

СТЕВАН ЛИЛИЋ

STEVAN LILIĆ

СЛОБОДА ЈАВНОГ ИНФОРМИСАЊА И СЛОБОДА
УДРУЖИВАЊА КАО ПРЕТПОСТАВКЕ
ДЕМОКРАТСКЕ ПРАВНЕ ДРЖАВЕ

LA LIBERTÉ DE L'INFORMATION PUBLIQUE ET LA LIBERTÉ
D'ASSOCIATION COMME PRÉALABLES DE L'ÉTAT
DÉMOCRATIQUE ET DE L'ÉTAT DE DROIT

Отисак из зборника радова *Успостављање модерне демократске и правне државе у Србији* (Научни скупови Српске академије наука и уметности, књ. LXXXVIII, Одељење друштвених наука, књ. 20)

Extrait du recueil des travaux *Etablissement de l'état démocratique et de l'état de droit en Serbie* (Conférences scientifiques de l'Académie serbe des sciences et des arts, Vol. LXXXVIII, Classe des sciences sociales, Vol. 20)

БЕОГРАД

1997

СЛОБОДА ЈАВНОГ ИНФОРМИСАЊА И СЛОБОДА УДРУЖИВАЊА КАО ПРЕТПОСТАВКЕ ДЕМОКРАТСКЕ ПРАВНЕ ДРЖАВЕ

СТЕВАН ЛИЛИЋ

I. УВОД

Слобода јавног информисања и слобода удруживања изводе се из корпуса традиционалних политичких и грађанских права посебно утврђених и уобличених током грађанских револуција крајем XVIII века. „Може се са правом рећи да је најважнију црту последњих неколико векова представљало управо напредовање на плану човекових права и слобода у односу на прошле епохе.“¹

Као цивилизацијске политичке и правне тековине изведене из слободе изражавања, слободе мисли, слободе штампе и слободе јавног окупљања и удруживања,² слобода јавног информисања и слобода удруживања чине две основне претпоставке установљивања модерне правне и демократске државе насупрот полицијским и апсолутистичким државама касног средњег века. Слобода и право грађана да јавно износе своја политичка и друга уверења и могућност формирања алтернативних покрета и организација данас чине основу модерне концепције људских права изражених, између осталог, и као слобода удруживања и, посебно, слобода јавног информисања, у смислу да „... у основна људска права спада и право на истинито, потпуно и благовремено информисање“.³

Занимљиво је да је о карактеристичној вези између слободе информисања (штампе) и слободе удруживања и код нас указивано пре више од педесет година. Тако се, рецимо, истицало (М. Илић) да: „... могућност слободног исказивања свог мишљења није само претпоставка нормализације политичког живота, него и средство за њено остварење... Најважнији облик тог исказивања данас јесте несумњиво штампа за коју је речено да представља четврту власт у држави и да у савремено доба замењује скупове свих грађана на агори или форуму...“.⁴ У том контексту

¹ Војислав Становчић, *Слобода и права човека и грађанина*, Енциклопедија политичке културе, Београд 1993, стр. 1056.

² Упореди: *Темељи модерне демократије – избор декларација и повеља о људским правима (1215–1989)*, Београд 1989.

³ Упореди: Стеван Лилић, *Људска права и слобода јавног информисања*, Права и слободе, међународни и југословенски стандарди, Београд 1995.

⁴ Михаило Илић: *Штапа треба изменити у закону о штампи*, Београд 1938, стр. 6.

може се рећи да су слобода јавног информисања и слобода удруживања, као и њихова међусобна условљеност и повезаност, битне претпоставке савремене правне и социјалне државе.

II. ПРАВНА ДРЖАВА

Правна држава (*Rechtsstaat*)⁵ и принцип владавине права (*Rule of Law*)⁶ велике су тековине европске и светске цивилизације.⁷ Значај правне државе је у томе што обезбеђује *легалитет* (законитост) државних одлука. Као творевина XIX века, концепт правне државе подразумева нормативистички модел уређења друштвених односа, према којем се правним нормама, оличеним у законима и другим општим подзаконским актима (нпр. уредбама, наредбама и правилницима), прописују правила друштвеног понашања. На основу општих правних норми, доносе се појединачне правне норме оличене у појединачним правним актима (нпр. пресудама судова и решењима органа управе) које непосредно утичу на понашање људи.

Међутим, концепт правне државе у свом изворном виду, који подразумева да је неки поступак власти оправдан самим тим што је легалан, тј. у складу са неким прописом, данас не би могао бити остварен без велике опасности по опште демократске тековине (довољно је само помислити нацистичке и расистичке режиме). За разлику од овог првобитног концепта правне државе, савремене концепције о улози државе у друштву полазе од тога да је у вршењу власти држави, осим легалитета, неопходан и *легалитимитет*, тј. оправданост неког деловања у сваком конкретном случају. Према томе, неки поступак (нпр. доношење закона, уредбе или појединачног акта) не постаје легитиман самим тим што га је спровела држава или неки њен орган, већ се оправданост сваког конкретног поступка или акта мора ценити и по основу оправданости његове садржине. Због тога правна држава данас не може бити циљ, већ само *нужна претпоставка* за владавину права, остваривање уставности и законитости, правде и правичности.

Првобитни теоријски концепт правне државе стављен у контекст тзв. класне суштине државе и права, међутим, нарочито долази до изражаја крајем тридесетих, а пуни замах добија током четрдесетих и педесетих година овога века у Совјетском Савезу и другим социјалистичким земљама.⁸ Према једном карактеристичном совјетском становишту (А. И. Денисов), „... У сваком класном друштву постоје економске, културне, спортске и друге организације. Међу овим разноврсним организацијама,

⁵ Упореди: Слободан Јовановић, *Основи правне историје о држави*, Београд 1914; Ђорђе Тасић, *Проблем оправдања државе*, Београд 1920; Миливоје Марковић, *Правна држава*, Београд 1939; Данило Басти, Дитер Милер, *Правна држава – историја и будућност једне идеје*, Београд 1991; Славољуб Поповић, *О правној држави*, Београд 1995, и др.

⁶ Упореди: E. C. S. Wade, A. W. Bradley, *Constitutional and Administrative Law*, (10th edition), London 1987, стр. 91–104.

⁷ Упореди: Lord Lloyd of Hampstead, Freedman, M. D. A., *Lloyd's Introduction to Jurisprudence*, London 1985.

⁸ Упореди: Hugh Collins, *Marxism and Law*, Oxford 1982.

које се једна од друге разликују својом класном садржином, карактером и намером, а такође и по својим организационим принципима, наилазимо и на државу. То је политичка организација... Државом се управо и назива она нарочита организација помоћу које класа остварује своју никаквим законом ограничену власт – диктатуру.⁹ Примера ради, као последица тога, у „класној држави“, управна функција своди се на „... прикупљање пореза, политичку репресију (прогонства и изгнанства, хапшења), управљање војском и организацију шпијунаже и контрашпијунаже, заштиту друштвеног поретка и државне безбедности и сл.“¹⁰ Иако данас већ одавно напуштено, поједини наши аутори и данас упорно заступају ово становиште (посебно Р. Лукић) које државу своди на: „... организацију владајуће класе за заштиту класних интереса путем монопола физичке силе...“¹¹

Насупрот оваквим моделима, модели државе који данас преовлађују у развијеним земљама (посебно европским), произлазе из концепције *социјалне функције државе* и њене улоге у остваривању опште друштвене добробити (*bono publico*). Овај концепт полази од тога да се вршење активност државе, не може свести искључиво на вршење државне власти, већ да активност државе, пре свега, подразумева вршење *јавних служби*, као активности којима се стварају и обезбеђују услови који су неопходни грађанима за њихов свакодневни живот и рад и које доприносе општем културном развоју и напретку друштва као целине.¹² Крајња консеквенца овог става је савремена концепција државе и њених активности која почива на вредносној премиси да врховни правни и политички принцип није сувереност (неограниченост) државне власти, већ људска права као природна права човека и грађанина.¹³

III. УСТАВНА И ЗАКОНСКА РЕГУЛАТИВА СЛОБОДЕ ЈАВНОГ ИНФОРМИСАЊА И СЛОБОДЕ УДРУЖИВАЊА

Остваривање и заштита људских права и слобода, посебно слободe јавног информисања и слободe удруживања, у великој мери зависе и од садржине уставних и законских одредби, односно од начина њиховог регулисања, остваривања и заштите. Важни савезни устав, као и устави Србије и Црне Горе и одговарајуће савезно и републичко законодавство

⁹ А. И. Денисов, *Основи марксистичко-ленинистичке теорије државе и права*, Архив за правне и друштвене науке, Београд 1949, стр. 58–60.

¹⁰ А. И. Денисов, *op. cit.*, стр. 165.

¹¹ Радомир Лукић, *Теорија државе и права*, Београд 1973, стр. 56. Осим тога упореди: Радомир Лукић, *Теорија државе и права I*, Београд 1956, стр. 127 („Држава је организација с монополом физичког насиља“) и Радомир Лукић, *Увод у право*, Београд 1993, стр. 43 („Зато државу можемо најкраће да дефинишемо као организацију која има најјачи апарат за физичку принуду у датом друштву, или краће, као организацију с монополом за физичку принуду“).

¹² Упореди: Леон Диги, *Преображаји јавног права*, Београд 1929.

¹³ Упореди: Стеван Дилић, *Управно право*, Београд 1995, стр. 478–484.

у овој области прокламују и нормативно регулишу како слободу јавног информисања, тако и слободу удруживања, посебно политичког и синдикалног. Међутим, правна регулација ових фундаменталних институција савремене демократске правне државе у данашњој Југославији показује низ неуједначености и у садржинском, и у процесном погледу. Уопштено посматрано, ове неуједначености у Југославији последица су како опште неусклађености постојећег савезног правног поретка са новим савезним уставом, тако и одређених неусклађености устава и законодавства република чланица југословенске федерације са савезним уставним и правним поретком. Осим тога, на ову ситуацију утиче и одговарајућа неусклађеност правних поредака у оквиру самих република. Полазећи од тога, може се рећи да се општа неуједначеност правног поретка у нашој земљи рефлектује и на неуједначеност у регулисању института слободе јавног информисања и слободе удруживања.

IV. СЛОБОДА ЈАВНОГ ИНФОРМИСАЊА

У савременим условима слобода јавног информисања, као фундаментално људско право, обухвата право на истиниту, благовремену и објективну информацију, као и право да се јавно критикују и траже објашњења у односу на конкретне поступке и акте власти и других јавних субјеката. У својој еволуцији од права на слободу мисли, преко права јавног изношења свог мишљења, до права да се буде обавештен, слобода јавног информисања постаје саставни део бројних међународних правних инструмената (посебно оних који се односе на остваривање и заштиту људских права) и одговарајућих унутрашњих правних режима појединих земаља.¹⁴ Слобода јавног информисања такође подразумева право грађанина да на свој захтев буде упознат са подацима из службених и других јавних евиденција који се о њему прикупљају и обрађују, односно право да се изврши исправка уколико ти подаци не одговарају стварном чињеничном стању. Овим поводом, међутим, нисмо у могућности да улазимо у ово веома обимно и „осетљиво“ подручје које се често назива „право приватности“, јер, како се истиче, „од свих људских права у међународном каталогу, приватност је можда најтеже одредити и дефинисати“.¹⁵

Слобода информисања данас представља комплексну и веома динамичну област, која има дугу и бурну историју; та слобода је извојевана у „великим биткама за слободу штампе“.¹⁶ Како се данас истиче: „Слобода информисања – право да се траже, примају и користе информације и идеје – свакако је јединствена међу осталим слободама. Она је, како је речено на првој седници Генералне скупштине, камен темељац свих слобода ка којима су усмерене Уједињене нације, или како је то формулисао

¹⁴ Види Чок, *Јавно информисање – правни вид стварности и креирања информација*, Београд 1972, стр. 21.

¹⁵ James Michael, *Privacy and Human Rights: An International and Comparative Study, with Special Reference to Developments in Information Technology*, London 1994, стр. 1.

¹⁶ Упореди: Михаило Бјелица, *Велике битке за слободу штампе*, Београд 1985.

судија (Врховног суда САД) Карлозо, 'основа и незаобилазни услов скоро свих осталих облика слободе'. Она такође одређује садржину других слобода (Слоан), она је, како рече Мирабо, 'она слобода без које се друге слободе не би могле остварити'. (...) Слободна штампа и остала средства јавног информисања су, као и независно судство, механизми за остварење других права и слобода, јер у земљи у којој има слободе информисања и у којој су медији слободни, већа је вероватноћа да ће се друга права и слободе поштовати. Шта год рекли правници, крајња санкција за повреду људских права је снага едукованог јавног мњења, а управо су то штампа и друга средства јавног информисања која то јавно мњење истовремено и обавештавају и едукују. Осим тога, слободни медији, тамо где постоје, моћно су средство за остваривање људских права и на међународном плану. Чак су и ауторитарни режими осетљиви у односу на светско јавно мњење."¹⁷

1) *На савезном нивоу* слобода јавног информисања регулисана је како одговарајућим одредбама савезног устава и (још увек са новим уставним поретком неусклађеног) савезног Закона о основама система јавног информисања (Сл. лист СФРЈ 84/90).¹⁸

2) Слобода јавног информисања у *Србији* регулисана је одговарајућим одредбама Устава Републике Србије и посебним Законом о јавном информисању (СгРС 19/91). Осим тога, слобода јавног информисања регулисана је и одговарајућим одредбама Закона о радио-телевизији (СгРС 48/91; 55/93), Закона о системима веза (СгРС 3/91), Закона о издавању публикација (СгРС 37/91), односно Закона о јавним службама (СгРС 42/91) и Закона о јавним предузећима (СгРС 6/90).

3) Слобода јавног информисања у *Црној Гори* регулисана је одговарајућим одредбама Устава Републике Црне Горе и посебним Законом о јавном информисању (СлРЦГ 56/93). Осим тога, слобода јавног информисања регулисана је и Одлуком о организовању Јавног предузећа Радио-телевизија Црне Горе (СлРЦГ 43/94).

Са становишта остваривања слободе јавног информисања, посебно у односу на тзв. државну радио-телевизију (РТС) у Србији, може се рећи да постојећи уставни и законски оквири који регулишу обављање јавних служби у области јавног информисања и организацију и рад Радио-телевизије Србије (тј. Закон о јавном информисању, Закон о радио-телевизији, Закон о јавним предузећима, Закон о јавним службама и др.) сами

¹⁷ John P. Humphry, *Political and Related Rights*, »Human Rights in International Law – Legal and Policy Issues« (Theodor Meron, Editor), Oxford 1985, стр. 181–182.

¹⁸ Према Уставном закону о спровођењу Устава СРЈ, требало је да Закон о основама система јавног информисања буде усклађен са Уставом СРЈ до 31. децембра 1992. године. Међутим, као што је познато, овај рок је више пута пролонгиран, тако да овај Закон ни до данас (средина 1996) није усклађен.

Интересантно је овом приликом напоменути да се у Уставном закону у члану 15, под тачком 29 (која се односи на Закон о основама система јавног информисања), поткрала груба грешка, јер је наведено да је овај Закон објављен у Службеном листу СФРЈ 39/85 и 84/90. Међутим, према одредби члана 26. Закона о основама система јавног информисања (84/90), Закон о основама система јавног информисања (39/85) престао је да важи доношењем новог Закона (84/90).

по себи не представљају основ монополског положаја и понашање РТС. Ово из разлога што област јавног информисања, посебно када је реч о радио-телевизијском комплексу, мора у основи пратити одређену логику функционисања технологије одређеног система. Међутим, оно што ове законе доводи у ситуацију да се на основу њих могу генерисати „монополски елементи“ јесу поједине одредбе које омогућавају узурпацију јавног интереса од стране владе, владајуће политичке странке и саме радио-телевизијске организације (нпр. одлучивање о додели радио-фреквенција, кумулација политичких и управљачких функција од стране генералног директора РТС, производња страначки пристрасних и необјективних информативних програма и сл.).¹⁹ Отуда: „... да би се медији комуникације оправдали као врста јавне службе, њихова улога и значај морају се јасно и веродостојно одредити (...) концепција јавне службе мора се одвојити од појма монопола (Р. Вилијамс)“.²⁰

Као конкретна илустрација стања у вези са остваривањем слободе јавног информисања у Србији могу послужити неки примери из рада Радио-телевизије Србије. Тако, Устав Србије, између осталог, предвиђа: „Средства јавног обавештавања која се финансирају из јавних прихода дужна су да благовремено и непристрасно обавештавају јавност“, док Закон о јавном информисању прописује да су „Средства јавног информисања дужна да истинито обавештавају јавност“. Бројне незаконитости у свом раду Радио-телевизија Србије „остварила“ је у својим информативним емисијама. Према Закону о радио-телевизији: „Радио-телевизија Србије припрема и реализује програме радија и телевизије у циљу истинитиој, благовременој, професионалној и непристрасној информисања грађана...“. Анализе садржине дневника РТС (које су објављене у дневној штампи током 1993. године), међутим, говоре друкчије. Тако, примера ради: а) РТС није истинито информисала грађане, јер (11. јан.) у Дневнику „уопште није нашла место вест о два страна носача авиона који улазе у Јадран“; б) РТС није благовремено информисала грађане јер је (11. јан.), поводом избора за Председника Црне Горе, „непожељна“ вест о победи Момира Булатовића над Бранком Костићем „ћушнута тек у 32. минут“ Дневника; в) РТС није професионално информисала грађане, јер је поводом конференције у Женеви (12. јан.): „ТВС остала дужна својим гледаоцима и информацију о комплетној садржини коригованог документа о уставном устројству БиХ, да би Југословени знали шта је договорено на крају“; д) РТС није била непристрасна у информисању грађана, јер „начин на који је ТВС у Дневнику 8. јануара (уредник А. Љубичић) известила о скандалозном понашању В. Ш. у Палати федерације показало је, без и најмање дилеме, упадљиву благонаклоност према лидеру радикала, које узима у заштиту и од њега самог“.

Закон о радио-телевизији такође изричито предвиђа да „У обављању своје делатности, радио и телевизијске организације стварају нестраначке програме...“. Међутим, тадашњи генерални директор РТС истовремено је

¹⁹ Стеван Лилић, *Монопол и анти-монопол јавних служби (случај Радио Телевизије Србије)*, Правни живот, 11–12, 1994.

²⁰ Џон Кин, *Медији и демократија*, Београд 1995, стр. 89.

био високи функционер једне политичке странке (тј. члан Извршног одбора Социјалистичке партије Србије). С обзиром на то да је Радио-телевизија Србије по закону јавно предузеће, то значи да се генерални директор РТС морао изричито и јавно одредити: или оставка на партијску функцију, или оставка на положај директора (тзв. замрзавање функције правно не значи ништа и само доводи у заблуду ширу јавност). Стога, осим што обављањем и партијске и директорске функције генерални директор РТС политички компромитује процес деполитизације јавних медија, он истовремено наноси и велику правну штету Србији јер су, као последица његовог противправног статуса, и све његове одлуке и радње у вези са радом и пословањем РТС-а незаконите.

Осим тога, случај РТС занимљив је и по томе што је према Уставу Србије: „Противуставан сваки акти и свака радња којима се ствара или подстииче монополски положај...“. С обзиром на то да грађани Радио-телевизији Србије плаћају ТВ „претплату“ преко таксе на електрична бројила, то се и РТС налази у монополском положају у односу на друге радио и ТВ станице, јер се ово своди на *џорез* који грађани плаћају РТС-у.

VI. СЛОБОДА УДРУЖИВАЊА

Упоредо са слободом јавног информисања, и слобода удруживања, посебно политичког, синдикалног, као и у разна невладина удружења грађана представља битан услов демократизације јавног живота и остваривања личних и групних интереса грађана.²¹ Међутим, за разлику од слободе јавног информисања као „новог“ људског права које је проистекло из права на слободу мишљења, слободу штампе и слободу располагања информацијама, за слободу удруживања се може рећи да представља „традиционалну“ политички (посебно синдикалну) слободу. Како се истиче: „Изолован и сам (у мери у којој је то заиста могуће у савременом друштву), појединац је веома слаб. Парадоксално је да се појединци морају удруживати чак и када треба да одбране своја индивидуална права. Демократији су неопходне политичке странке, религији цркве, а радницима синдикати... Међутим, слобода удруживања се проглашава као индивидуално право, а не као право којим располаже нека група.“²² Тако, слобода удруживања од посебног је значаја за синдикални покрет, слобода удруживања од нарочито је значаја и у односу на политичко удруживање и оснивање политичких странака, тако да је „право на организовање интересних група постало централно место демократских политичких процеса“.²³

²¹ Упореди: Sheldon Leader, *Freedom of Association: A Study in Labor Law and Political Theory*, London 1992.

²² John P. Humphry, *Political and Related Rights*, Human Rights in International Law – Legal and Policy Issues (Theodor Meron, Editor), Oxford 1985, стр. 190.

²³ John Roche, Murry Stedman Jr., *The Dynamics of Democratic Government*, New York 1954, стр. 27.

Након пада Берлинског зида (1989) и поновне појаве политичког плурализма, у бившим комунистичким земљама Европе, укључујући и нашу, слобода удруживања уопште, а посебно политичког, постала је веома актуелна. У том контексту и питање формирања политичких странака²⁴ избија у први план: „Непосредно пред драматичне догађаје који су 1989. године темељно уздрмали „политички рељеф“ Централне и Источне Европе – у Србији, као и у (СФР) Југославији, чији је Србија била део, владајућа комунистичка партија била је једини стварни политички субјект, а све остале организације (синдикат, омладинска организација и друга удружења) само њена безживотна сенка. За неколико месеци дошло је у овом погледу до темељног обрта у коме је владајућа партија (Савез комуниста Србије) постала један од учесника у политичком процесу, формално равноправан са другим партијама чије је формирање почело крајем 1989. године. Од краја 1989. до краја 1990. године, образовано је око педесет нових партија и других политичких организација.“²⁵ Имајући ово у виду, овом приликом изнећемо само основне аспекте уставне и законске слободе политичког удруживања у нашим приликама.

Важећи савезни устав, као и устави Србије и Црне Горе и одговарајуће савезно и републичко законодавство у овој области прокламују политички плурализам и систем пријаве за основне постулате деловања и оснивања политичких странака.

1) *На савезном нивоу*, правни статус политичких странака и поступак њиховог оснивања, односно забране, регулисан је одговарајућим одредбама савезног устава и Закона о удруживању грађана у удружења, друштвене организације и политичке организације које се оснивају за територију СФРЈ.

Према савезном *Закону о удруживању грађана у удружења, друштвене организације и политичке организације које се оснивају за територију СФРЈ* (Сл.СФРЈ 34/90), грађани се могу слободно и добровољно повезивати и удруживати и у том циљу могу оснивати удружења, друштвене организације и политичке организације за територију Југославије. Ове организације су равноправне и уживају једнаку правну заштиту. Политичка организација стиче својство правног лица уписом у посебан *регистар*. Подаци о упису у регистар су јавни и објављују се у савезном службеном листу.

Политичка организација је дужна да у року од тридесет дана од дана оснивања (односно одржавања оснивачке скупштине) поднесе *пријаву* за упис у регистар. Орган који је надлежан за упис дужан је да у року од 15 дана од дана подношења пријаве упише политичку организацију у регистар и о томе донесе *решење*. Међутим, уколико надлежни орган у року од 15 дана не донесе решење о упису политичке организације у регистар,

²⁴ „Савремена демократска политичка странка је организација која жели победу без уништавања противника и која прихвата резултате избора као искључивог арбитра у овом надметању“. (Види: Grover Rich, Jr. *Political Parties, Past and Present*, Fundamentals of Political Science, Edited by Ossip Flechtheim, New York 1952, стр. 315).

²⁵ Владимир Гоати, *Социјална основи политичких партија у Србији*, Потиснуто цивилно друштво (Едитор: Вукатин Павловић), Београд 1995, стр. 199.

сматраће се да је упис у регистар извршен. Орган надлежан за упис у регистар може *одбити* упис политичке организације у регистар уколико нису испуњени услови који су предвиђени законом. Образложено *решење о одбијању* уписа политичке организације доноси функционер који руководи радом органа који је надлежан за упис политичке организације у регистар. Према закону, против решења о одбијању уписа у регистар *није допуштена жалба*, већ је могуће покренути *уравни спор* пред Савезним судом у року од тридесет дана од дана достављања решења. Међутим, против одлуке Савезног суда о одбијању уписа у регистар политичке организације може се изјавити *жалба* том суду у року од 15 дана од дана достављања одлуке.²⁶

2) Правни статус политичких странака у Србији регулисан је одговарајућим одредбама Устава Републике Србије и посебним Законом о политичким организацијама. Осим тога, положај и рад политичких странака у Србији регулисан је и посебним Законом о финансирању политичких организација (1990), а по логици ствари могућа је и супсидијарна примена одредаба раније донетог Закона о друштвеним организацијама и удружењима грађана (СрСРС 24/82; 17/84; 50/84).

За разлику од савезног законодавства, који у оквиру истог закона регулише оснивање и делатност удружења грађана, друштвених организација и политичких организација, у Србији је донет посебан *Закон о политичким организацијама* (СрСРС 37/90). Политичка организација уписује се у регистар даном подношења *пријаве* надлежном републичком органу за послове правосуђа. О упису у регистар, као и о брисању из регистра у случају престанка рада политичке организације, надлежни орган доноси *решење*, које се објављује у службеном гласнику. Ако орган који је надлежан за упис политичке организације не донесе решење о упису у регистар у року од 30 дана од дана подношења пријаве, сматраће се да је организација уписана у регистар.

За разлику од савезног закона, према којем орган надлежан за упис може решењем *одбити* упис политичке организације у регистар уколико утврди да нису испуњени услови који су предвиђени законом (дакле, након спроведеног управног поступка), према Закону о политичким организацијама Србије, надлежни орган може пријаву за упис политичке странке у регистар *одбити* у случају да нису испуњени одговарајући услови за регистрацију политичке странке (дакле, без спроведеног управног поступка). Према Закону, то је случај када уз пријаву није поднет акт о оснивању, затим, када је пријављен назив политичке организације којим се вређа јавни морал или када је у регистар већ уписана политичка организација са истим именом.

²⁶ Интересантно је овим поводом указати на околност да у овом конкретном случају, Савезни закон предвиђа једну веома ретку ситуацију у којој је допуштена жалба у управном спору (с обзиром на то да према Закону о управним споровима, жалба против одлука судова у управним споровима у начелу није допуштена). Тако, „против одлуке у управном спору жалба се може изјавити само ако је то предвиђено законом у одређеним стварима“ (чл. 19, ст. 1. Закона о управним споровима).

3) У Црној Гори правни статус политичких странака регулисан је одговарајућим одредбама Устава Републике Црне Горе и Законом о удруживању грађана. Осим тога, у Црној Гори донет је и посебан Закон о финансирању политичких странака (1990), као и Правилник о регистру политичких организација (1990).

Према црногорском *Закону о удруживању грађана*, политичке организације су слободна и добровољна удружења грађана основана ради испољавања и развијања политичких активности и остваривања политичких циљева. Политичка организација може да почне са радом даном уписа у регистар политичких организација који води надлежни републички орган за послове правосуђа. Упис у регистар врши се на основу *пријаве* која се подноси у року од 15 дана од дана оснивања политичке странке и уз коју се подноси и одлука о оснивању, статут и програм. Надлежни орган дужан је да у року од 15 дана од дана подношења пријаве изврши упис у регистар. О извршеном упису издаје се *пошврда*. Дакле, важећи прописи о оснивању политичких странака у Црној Гори предвиђају издавање потврда о упису политичке организације у регистар, а не, као што то предвиђају прописи у Србији и на савезном нивоу, доношење решења о упису.

Осим у погледу издавања потврде о упису, поступак уписа политичке странке у Црној Гори разликује се од поступка уписа политичких странака на савезном нивоу и у Србији и по томе што надлежни орган *не може одбити или одбацити пријаву* према сопственој оцени, већ за то мора покренути *поступак пред Уставним судом*. Тако, ако орган надлежан за регистрацију сматра да статут или програм политичке организације није у складу са законом и Уставом Црне Горе, дужан је да пред Уставним судом Црне Горе покрене поступак за оцену уставности и законитости тог акта. Када Уставни суд оцени да статут или програм политичке организације није у складу са Уставом Црне Горе, утврдиће то својом *одлуком* коју доставља политичкој организацији и надлежном органу који је покренуо иницијативу. Орган надлежан за регистрацију политичких странака, на основу одлуке Уставног суда доноси *решење о брисању* из регистра уколико политичка организација у року од 15 дана од дана достављања одлуке Уставног суда не усагласи статут или програм са законом или Уставом Црне Горе.

* * *

Слобода јавног информисања и слобода удруживања, посматрана у реалном контексту уставне и законске регулативе и њиховог практичног остварења у Србији и Црној Гори, односно Југославији, данас могу послужити као веома значајан индикатор у ком правцу треба уложити напоре да се и у оваквим условима остваре основне претпоставке фундаменталних људских права и, самим тим, и модерна демократска правна држава заснована на европским и светским цивилизацијским тековинама владавине права, демократског плурализма и индивидуалне слободе.

Stevan Lilić

LA LIBERTE DE L'INFORMATION PUBLIQUE ET LA LIBERTE
D'ASSOCIATION COMME PREALABLES DE L'ETAT
DEMOCRATIQUE ET DE L'ETAT DE DROIT

Résumé

La liberté de l'information publique et la liberté d'association émanent du corps des droits politiques et civils traditionnels, définis et élaborés au cours des révolutions bourgeoises de la fin du XVIII^e siècle. Dérivés de la liberté d'expression, de la liberté de pensée, de la liberté de la presse et de la liberté de réunion et d'association, ces acquis de la civilisation en matière politique et juridique constituent le préalable de l'instauration de l'Etat de droit et de l'Etat démocratique modernes, à l'opposé des Etats policiers et absolutistes du bas Moyen âge.

La liberté et le droit des citoyens d'exprimer publiquement leurs convictions politiques et autres, et la possibilité de créer des organisations et mouvements alternatifs constituent aujourd'hui le fondement de la conception moderne des droits de l'homme que sont la liberté de l'information publique et la liberté d'association.

Du point de vue théorique, la liberté de l'information publique englobe, dans le monde contemporain, le droit à l'information véridique et objective fournie en temps voulu, et le droit de critiquer publiquement et de demander des éclaircissements sur les faits et gestes concrets des pouvoirs et des autres acteurs de la vie publique. Par ailleurs, cette liberté sous-entend le droit du citoyen de se voir fournir, sur sa demande, les données des registres officiels et autres fichiers publics le concernant, et le droit d'exiger qu'elles soient rectifiées si elles ne correspondent pas à l'état de choses réel. Du point de vue pratique, l'analyse des dispositions constitutionnelles et légales de notre droit positif permet de constater l'état relativement satisfaisant de notre réglementation dans ce domaine. En revanche, s'agissant de l'exercice pratique de ces libertés, on note toute une série de dérogations (dans le cas, par exemple, de la radio et de la télévision). En ce sens, le degré que le système juridique permet d'atteindre en matière de liberté de l'information publique est un des préalables essentiels à l'existence d'une société démocratique moderne et de l'Etat de droit.

De son côté, la liberté d'association, surtout politique et syndicale, jointe à celle d'adhérer à diverses associations de personnes et organisations non gouvernementales, est une des conditions majeures de la démocratisation de la vie publique et de la réalisation des intérêts individuels et de groupe des citoyens.

Considérées dans le contexte de la réglementation constitutionnelle et légale et dans celui de leur réalisation pratique dans la Serbie d'aujourd'hui, la liberté de l'information publique et la liberté d'association peuvent être un indicateur extrêmement important de l'orientation des efforts qu'il faut accomplir pour y créer les préalables essentiels à l'exercice des droits fondamentaux de l'homme et, partant, à l'instauration d'un Etat démocratique et d'un Etat de droit moderne fondé sur les conquêtes de la civilisation européenne et mondiale que sont le règne du droit, le pluralisme démocratique et la liberté individuelle.