

# SLOBODA ŠTAMPE i ZAKON O JAVNOM INFORMISANJU



YUCOM  
JUGOSLOVENSKI  
KOMITET PRAVNIKA  
ZA LJUDSKA PRAVA



ABA/CEELI  
AMERIČKO UDRUŽENJE  
PRAVNIKA PRAVNA INICIJATIVA  
ZA SREDNJU I ISTOČNU EVROPU

Beograd  
1998

*Prof. dr Stevan Lilić*

## SLOBODA JAVNOG INFORMISANJA I SLOBODA UDRUŽIVANJA KAO PRETPOSTAVKE DEMOKRATSKE PRAVNE DRŽAVE<sup>1</sup>

### I. U V O D

Sloboda javnog informisanja i sloboda udruživanja izvode se iz korpusa tradicionalnih političkih i građanskih prava posebno utvrđenih i uobličениh 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.«<sup>2</sup> Kao civilizacijske političke i pravne tekovine izvenene iz slobode izražavanja, slobode misli, slobode štampe i slobode javnog okupljanja i udruživanja,<sup>3</sup> sloboda javnog informisanja i sloboda udruživanja čine dve osnovne pretpostavke ustanovljavanja moderne pravne i demokratske države nasuprot policijskim i apsolutističkim državama kasnog srednjeg veka. Sloboda i pravo građana da javno iznose svoja politička i druga uvrenja i mogućnost formiranja

Dr Stevan Lilić, redovni profesor, Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu.

<sup>1</sup> Rad je pripremljen za naučni skup »Uspostavljanje moderne demokratske i pravne države u Srbiji« u organizaciji Srpske akademije nauke i umetnosti i objavljen u Zborniku SANU LXXXVIII, knj. 20, 1997.

<sup>2</sup> Vojislav Stanovčić, Slobode i prava čoveka i građanina, Enciklopedija političke kulture, Beograd, 1993, str. 1056.

<sup>3</sup> Uporedi: Temelji moderne demokratije – izbor deklaracija i povelja o ljudskim pravima (1215–1989), Beograd, 1989.

*Prof. dr Stevan Lilić*

## SLOBODA JAVNOG INFORMISANJA I SLOBODA UDRUŽIVANJA KAO PRETPOSTAVKE DEMOKRATSKE PRAVNE DRŽAVE<sup>1</sup>

### I. U V O D

Sloboda javnog informisanja i sloboda udruživanja izvode se iz korpusa tradicionalnih političkih i građanskih prava posebno utvrđenih i uobličениh 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.«<sup>2</sup> Kao civilizacijske političke i pravne tekovine izvenene iz slobode izražavanja, slobode misli, slobode štampe i slobode javnog okupljanja i udruživanja,<sup>3</sup> sloboda javnog informisanja i sloboda udruživanja čine dve osnovne pretpostavke ustanovljavanja moderne pravne i demokratske države nasuprot policijskim i apsolutističkim državama kasnog srednjeg veka. Sloboda i pravo građana da javno iznose svoja politička i druga uvrenja i mogućnost formiranja

Dr Stevan Lilić, redovni profesor, Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu.

<sup>1</sup> Rad je pripremljen za naučni skup »Uspostavljanje moderne demokratske i pravne države u Srbiji« u organizaciji Srpske akademije nauke i umetnosti i objavljen u Zborniku SANU LXXXVIII, knj. 20, 1997.

<sup>2</sup> Vojislav Stanovčić, Slobode i prava čoveka i građanina, Enciklopedija političke kulture, Beograd, 1993, str. 1056.

<sup>3</sup> Upoređi: Temelji moderne demokratije – izbor deklaracija i povelja o ljudskim pravima (1215–1989), Beograd, 1989.

alternativnih pokreta i organizacija danas čine osnovu moderne koncepcije ljudskih prava izraženih, između ostalog, i kao sloboda udruživanja i, posebno, sloboda javnog informisanja, u smislu da ona »...u osnovna ljudska prava spada i pravo na istinito, potpuno i blagovremeno informisanje.«<sup>4</sup>

Zanimljivo je da je o karakterističnoj vezi između slobode informisanja (štampe) i slobode udruživanja i kod nas ukazivano pre više od pedeset godina. Tako se, recimo, isticalo da (M. Ilić): »...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...«<sup>5</sup> U tom kontekstu može se reći da su sloboda javnog informisanja i sloboda udruživanja, kao i njihova međusobna uslovljenost i povezanost bitne pretpostavke savremene pravne i socijalne države.

## II. PRAVNA DRŽAVA

Pravna država (Rechtsstaat)<sup>6</sup> i princip vladavine prava (Rule of Law)<sup>7</sup> velike su tekovine evropske i svetske civilizacije.<sup>8</sup> Značaj pravne države je u tome što 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.

<sup>4</sup> Uporedi: Stevan Lilić, *Ljudska prava i sloboda javnog informisanja*, Prava i slobode, međunarodni i jugoslovenski standardi, Beograd, 1995.

<sup>5</sup> Mihailo Ilić: *Šta treba izmeniti u zakonu o štampi*, Beograd, 1938, str. 6.

<sup>6</sup> Uporedi: Slobodan Jovanović, *Osnovi pravne teorije o državi*, Beograd, 1914; Đorđe Tasić, *Problem opravdanja države*, 1920; Miliivoje Marković, *Pravna država*, Beograd, 1939; Danilo Basta, *Džer Miler. Pravna država – poreklo i budućnost jedne ideje*, Beograd, 1991; Slavoljub Popović, *O pravnoj državi*, Beograd, 1995, i dr.

<sup>7</sup> Uporedi: E.C.S. Wade, A. W. Bradley, *Constitutional and Administrative Law*, (10th edition), London, 1987, str. 91-104.

<sup>8</sup> Uporedi: Lord Lloyd of Hampstead, *Freedman, M.D.A., Lloyd's Introduction to Jurisprudence*, London, 1985.

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, neohodan 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 ga je sprovela država ili neki njen organ, već se opravdanost 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.<sup>9</sup> Prema jednom karakterističnom sovjetskom stanovištu (A. I. Denisov): »...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 nikakvom zakonom ograničenu vlast – diktaturu.«<sup>10</sup>

Primeri 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 isl.«<sup>11</sup> Iako danas već odavno napušteno, pojedini naši autori i danas uporno zastupaju ovo stanovište (posebno R.Lukić) koje državu svodi na: »...organizaciju vladajuće klase za zaštitu klasnih interesa putem monopola fizičke sile...«<sup>12</sup>

<sup>9</sup> Uporedi: Hugh Collins, *Marxism and Law*, Oxford, 1982.

<sup>10</sup> A. I. Denisov, *Osnovi marksističko-lenjinističke teorije države i prava*, Arhiv za pravne i društvene nauke, Beograd, 1949, str. 58-60.

<sup>11</sup> A. I. Denisov, *Op. cit.*, str. 165.

<sup>12</sup> Rađomir Lukić, *Teorija države i prava*, Beograd, 1973, str. 56. Osim toga uporedi: Rađomir Lukić, *Teorija države i prava I*, Beograd, 1956, str. 127 («Država je organizaciju s monopolom fizičkog nasilja») i Rađomir Lukić, *Uvod u pravo*, Beograd, 1993, str. 43 («Zato državu možemo najkraće da definišemo kao organizaciju koja ima najjači aparat za fizičku primadu u datom društvu, ili kraće, kao organizaciju s monopolom za fizičku primadu»).

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 svest isključivo na vršenje državne vlasti, već da aktivnosti 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.<sup>13</sup> Krajna koncepcija ovog stava je savremena koncepcija države i njenih aktivnosti koja počiva na vrednosnoj premisi da vrhovni pravni i politički princip nije suverenost (neograničenost) državne vlasti, već ljudska prava kao prirodna prava čoveka i građanina.<sup>14</sup>

### III. USTAVNA I ZAKONODAVNA REGULATIVA SLOBODE JAVNE INFORMISANJA I SLOBODE UDRUŽIVANJA

Ostvarivanje i zaštita ljudskih prava i sloboda, posebno slobode javnog informisanja i slobode udruživanja, u velikoj meri zavise i od sadržaja ustavnih i zakonskih odredbi, odnosno od načina njihovog regulisanja, ostavriavanja 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 kako slobodu javnog informisanja, tako i slobodu udruživanja, posebno političkog i sindikalnog. 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 saveznog pravnog poretka sa novim saveznim Ustavom, tako i određenih neusklađenosti ustava i zakonodavstva republika članica jugoslovenske federacije sa saveznim ustavim 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 reflektuje i na neujednačenost u regulisanju instituta slobode javnog informisanja i slobode udruživanja.

<sup>13</sup> Usporedi: Leon Digi, *Preobražaji javne vlasti*, Beograd, 1029.

<sup>14</sup> Usporedi: Slavna Lilić, *Upravno pravo*, Beograd, 1995, str. 478-484.

### IV. SLOBODA JAVNOG INFORMISANJA

U savremenim uslovima sloboda javnog informisanja, kao fundamentalno ljudsko pravo, obuhvata pravo na istinitu, blagovremenu i objektivnu informaciju, kao i pravo da se javno kritikuje 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 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.<sup>15</sup> Sloboda javnog informisanja takođe podrazumeva pravo građana da na svoj zahtev bude upoznat sa podacima iz službenih i drugih javnih evidencija koji se o njenu prikupljaju i obrađuju, odnosno pravo da se izvrši ispravka ukoliko ti podaci ne odgovaraju stvarnom činjeničnom stanju. Ovom povodom, međutim, nismo u mogućnosti da ulazimo u ovo veoma obimno i »osetljivo« područje koje se često naziva »pravo privatnosti«, jer kako se ističe: »...od svih ljudskih prava u međunarodnom katalogu, privatnost je možda najteže odrediti i definisati.«<sup>16</sup>

Sloboda informisanja danas predstavlja kompleksnu i veoma dinamičnu oblast, koja ima dugu i burnu istoriju koju je izvojevana u »velikim bitkama za slobodu štampe«.<sup>17</sup> 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 (Sloan), ona je, 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 zemlju 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 pravници, 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

<sup>15</sup> Vida Čok, *Javno informisanje – pravni vid stvaranja i kretanja informacija*, Beograd, 1972, strana 21.

<sup>16</sup> James Michael, *Privacy and Human Rights: An International and Comparative Study, with Special Reference to Developments in Information Technology*, London, 1994, str. 1.

<sup>17</sup> Usporedi: Mihailo Bjelica, *Velike bitke za slobodu štampe*, Beograd, 1985.

za ostvarenje ljudskih prava i na međunarodnom planu. Čak su i autoritarni režimi osetljivi u odnosu na svetsko javno mnjenje.<sup>18</sup>

1) Na saveznom nivou, sloboda javnog informisanja regulisana je kako odgovarajućim odredbama saveznog Ustava i (još uvek sa novim ustavnim poretom neusklađenog) saveznog Zakonom o osnovama sistema javnog informisanja (Sl. SFRJ, 84/90).<sup>19</sup>

2) Sloboda javnog informisanja u Srbiji, regulisana je odgovarajućim odredbama Ustava Republike Srbije i posebnim Zakonom o javnom informisanju (Sg RS, 19/91).

Osim toga, sloboda javnog informisanja regulisana je i odgovarajućim odredbama Zakona o radioteleviziji (Sg RS, 48/91; 55/93), Zakona o sistemima veza (Sg RS, 3/91), Zakona o izdavanju publikacija (Sg RS, 37/91), odnosno Zakona o javnim službama (Sg RS, 42/91) i Zakona o javnim preduzećima (Sg RS, 6/90).

3) Sloboda javnog informisanja u Crnoj Gori, regulisana je odgovarajućim odredbama Ustava Republike Crne Gore i posebnim Zakonom o javnom informisanju (Sl. RCG, 56/93). Osim toga, sloboda javnog informisanja regulisana je i Odlukom o organizovanju Javnog preduzeća Radio-televizija Crne Gore (Sl. RCG, 43/94).

Sa stanovišta ostvarivanja slobode javnog informisanja, posebno u odnosu na tzv. državnu radio-televiziju (RTS) u Srbiji, može se reći da postojeći ustavni i zakonski okviri koji regulišu obavljanje javnih službi u oblasti javnog informisanja i organizaciju i rad Radio-televizije Srbije (tj. Zakon o javnom informisanju, Zakon o radio-televiziji, Zakon o javnim preduzećima, Zakon o javnim službama i dr) sami po sebi ne predstavljaju osnov monopolskog položaja i ponašanja RTS. Ovo iz razloga što oblast javnog informisanja, posebno kada je reč o radio-televizijskom kompleksu, mora u osnovi pratiti određenu logiku funkcionisanja tehnologije određenog sistema.

Međutim, ono što ove zakone dovodi u situaciju da se na osnovu njih mogu generisati »monopolski elementi« su pojedine odredbe koje omo-

<sup>18</sup> John P. Humphry, Political and Related Rights, »Human Rights In International Law – Legal And Policy Issues« (Theodor Meron, Editor), Oxford, 1985, str. 181–182.

<sup>19</sup> 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. Međutim, kao što je poznato ovaj rok je više puta prolongiran, tako da ovaj Zakon ni do danas (sredina 1996) nije usklađen. Interesantno je ovom prilikom napomenuti da se u Ustavnom zakonu u članu 15, pod tačkom 29 (koja se odnosi na Zakon o osnovama sistema javnog informisanja), potkrpala gruba greška, jer navedeno da je ovaj Zakon objavljen u Službenom listu SFRJ 39/85 i 84/90. Međutim, prema odredbi člana 26. Zakona o osnovama sistema javnog informisanja (84/90), Zakon o osnovama sistema javnog informisanja (39/85) prestao je da važi donošenjem novog Zakona (84/90).

gućavju uzurpaciju javnog interesa od strane Vlade, vladajuće političke stranke i same radio-televizijske organizacije. (npr. odlučivanje o dodeli radio-frekvencija, kumulacija političkih i upravljačkih funkcija od strane generalnog direktora RTS, proizvodnja stranački pristrasnih i neobjektivnih informativnih programa i sl.).<sup>20</sup> Otuda: »...da bi se mediji komunikacije opravdali kao vrsta javne službe, njihova uloga i značaj moraju se jasno i vredostojno odrediti (...) koncepcija javne službe mora se odvojiti od pojam monopola (R.Vilijams)«.<sup>21</sup>

Kao konkretna ilustracija stanja u vezi sa ostvarivanjem slobode javnog informisanja u Srbiji mogu poslužiti neki primeri iz rada Radio-televizije Srbije. Tako, Ustav Srbije, izmenju ostalog, predviđa: »Sredstva javnog obaveštavanja koja se finansiraju iz javnih prihoda dužna su da blagovremeno i nepristrasno obaveštavaju javnost«, dok Zakon o javnom informisanju koji propisuje da su: »Sredstva javnog informisanja dužna da istinito obaveštavaju javnost«. Brojne nezakonitosti u svom radu Radio-televizija Srbije »ostvarila« je u svojim informativnim emisijama. Prema Zakonu o radio televiziji: »Radio-televizija Srbije priprema i realizuje programe radija i televizije u cilju istinitog, blagovremenog, profesionalnog i nepristrasnog informisanja građana...«. Analize sadržaja dnevnika RTS (koje su objavljene u dnevnoj štampi tokom 1993. godine), međutim, govore drukčije. Tako, primera radi: a) RTS nije istinito informisala građane, jer (11. januar) u dnevniku »uopšte nije našla mesto vest o dva strana nosača aviona koji ulaze u Jadran«; b) RTS nije blagovremeno informisala građane jer je (11. januar), povodom izbora za Predsednika Crne Gore, »nepoželjna« vest o pobedi Momira Bulatovića nad Brankom Kostićem »čušnuta tek u 32. minut« dnevnika; c) RTS nije profesionalno informisala građane, jer je povodom konferencije u Ženevi (12. januar): »TVS ostala dužna svojim gledaocima i informaciju o kompletnoj sadržini korigovanog dokumenta o ustavnom ustrojstvu BiH, da bi jugoslovni znali šta je dogovoreno na kraju«; d) RTS nije bila nepristrasna u informisanju građana, jer »Način na koji je TVS u dnevniku 8. januara (urednik A.Ljubičić) izvestila o skandaloznom ponašanju V.Š. u Palati federacije, pokazalo je, bez i najmanje dileme, upadljivu blagonaklonost prema lideru radikala, koje uzima u zaštitu i od njega samog«.

Zakon o radio televiziji takode izričito predviđa da: »U obavljanju svoje delatnosti, radio i televizijske organizacije stvaraju nestranačke programe...«.

<sup>20</sup> Stevan Lilić, Monopol i anti-monopol javnih službi (slučaj Radio Televizije Srbije), Pravni život, 11–12, 1994.

<sup>21</sup> Džon Kin, Mediji i demokratija, Beograd, 1995, str. 89.

Međutim, tadašnji Generalni direktor RTS istovremeno je bio visoki funkcioner jedne političke stranke (tj. član Izvršnog odbora Socijalističke partije Srbije). S obzirom da je Radio televizija Srbije po zakonu javno preduzeće, to znači da se Generalni direktor RTS morao izričito i javno opredeliti: ili ostavka na partijsku funkciju, ili ostavka na položaj direktora (tzv. zamrzavanje funkcije pravno ne znači ništa i samo dovodi u zabludu širu javnost). S toga, osim što obavljanjem i partijske i direktorske funkcije Generalni direktor RTS politički kompromituje proces depolitizacije javnih medija, on istovremeno nanosi i veliku pravnu štetu Srbiji jer su, kao posledica njegovog protivpravnog statusa i sve njegove odluke i radnje u vezi sa radom i poslovanjem RTS-a nezakonite.

Osim toga, slučaj RTS zanimljiv je i to tome što je prema Ustavu Srbije: »Protivustavan svaki akt i svaka radnja kojima se stvara ili podstiče monopolski položaj...«. S obzirom da građani Radio-televiziji Srbije plaćaju TV »pretplatu« preko takse na električna brojića, to se i RTS nalazi u monopolskom položaju u odnosu na druge radio i TV stanice, jer se ovo svodi na porez koji građani plaćaju RTS-u.

## VI. SLOBODA UDRUŽIVANJA

Uporedo sa slobodom javnog informisanja, i sloboda udruživanja, posebno političkog, sindikalnog, kao i u razna nevladina udruženja građana predstavlja bitan uslov demokratizacije javnog života i ostvarivanja ličnih i grupnih interesa građana.<sup>22</sup> Međutim, za razliku od slobode javnog informisanja kao »novog« ljudskog prava koje je proisteklo iz prava na slobodu mišljenja, slobodu štampe i slobodu raspolaganja informacijama, za sloboda udruživanja se može reći da predstavlja »tradicionalnu« politički (posebno sindikalnu) slobodu. Kako se ističe: »Izolovan i sam (u meri u kojoj je to zaista moguće u savremenom društvu), pojedinac je veoma slab. Paradoksalno je da se pojedinci moraju udruživati čak i kada treba da odbrani svoja individualna prava. Demokratiji su neophodne političke stranke, religiji crkve, a radnicima sindikati. (...) Međutim, sloboda udruživanja se proglašava kao individualno pravo, a ne kao pravo kojim raspolaže neka grupa.«<sup>23</sup> Iako, sloboda udruživanja od posebnog značaja za sindikalni pokret, sloboda udru-

<sup>22</sup> Uprorair: Sheldon Leader, *Freedom of Association: A Study in Labor Law and Political Theory*, London, 1992.

<sup>23</sup> John P. Humphry, *Political and Related Rights, «Human Rights In International Law – Legal And Policy Issues»* (Theodor Meron, Editor), Oxford, 1985, str. 190.

živanja od naročito je značaja i u odnosu na političko udruživanje i osnivanje političkih stranaka, tako je »pravo na organizovanje interesnih grupa postalo centralno mesto demokratskih političkih procesa.«<sup>24</sup>

Nakon pada Berlinskog zida (1989) i ponovnom pojavom političkog pluralizma, u bivšim komunističkim zemljama Evrope, uključujući i našu, sloboda udruživanja uopšte, a posebno političkog, postala je veoma aktuelna. U tom kontekstu i pitanje formiranja političkih stranaka<sup>25</sup> izbija u prvi plan: »Neposredno pred dramatične događaje koji su 1989. godine temeljno uzdrmali «politički reljef» Centralne i Istočne Evrope – u Srbiji, kao i u (SFR) Jugoslaviji, čiji je Srbija bila deo, vladajuća komunistička partija bila je jedini stvarni politički subjekt, a sve ostale organizacije (sindikati, omladinska organizacija i druga udruženja) samo njena bezživotna senka. Za nekoliko meseci došlo je u ovom pogledu do temeljnog obrta u kome je vladajuća partija (Savez komunista Srbije) postala jedan od učesnika u političkom procesu, formalno razvnapravan sa drugim partijama čije je formiranje počelo krajem 1989. godine. Od kraja 1989. do kraja 1990. godine, obrazovano je oko pedeset novih partija i drugih političkih organizacija.«<sup>26</sup> Imajući ovo u vidu, ovom prilikom iznećemo samo osnovne aspekte ustavne i zakonske slobode političkog udruživanja u našim prilikama.

Važeći savezni Ustav, kao i ustavi Srbije i Crne Gore i odgovarajuće savezno i republičko zakonodavstvo u ovoj oblasti proklamuju politički pluralizam i sistem prijave za osnovne postulate delovanja i osnivanje političkih stranaka.

1) Na saveznom nivou, pravni status političkih stranaka i postupak njihovog osnivanja, odnosno zabrane, regulisan je odgovarajućim odredbama saveznog Ustava i Zakona o udruživanju građana u udruženja, društvene organizacije i političke organizacije koje se osnivaju za teritoriju SFRJ.

Prema saveznom Zakonu o udruživanju građana u udruženja, društvene organizacije i političke organizacije koje se osnivaju za teritoriju SFRJ (Sl. SFRJ, 34/90), građani se mogu slobodno i dobrovoljno povezivati i udruživati i u tom cilju mogu osnivati udruženja, društvene organizacije i političke or-

<sup>24</sup> John Roche, Murry Stedman Jr., *The Dynamics of Democratic Government*, New York, 1954, str. 27.

<sup>25</sup> »Savremena demokratska politička stranka je organizacija koja želi pobeđu bez uništavanja protivnika, i koja prihvata rezultate izbora kao isključivog arbitra u ovom nadmetanju«. (Vidi: Grover Rich, Jr. *Political Parties, Past and Present, «Fundamentals of Political Science»*, Edited by Ossip Flechthem, New York, 1952, str. 315).

<sup>26</sup> Vladimir Goati, *Socijalna osnova političkih partija u Srbiji, «Potisnuto civilno društvo»* (Editor: Vukašin Pavlović), Beograd, 1995, str. 199.

ganizacije za teritoriju Jugoslavije. Ove organizacije su ravnopravne i uživaju jednaku pravnu zaštitu. Politička organizacija stiče svojstvo pravnog lica upisom u poseban registar. Podaci o upisu u registar su javni i objavljuju se u saveznom službenom listi.

Politička organizacija je dužna da u roku od trideset dana od dana osnivanja (odnosno održavanja osnivačke skupštine) podnese prijavu za upis u registar. Organ koji je nadležan za upis dužan je da u roku od 15 dana od dana podnošenja prijave upiše političku organizaciju u registar i o tome donese rešenje.

Međutim, ukoliko nadležni organ u roku od 115 dana ne donese rešenje o upisu političke organizacije u registar, smatraće se da je upis u registar izvršen. Organ nadležan za upis u registar može odbiti upis političke organizacije u registar ukoliko nisu ispunjeni uslovi koji su predviđeni zakonom. Obrazloženo rešenje o odbijanju upisa političke organizacije donosi funkcioner koji rukovodi radom organa koji je nadležan za upis političke organizacije u registar. Prema zakonu, protiv rešenja o odbijanju upisa u registar nije dopuštena žalba, već je moguće pokrenuti upravni spor pred Saveznim sudom u roku od trideset dana od dana dostavljanja rešenja.

Međutim, protiv odluke Saveznog suda o odbijanju upisa u registar političke organizacije može se izjaviti žalba tom Sudu u roku od 15 dana od dana dostavljanja odluke.<sup>27</sup>

2) Pravni status političkih stranaka u Srbiji, regulisan je odgovarajućim odredbama Ustava Republike Srbije i posebnim Zakonom o političkim organizacijama. Osim toga, položaj i rad političkih stranaka u Srbiji regulisan je i posebnim Zakonom o finansiranju političkih organizacija (1990), a po logici stvari moguća je i subsidijerna primena odredaba ranije donetog Zakona o društvenim organizacijama i udruženjima građana (Sg SRS, 24/82; 17/84; 50/84). Za razliku od saveznog zakonodavstva, koji u okviru istog zakonom reguliše osnivanje i delatnost udruženja građana, društvenih organizacija i političkih organizacija, u Srbiji je donet poseban Zakon o političkim organizacijama (Sg SRS, 37/90). Politička organizacija upisuje se u registar danom podnošenja prijave nadležnom republičkom organu za poslove pravosuđa. O upisu u registar, kao i o brisanju iz registra u slučaju prestanka rada političke organizacije nadležni organ donosi rešenje, koje se objavljuje u službenom

<sup>27</sup> Interesantno je ovim povodom ukazati na okolnost da u ovom konkretnom slučaju, savezni Zakon predviđa jednu veoma retku situaciju u kojoj je dopuštena žalba u upravnom sporu (s obzirom da prema Zakonu o upravnim sporovima, žalba protiv odluka sudova u upravnim sporovima u načelu nije dopuštena). Tako, »Protiv odluke u upravnom sporu žalba se može izjaviti samo ako je to predviđeno zakonom u određenim stvarima (čl. 19, st. 1. Zakona o upravnim sporovima).

glasniku. Ako organ koji je nadležan za upis političke organizacije ne donese rešenje o upisu u registar u roku od 30 dana od dana podnošenja prijave, smatraće se da je organizacija upisana u registar.

Za razliku od saveznog zakona, prema kojem organ nadležan za upis, može rešenjem odbiti upis političke organizacije u registar ukoliko utvrdi da nisu ispunjeni uslovi koji su predviđeni zakonom (dakle, nakon sprovedenog upravnog postupka), prema Zakonu o političkim organizacijama Srbije, nadležni organ može prijavu za upis političke stranke u registar odbaciti u slučaju da nisu ispunjeni odgovarajući uslovi za registraciju političke stranke (dakle, bez sprovedenog upravnog postupka). Prema Zakonu, to je slučaj kada uz prijavu nije podnet akt o osnivanju, zatim, kada je prijavljen naziv političke organizacije kojim se vredi javni moral ili kada je u registar već upisana politička organizacija sa istim imenom.

3) U Crnoj Gori, pravni status političkih stranaka regulisan je odgovarajućim odredbama Ustava Republike Crne Gore i Zakonom o udruživanju građana. Osim toga, u Crnoj Gori donet je i posebnim Zakon o finansiranju političkih stranaka (1990), kao i Pravilnik o registru političkih organizacija (1990).

Prema crnogorskom Zakonu o udruživanju građana, političke organizacije su slobodana i dobrovoljna udruženja građana osnovana radi ispoljavanja i razvijanja političkih aktivnosti i ostvarivanja političkih ciljeva. Politička organizacija može da počne sa radom danom upisa u registar političkih organizacija koji vodi nadležni republički organ za poslove pravosuđa. Upis u registar vrši se na osnovu prijave koja se podnosi u roku od 15 dana od dana osnivanje političke stranke i uz koju se podnosi i odluka o osnivanju, statut i program. Nadležni organ dužan je da u roku od 15 dana od dana podnošenja prijave izvrši upis u registar. O izvršenom upisu izdaje se potvrda. Dakle, važeći propisi o osnivanju političkih stranaka u Crnoj Gori predviđaju izdavanje potvrda o upisu političke organizacije u registar, a ne kao što to predviđaju propisi u Srbiji i na saveznom nivou, donošenje rešenja o upisu.

Osim u pogledu izdavanja potvrde o upisu, postupak upisa političke stranke u Crnoj Gori razlikuje se od postupka upisa političkih stranaka na saveznom nivou i u Srbiji i po tome što nadležni organ ne može odbiti ili odbaciti prijavu prema sopstvenoj oceni, već za to mora pokrenuti postupak pred Ustavnim sudom.

Tako, ako organa nadležan za registraciju smatra da statut ili program političke organizacije nije u skladu sa zakonom i Ustavom Crne Gore, dužan je da pred Ustavnim sudom Crne Gore pokrene postupak za ocenu ustavnosti i zakonitosti tog akta. Kada Ustavni sud oceni da statut ili program političke

organizacije nije u skladu sa Ustavom Crne Gore, utvrdiće to svojoj odlukom koju dostavlja političkoj organizaciji i nadležnom organu koji je pokrenuo inicijativu. Organ nadležan za registraciju političkih stranaka, na osnovu odluke Ustavnog suda donosi rešenje o brisanju iz registra ukoliko politička organizacija u roku od 15 dana od dana dostavljanja odluke Ustavnog suda ne usaglasí statut ili program sa zakonom ili Ustavom Crne Gore.

Sloboda javnog informisanja i sloboda udruživanja, posmatrana u realnom kontekstu ustavne i zakonske regulative i njihovog praktičnog ostvarenja u Srbiji i Crnoj Gori, odnosno Jugoslaviji danas mogu poslužiti kao veoma značaja indikator u kom pravcu treba uložiti napore da se i u ovakvim uslovima ostvare osnovne pretpostavke fundamentalnih ljudskih prava, i samim tim, i moderna demokratska pravna država zasnovana na evropskim i svetskim civilizacijskim tekovinama vladavine prava, demokratskog pluralizma i individualne slobode.



»...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...«.

Mihailo Ilić

»Šta treba izmeniti u zakonu o štampi« (1938)

»Budući da je mišljenje naroda osnova naše vladavine, najpreči cilj treba da bude da se očuva to pravo; i ako bi na meni bilo da odlučim da li ćemo imati vladu bez novina ili novine bez vlade, ja ne bih ni sekunda oklevao da ovo drugo izaberem.«

Tomas Džeferson

Predsednik Sjedinjenih američkih država (1801–1809)

1787.

## SADRŽAJ

<b>I. SLOBODA INFORMISANJA KAO FUNDAMENTALNO LJUDSKO PRAVO</b>	
SLOBODA JAVNOG INFORMISANJA I SLOBODA UDRUŽIVANJA KAO PRETPOSTAVKE DEMOKRATSKE PRAVNE DRŽAVE, <i>Stevan Lilić</i> .....	17
SLOBODA IZRAŽAVANJA U SAD – SVRHA, <i>Američko udruženje pravnika, pravna inicijativa za Srednju i Istočnu Evropu (ABA/CEELI)</i> .....	29
<b>II. ZAKON O INFORMISANJU: TEKST I KONTEKST</b>	
ZAKON O JAVNOM INFORMISANJU REPUBLIKE SRBIJE ( <i>Službeni glasnik Republike Srbije, br. 36/98</i> ) .....	39
PRAVNA ANALIZA ZAKONA O JAVNOM INFORMISANJU REPUBLIKE SRBIJE, <i>Kurt A. Viner, Elen P. Gudman i Erin Egan</i> .....	58
ZAKON GORI OD UREDBE, <i>Slobodan Vučetić</i> .....	71
O USTAVNOSTI ZAKONA O JAVNOM INFORMISANJU, <i>Slobodan Beljanski</i> .....	75
KAZNENO-PRAVNE ODREDBE NOVOG ZAKONA O JAVNOM INFORMISANJU, <i>Momčilo Grubač</i> .....	86
OPŠTA OCENA ZAKONA O JAVNOM INFORMISANJU, <i>Stanko Pihler</i> .....	101
SAOPŠTENJE DRUŠTVA SUDIJA SRBIJE .....	107

ANALIZA ZAKONA O JAVNOM INFORMISANJU REPUBLIKE SRBIJE, <i>Nezavisno udruženje novinara Srbije</i> ( <i>Biljana Kovačević-Vučo, Ilija Popović</i> ) .....	109
DEKLARACIJA VANREDNE SKUPŠTINE NUNS-a, <i>Nezavisno udruženje novinara Srbije (2. 11. 1998)</i> .....	113
MESEC DANA ZAKONA O JAVNOM INFORMISANJU SRBIJE: POLITIČKE I MORALNE POSLEDICE, <i>Miloš Vasić</i> .....	115
NAPAD NA NEZAVISNE MEDIJE U SRBIJI, <i>Pravna služba, Asocijacija nezavisnih elektronskih medija</i> – ANEM .....	119
MEDIJI, DEMOKRATIJA, TRANZICIJA: POLAZNE OSNOVE ZA UREĐENJE MEDIJSKOG SISTEMA U SRBIJI, <i>Univerzitetski odbor za odbranu demokratije,</i> <i>Beograd</i> .....	159
JAVNO INFORMISANJE BEZ SUDSKE ZAŠTITE – GUSARSKI PREPAD U KIŠNOJ NOĆI, <i>Zoran Ivošević</i> .....	167
<b>III. PRIMENA ZAKONA: SUĐENJE »EVROPLJANINU«</b>	
ZAHTEV ZA POKRETANJE PREKRŠAJNOG POSTUPKA .....	171
ZAPISNIK O USMENOM PRETRESU .....	173
REŠENJE O KAŽNJAVANJU .....	182
ŽALBA PROTIV REŠENJA .....	186
REŠENJE PO ŽALBI .....	193
OPSERVACIJE SA SUĐENJA ČASOPISU »EVROPLJANIN«, <i>Brajan Filipš</i> .....	203
<b>IV. USTAVNOST ZAKONA: NEKI PREDLOZI</b>	
PREDLOG USTAVNOM SUDU SRBIJE ZA OCENU USTAVNOSTI I ZAKONITOSTI UREDBE O POSEBNIM MERAMA U USLOVIMA PRETNJI ORUŽANIM NAPADIMA NATO PAKTA NAŠOJ ZEMLJI, <i>Advokatska komora Beograda</i> .....	211

PREDLOG SAVEZNOM USTAVNOM SUDU ZA OCENU USTAVNOSTI POJEDINIH ODREDBI ZAKONA O JAVNOM INFORMISANJU REPUBLIKE SRBIJE, <i>Preduzeće DeTe Press, advokat Aleksandar Lojpur</i> .....	217
PREDLOG SAVEZNOM USTAVNOM SUDU ZA OCENU USTAVNOSTI ZAKONA O JAVNOM INFORMISANJU REPUBLIKE SRBIJE, <i>Jugoslovenski komitet pravnik za ljudska prava</i> .....	227
<b>V. DODATAK: ODABRANI PRAVNI DOKUMENTI</b>	
UREDBA O POSEBNIM MERAMA U USLOVIMA PRETNJI ORUŽANIM NAPADIMA NATO PAKTA NAŠOJ ZEMLJI ( <i>Službeni glasnik Republike Srbije, br. 35/98</i> ) .....	237
REŠENJE MINISTARSTVA ZA INFORMISANJE O PRIVREMENOJ ZABRANI RADA DNEVNOG LISTA »DANAS« .....	240
SAVEZNI ZAKON O OSNOVAMA SISTEMA JAVNOG INFORMISANJA ( <i>Službeni list SFRJ, br. 84/90,</i> <i>Službeni list SRJ, br. 24/94 i 28/96</i> ) .....	243
ZAKON O JAVNOM INFORMISANJU REPUBLIKE CRNE GORE ( <i>Službeni list Republike Crne Gore, br. 3/98</i> ) ..	250

«...The possibility of free expression of one's opinion is not only the prerequisite for the normalization of political life, but also the means for its realization (...) The most important form of such expression today, beyond any doubt, is the press which, it is said, represents the fourth power and which, in contemporary times, replaces assemblies on agoras and forums...».

Mihailo Ilić

»What should be changed in the Press Law« (1938)

«The basis of our governments being the opinion of the people, the very first object should be to keep that right; and were it left to me to decide whether we should have a government without newspapers or newspapers without a government, I should not hesitate a moment to prefer the latter.»

Thomas Jefferson

President of the United States of America (1801-1809)

1787

## TABLE OF CONTENTS<sup>1</sup>

<b>I. FREEDOM OF EXPRESSION AS A FUNDAMENTAL HUMAN RIGHT</b>	
FREEDOM OF PUBLIC INFORMATION AND FREEDOM OF ASSOCIATION AS PREREQUISITES FOR A DEMOCRATIC STATE AND THE RULE OF LAW, <i>Stevan Lilić</i> .....	17
FREEDOM OF EXPRESSION – PURPOSES, <i>American Bar Association Central and East European Law Initiative</i> .....	29
<b>II. THE INFORMATION LAW: TEXT AND CONTEXT</b>	
THE PUBLIC INFORMATION LAW OF THE REPUBLIC OF SERBIA ( <i>Official Gazette of the Republic of Serbia, 36/98</i> ) .....	39
LEGAL ANALYSIS OF THE PUBLIC INFORMATION LAW OF THE REPUBLIC OF SERBIA, <i>Kurt A. Wimmer, Ellen P. Goodman, and Erin Egan</i> .....	58
LAW WORSE THAN THE DECREE, <i>Slobodan Vučetić</i> .....	71
ON THE CONSTITUTIONALITY OF THE PUBLIC INFORMATION LAW, <i>Slobodan Beljanski</i> .....	75
CRIMINAL LAW PROVISIONS OF THE NEW PUBLIC INFORMATION LAW, <i>Momčilo Grubač</i> .....	86

<sup>1</sup> This Table of Contents is presented for informational purposes only. The texts are not reproduced in English.