

PRAVA I SLOBODE

Međunarodni i jugoslavenski standardi

Priredili

VOJIN DIMITRIJEVIĆ

MILAN PAUNOVIĆ

Beogradski centar za ljudska prava
Beograd, 1995.

Dr Stevan LILIĆ*

LJUDSKA PRAVA I SLOBODA JAVNOG INFORMISANJA

1. Ideja ljudskih prava. Ideja ljudskih prava javlja se u najrazličitijim formama ljudskog života i stvaralaštva — od umetnosti i književnosti, preko zakonodavstva i prava, filozofije i religije, do običaja i politike. Ova ideja ima svoju "...složenu filozofsku osnovu". Ipak, dva centralna pojma filozofije ljudskih prava su jednostavna i lako shvatljiva. To su pojmovi individualnosti ljudskog bića i samostalnosti njegove ličnosti. Čovek je shvaćen kao biće koje ima vlast nad svojim postupcima i *kod koga se uzrok delanja nalazi prvenstveno u njemu samom* (podvukao — S.L.).** Iako se koreni ideje o ljudskim pravima mogu naći još u antičkim grčkim mitovima***, može se reći da moderna misao o ljudskim pravima — kao opšte vrednosti čovečanstva — nastaje uporedo sa razvojem prosvetiteljstva i univerzalizma Novog doba. "Borba za to da neka osnovna ljudska prava i slobode ne uživaju samo građani jedne države, nego svi ljudi, počela je zapravo već u XVIII veku, usvajanjem čuvene Deklaracije o pravima čoveka i građanina na početku Francuske revolucije 1789. godine, jer to nije bio dokument koji se odnosio samo na Francuze. Pa ipak, suverenost države bila je toliko jaka da je diktirala koegzistenciju nedemokratskih i demokratskih država i vlada koje su poštovale i gazile ljudska prava. Smatralo se da je odnos između režima i

* Vanredni profesor Pravnog fakulteta u Beogradu

** Vane Ivanović, Aleksa Đilas (redaktori), *Zbornik o ljudskim pravima, Demokratske reforme*, London, 1983, str. 11.

*** Uporedi - Dragoljub Mićunović, *Temelji i budućnost ljudskih prava*, Jugoslovenska revija za međunarodno pravo, Tematski broj povodom 40. godina Univerzalne deklaracije o pravima čoveka, Beograd, br. 1—2, 1989, str. 3—4.

njegovih podanika bio unutrašnja stvar države, u koju se niko sa strane, a ponajmanje zvanični organ, nije smeo mešati. Zato su se u XIX veku tražila 'slaba mesta' tadašnjeg međunarodnog sistema u onim oblastima koje nisu bile pokrivena apsolutnom suverennošću države.*

2. **Međunarodni dokumenti.** Prekretnica u razvoju ljudskih prava nastupa nakon Drugog svetskog rata. U tom kontekstu je posebnu ulogu odigrala Povelja Ujedinjenih nacija (1945), kao i suđenje u Nirnbergu za zločin protiv čovečnosti i mira (1946). Suđenje u Nirnbergu pokazalo je da se, umesto podanika države, čovek pojavio kao subjekt univerzalnog, međunarodnog prava i da države više ne mogu računati na svoj zakonodavni suverenitet kao osnovu za potiskivanje i kršenje opštih ljudskih prava. Ubrzo zatim usvojen je i jedan broj *međunarodnih dokumenata* o ljudskim pravima** koji postavljaju osnove i standarde njihove zaštite i ostvarivanja, između ostalih: Opšta deklaracija o pravima čoveka UN (1948); Evropska konvencija o zaštiti prava čoveka i osnovnih sloboda (1950); Pakt o građanskim i političkim pravima UN (1966); Pakt o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima UN (1966) i dr.***

* Vojin Dimitrijević, *Opšti (međunarodni) standardi ljudskih prava*, Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu, Tematski broj o ljudskim pravima, Zagreb, br. 5—6, 1989, str. 559—600.

** Uporedi: Dokumentacija, Jugoslovenska revija za međunarodno pravo, Tematski broj povodom 40. godina Univerzalne deklaracije o pravima čoveka, Beograd, br. 1—2, 1989, str. 151—302.

*** Za pregled dokumenata o ljudskim pravima i slobodama vidi naročito:

Prava čoveka - Zbornik dokumenata o pravima čoveka (urednik: Vladan Vasiljević), Zemun, "Prometej", 1991;

Temelji moderne demokratije - Izbor deklaracija i povelja o ljudskim pravima (1215-1989) (urednik Dušan Mrđenović), Beograd, "Nova Knjiga", 1989;

Ljudska prava - Međunarodni dokumenti (Priredili Vojin Dimitrijević i Đorđe Lazin), Uporedni srpski i engleski tekst, Beograd, "Centar marketing", 1993, i dr.

3. Sloboda javnog informisanja. U osnovna ljudska prava spada i pravo na istinito, potpuno i blagovremeno informisanje.

Kod nas, normativne okvire za delatnosti u oblasti javnog informisanja određuje *Ustav Srbije*, koji, između ostalog, predviđa: "Sredstva javnog obaveštavanja koja se finansiraju iz javnih prihoda dužna su da blagovremeno i nepristrasno obaveštavaju javnost" (čl. 46. st. 7) i *Zakon o javnom informisanju* (SgRS 19/91). Ovaj zakon propisuje da su: "Sredstva javnog informisanja, koja se finansiraju iz javnih prihoda, dužna da blagovremeno i nepristrasno obaveštavaju javnost". (čl. 13. st. 1—2).

Poseban zakon u ovoj oblasti je *Zakon o radio-televiziji* (SgRS 48/91, 55/93), koji predviđa da se: "Za obavljanje radio-difuzne delatnosti osnivaju radio i televizijske organizacije koje obavljaju delatnost u skladu sa propisima o javnom informisanju, o sistemima veza i ovim zakonom" (čl. 1. st. 2), kao i da: "U obavljanju svoje delatnosti, radio i televizijske organizacije stvaraju nestranačke programe radio i televizije koji blagovremeno, nepristrasno, profesionalno i istinito informišu građane, doprinose zadovoljavanju njihovih obrazovnih, kulturnih i drugih potreba i interesa, doprinose slobodnom formiranju mišljenja slušalaca i gledalaca i podstiču stvaralaštvo iz svih oblasti društvenog života" (čl. 13. st. 1). Ovim zakonom osnovano je Javno preduzeće koje posluje pod firmom "Radio-televizija Srbije" — RTS (čl. 16).

4. Sloboda javnog informisanja i demonopolizacija i depolitizacija državne televizije. Početkom 1994. godine novoizabrani poslanici opozicionog DEPOS-a podneli su Narodnoj skupštini Srbije predloge za izmenu nekih odredaba postojećih zakona o javnom informisanju i radio-televiziji. Ovi predlozi našli su se sredinom 1994. godine na dnevnom redu Narodne skupštine Srbije, ali nisu usvojeni.

1. Na *Predlog Zakona o izmenama i dopunama Zakona o javnom informisanju* Vlada Srbije dostavila je Narodnoj skupštini svoje Mišljenje (065 br. 06-1333/6-24 od 6. aprila 1994).

a) **Udruženje novinara.** Predlog zakona predviđao je da udruženja novinara (dakle, ne samo jedno) utvrđuju kriterijume za sticanje statusa novinara na osnovu kodeksa profesije. Međutim, stav Vlade, prema kojem, navodno, nije moguće pravno ostvariti predloženo rešenje, u suprotnosti je sa zajemčenom slobodom organizovanja utvrđenom članom 44. Ustava. S tim u vezi, Vlada ističe da se "javna ovlašćenja, ne mogu poveriti neodređenom krugu subjekata" već samo tačno određenom subjektu. Međutim, suprotno od onoga što tvrdi Vlada, u ovom slučaju radi se o poveravanju javnih ovlašćenja "*većem broju subjekata*", a ne neodređenom broju subjekata. Kao referenca može se navesti važeći *Zakon o univerzitetu* koji javna ovlašćenja poverava većem broju različitih univerziteta i univerziteta umetnosti (čl. 5). Osim toga, rešenje koje Vlada brani, u suprotnosti je sa izričitom odredbom člana 64. Ustava koji predviđa da je protivustavan svaki akt i svaka radnja kojim se stvara ili podstiče bilo kakav monopolski položaj. Svojim stavom Vlada, umesto da sprečava, upravo štiti *monopolski položaj jedne novinarske organizacije* u odnosu na druge.

b) **Ombudsman.** Predlog zakona predviđao je da se u cilju zaštite prava na javno informisanje obrazuje nezavisni i stručni organ Narodne skupštine - ombudsman za javno informisanje. Stav je Vlade da ovo "pravno nije moguće prihvatiti", jer se "iz predloženog rešenja *ne vidi mesto u pravnom sistemu*, ni karakter organa čije se obrazovanje predlaže, naročito ako se ima u vidu da su struktura i nadležnost republičkih organa utvrđeni Ustavom Republike Srbije". Međutim, položaj i uloga ombudsmana jasno su definisani u Predlogu zakona, prema kojem je ombudsman za javno informisanje *stručni organ Narodne skupštine*, koji samostalno pokreće inicijative i postupke pred nadležnim organima. Ombudsman, dakle, nije nov "*republički organ*" koji remeti postojeću podelu vlasti i strukturu i nadležnosti republičkih organa, kako to Vlada tvrdi. Uvođenjem ombudsmana u oblasti javnog informisanja ne bi došlo do preplitanja njegovih kompetencija sa ovlašćenjima drugih organa, kako to prikazuje Vlada, već bi, kao

što to uporedna iskustva pokazuju, došlo do efikasnog popunjavanja tzv. pravnih praznina u zaštiti prava i sloboda u ovoj oblasti*.

2. Na *Predlog Zakona o izmenama i dopunama Zakona o radio-televiziji*, Vlada Srbije takođe je Narodnoj skupštini dostavile svoje *Mišljenje* (05 br. 06-1333/6-25 od 6. aprila 1994).

a) **Programski odbor.** Predlog ovog zakona predviđao je obrazovanje Programskog odbora kao organa Radio-televizije Srbije. Stav prema kojem predloženo rešenje ne treba prihvatiti i koji Vlada obrazlaže time što, navodno, "obrazovanje Programskog odbora kao paralelnog organa upravljanja u javnom preduzeću RT Srbije ne samo da ne bi bilo u skladu sa odredbama člana 13. i 14. Zakona o javnim preduzećima, već se ne vidi smisao obrazovanja dva organa za jednu funkciju", ne počiva na pravnim argumentima. Stav Vlade da je obrazovanje Programskog odbora RTS u suprotnosti sa Zakonom o javnim preduzećima ne može se prihvatiti iz razloga što organizaciju i rad RT Srbije ne reguliše Zakon o javnim preduzećima, kako tvrdi Vlada, već (poseban) Zakon o radio-televiziji. Stav Vlade — da "funkcije upravljanja nije moguće bez težih posledica deliti" — pravno ne znači ništa, niti se vidi stvarni smisao ove tvrdnje. Opšte je poznato da je tzv. funkcije upravljanja moguće deliti, pa je, sledstveno tome, ova funkcija često i podeljena, između ostalog, i između šefa države i parlamenta, predsednika vlade i resornih ministara, generalnog direktora i upravnog odbora, i sl.

b) **Izbor organa RTS od strane Narodne skupštine.** Predlog zakona predviđao je da organe Radio-televizije Srbije bira Narodna skupština, umesto da ih, kao do sada, imenuje Vlada. Stav Vlade, prema kojem se predloženo rešenje ne može prihvatiti, uz obrazloženje da bi se time, navodno, "izmenio ustavom utvrđeni

* U prilog stavu da je institucija ombudsmana kompatibilna sa našim ustavnim sistemom govori *Zakon o javnom informisanju Crne Gore* (SIRCG 56/93) koji predviđa posojanje kolegijalnog ombudsmana za javno informisanje pod nazivom *Savjet za zaštitu slobode javnog informisanja*, čije članove bira Skupština Republike (čl. 80—84).

karakter zakonodavog i izvršnog organa i dovela u pitanje ustavna odredba po kojoj Vlada vodi politiku", ne može se prihvatiti. Tvrdnja da bi izbor organa RTS od strane Skupštine bio neustavan, odnosno da bi time bilo dovedeno u pitanje "vođenje politike od strane Vlade", postavlja pitanje kako može Skupština postupati neustavno kada obavlja Ustavom utvrđene poslove (čl. 73). Upravo je smisao postojanja Skupštine u parlamentarnom sistemu podele vlasti taj da Skupština u svako doba može "dovesti u pitanje vođenje politike od strane Vlade", izglasavanjem nepoverenja Vladi u celini ili nekom njenom članu ako to nađe za shodno.

Suprotno od onoga što tvrdi Vlada, izborom organa Radio-televizije Srbije od strane Narodne skupštine, *ne narušava se princip podele vlasti*. S tim u vezi, prema članu 73. stav 1. tačka 13. Ustava, Narodna skupština je Ustavom ovlašćena da, osim donošenja opštih akata, *donosi i pojedinačne akte* kojima, između ostalog, *bira* predsednika, potpredsednika i ministre u Vladi, sudije Ustavnog i Vrhovnog suda i lica na drugim javnim funkcijama, kao što su, recimo, generalni direktor i članovi raznih organa RT Srbije. Prema tome, suprotno onome što tvrdi Vlada (kao i neki pravници u štampi), tj. da se izborom organa RT Srbije narušava princip podele vlasti, pojedinačni akti izbora javnih funkcionera od strane Skupštine sastavni su deo njenih ustavnih ovlašćenja i ne mogu predstavljati uzurpaciju.*

c) **Politička inkompatibilnost funkcije Generalnog direktora.** Predlog zakona predviđao je da za vreme obavljanja dužnosti, generalni direktor RTS ne može biti narodni poslanik u Narodnoj skupštini, niti može vršiti funkciju u drugom državnom organu ili političkoj stranci. Stav Vlade da se iz predloženog rešenja navodno "ne može dati ocena o pravnoj zasnovanosti

* U prilog stavu da je Narodna skupština ovlašćena da vrši izbor organa RTS i da time ne dovodi u pitanje princip podele vlasti, govore propisi koji su na snazi u Crnoj Gori. Tako, *Odluka o organizovanju Javnog preduzeća Radio-televizija Crne Gore* (SIRCG 3/94), između ostalog, izričito predviđaju da članove Upravnog odbora Radio-televizije Crne Gore imenuje Skupština Crne Gore "vodeći računa o stranačkoj predstavljenosti u Skupštini" (čl. 10).

predloženog rešenja", jer se "ne navodi ni osnov, ni razlozi inkompatibilnosti", pravno je neosnovan. Koliko je ovaj stav Vlade *protivrečan* jasno ilustruje član 13. Zakona o radio-televiziji koji izričito predviđa da u obavljanju svoje delatnosti radio i televizijske organizacije "*stvaraju nestranačke programe*". Po prirodi stvari, stvaranje nestranačkog programa ne može biti povereno generalnom direktoru koji je istovremeno i funkcioner jedne političke stranke, niti narodnom poslaniku koji se u Narodnu skupštinu bira po političkoj osnovi. Prema našem važećem zakonodavstvu, bezbroj je primera inkompatibilnosti funkcija (npr. Predsednik Republike ne može obavljati drugu javnu funkciju ili profesionalnu delatnost; ministar ne može vršiti nikakvu javnu, profesionalnu i drugu funkciju koja je nespojiva sa njegovom funkcijom ministra; zaposleni u državnim organima i postavljena lica ne mogu biti članovi organa političkih stranaka, itd).

5) **Demonopolizacija i depolitizacija državne televizije kao pretpostavka ostvarivanja slobode javnog informisanja u Srbiji.** Informativna i tehnološka demonopolizacija i uređivačka depolitizacija Radio-televizije Srbije neophodna je za stvarni početak procesa demokratizacije političkog života u Srbiji i potpunijeg ostvarivanja slobode javnog informisanja. Pravno posmatrano, Ustav Srbije izričit je u pogledu monopola: protivustavan je svaki akt i svaka radnja kojima se stvara ili podstiče monopolski položaj (čl. 64). Ovo važi i za monopolski položaj RTS kao informativnog i tehnološkog sistema koji obavlja javnu službu u oblasti javnog informisanja. Demonopolizacija javnog informisanja, posebno Radio-televizije Srbije, između ostalog, može se postići inkorporacijom pojedinih "anti-monopolskih" solucija u zakonske propise u oblasti javnog informisanja i, posebno, u vezi deakumulacije funkcija, izbora organa upravljanja od strane predstavničkog tela i uvođenje "zaštitnika prava na slobodno informisanje" (ombudsman).