekršaju utvrđuje se rok za naplatu koji ne može biti duži od 24 sata od donošenja rešenja"), kazneno-prekršajni postupak koji propisuje Zakon o javnom informisanju ne može se smatrati pravičnim u smislu člana 6. Evropske konvencije o ljudskim pravima.⁴⁷

⁴⁴ K. A. Vimer, E. P. Gudman, E. Egan, *op. cit.*, p. 63.

⁴⁵ Uporedi: *Lingens and Lingens v. Austria*, 4 European Human Rights Report, 383, ¶10, 1982.

⁴⁶ Uporedi: *Castells v. Spain*, 14 European Human Rights Report, 45, ¶46, 1992.

⁴⁷ K. A. Vimer, E. P. Gudman, E. Egan, *op. cit.*, p. 66.

VII

U odnosu na zakonodavstvo i praksu u vezi sa ostvarivanjem slobode javnog informisanja u Srbiji, situacija u Crnoj Gori je drugačija. Tako prema odredbi člana 1, Zakona o javnom informisanju Crne Gore⁴⁸: (1) Radi obezbeđenja Ustavom zagarantovane slobode misli i javnog izražavanja mišljenja, slobode štampe i drugih vidova javnog informisanja i prava građana na objektivno i pravovremeno obaveštavanje o svim događajima i pitanjima od interesa za njihov život i rad, Republika Crna Gora obezbeđuje i jamči slobodu javnog informisanja. (2) Sloboda javnog informisanja garantuje se na nivou standarda koji su sadržani u međunarodnim dokumentima o ljudskim pravima i slobodama (OUN, OEBS, Savjet Evrope, EU). (3) Ovaj zakon i podzakonska akta doneti na osnovu njega treba tumačiti u skladu sa principima Evropske konvencije o ljudskim pravima i uz korišćenje prakse precedentnog prava Evropskog suda i Evropske komisije za ljudska prava.

Zanimljiva je argumentacija data u Obrazloženju Predloga Zakona o javnom informisanju, u kojoj se, između ostalog, ističe da su "...sagledane korisne sugestije OEBS-a vezane za ovu problematiku...", kao i da su u okviru odeljka pod nazivom "Osnovne odredbe", definisani "...pojmovi i garantije sloboda javnog informisanja u Republici Crnoj Gori na nivou standarda koji su sadržani u Međunarodnim dokumentima o ljudskim pravima i slobodama (OUN, OEBS, Savjet Evrope i EU)."⁴⁹

Ovaj veoma zanimljiv eksperiment u zakonodavnoj tehnici i metodologiji "harmonizacije" domaćeg zakonodavstva sa evropskim standardima, posebno Evropskom konvencijom o ljudskim pravima, a imajući u vidu mogućnost usklađivanja odluka domaćih sudova i drugih nadležnih državnih organa sa precedentnim odlukama Evropskog suda za ljudska prava zaista zaslužuje pažnju. Možda upravo ovim putem treba poći kao racionalim, efikasnim i ekonomičnim načinom da se domaće zakonodavstvo (kako republičko, tako i savezno) uskladi sa evropskim (i drugim međunarodnim) standardima ostvarivanja i zaštite ljudskih prava.

* * *

Sloboda javnog informisanja, posmatrana u realnom kontekstu ustavne i zakonske regulative i njihovog praktičnog ostvarenja u Srbiji i Crnoj Gori, odnosno Jugoslaviji danas mogu poslužiti kao veoma značajan indikator u kom pravcu treba

⁴⁸ Sl. I. RCG 3/98.

⁴⁹ Uporedi: Obrazloženje Predloga Zakona o javnom informisanju, Podgorica, 1998, str. 2, 3.

uložiti napore da se i u ovakvim uslovima ostvare osnovne pretpostavke fundamentalnih ljudskih prava, i samim tim, moderna demokratska pravna država zasnovana na evropskim i svetskim civilizacijskim tekovinama vladavine prava, demokratskog pluralizma i individualne slobode.

Polazeći od izloženog, posebno, iz konkretnih pravnih analiza odgovarajućih zakona o javnom informisanju (Srbije, odnosno Crne Gore), kao i odluka Evropskog suda za ljudska prava povodom zaštite slobode javnog informisanja, može se zaključiti da se evropski (međunarodni) standardi zaštite ljudskih prava, pre svega, određuju i preciziraju kako odgovarajućim evropskim i drugim međunarodnim konvencijama, tako i sudskim presudama. Sa svoje strane, ovako utvrđeni međunarodni standardi zaštite ljudskih prava u konkretnim slučajevima, takođe treba da budu i orijentacija i domaćim (tj. našim), sudovima u ostvarivanju svoje društvene i ustavne funkcije nezavisne sudske vlasti, zaštitnika prava građana i povrh svega, čuvara pravde i zakonitosti. To je ključ koji Srbiji i Crnoj Gori otvara vrata u Evropu i svet.

Rezime

Zaštita ljudskih prava ostvaruje se tako što se na osnovu domaćeg zakonodavstva i međunarodnih konvencija, sa jedne strane, određuju tzv. normativni okviri, a sa druge, međunarodni, odnosno evropski, standardi za njihovu zaštitu. Kako, međutim, sam normativni okvir bez konkretne aplikacije ne znači mnogo, neophodno je u svakom pojedinačnom slučaju utvrditi konkretne situacije i merila za njihovu primenu. Pošto je primena prava (i domaćeg i međunarodnog), pre svega, stvar sudova, to se i konkretni domaći i evropski (međunarodni) standardi zaštite ljudskih prava, prevashodno, konkretizuju i preciziraju odgovarajućim sudskim odlukama (odnosno odlukama drugih nadležnih organa).

Sloboda javnog informisanja je jedna od fundamentalnih ljudskih sloboda i prava. Ova oblast je u Srbiji regulisna posebnim Zakonom o javnom informisanju (1998), koji je izazvao niz kontroverzi u odnosu na evropske standarde zaštite slobode javnog informisanja kao osnovnog ljudskog prava, kako je to utvrđeno Evropskom konvencijom o ljudskim pravima (1950, pre svega članom 10. i odlukama Evropskog suda za ljudska prava u svojim presudama, npr. *Lingens protiv Austrije*, *Kastels protiv Španije* i dr).

Sloboda javnog informisanja, posmatrana u realnom kontekstu ustavne i zakonske regulative i njihovog praktičnog ostvarenja u Srbiji i Crnoj Gori, odnosno Jugoslaviji danas, može poslužiti kao veoma značajan indikator u kom pravcu treba

uložiti napore da se i u ovakvim uslovima ostvare osnovne pretpostavke fundamentalnih ljudskih prava, i samim tim, moderna demokratska pravna država zasnovana na evropskim i svetskim civilizacijskim tekovinama vladavine prava, demokratskog pluralizma i individualne slobode.

Prof. Stevan Lilić, Ph. D.

Freedom of Expression and European Standards

SUMMARY

Protection of human rights is, on one hand, achieved on the basis of national legislation and international conventions that set the normative framework, and on the other, by applying international and European standards for their protection. As the normative framework without concrete application does not have significant effects, it is necessary that in every individual case concrete measures be defined for their application. As the application of law, both national and international, is primarily the function of courts, the concrete realization of international and European standards (e.g. of human rights protection) is defined by the decision of the respective court (or other government agency).

Freedom of expression is one of the fundamental human rights and freedoms. This field in Serbia is legally regulated by the Law on Public Information (1998) that caused a series of controversies, particularly in respect to the protection of the freedom of expression as a fundamental human right as it is prescribed by the European Convention on Human Rights (1950), i.e. Article 10, as well as in the decisions of the European Court of Human Rights on these issues (e.g. Lingens v. Austria; Castels v. Spain, etc).

In this context, the way that the freedom of expression is regulated within the framework of the constitutional and legislative system and their practical realization in Serbia, Montenegro and Yugoslavia can present a significant factor in showing the direction in which human rights protection in this and other fields should be followed, and together with this the road towards the European tradition and standards of the rule of law, democracy and individual freedom.