

Јелена Јовичић, сарадник у настави
Правни факултет Универзитета у Крагујевцу

УСТАВНО РЕГУЛИСАЊЕ ПРАВА НА ЈАВНО ИНФОРМИСАЊЕ

Апстракт: У раду је дат приказ начина на који се право на јавно информисање регулише уставним актима. Конституционализацији овог права предходило је стварање међународних правних оквира и то путем Европске конвенције за заштиту људских права и основних слобода из 1950. године. Одредбама ове конвенције гарантује се право на слободу изражавања као основно људско право. Ово право укључује слободу поседовања сопственог мишљења, примање и саопштавање информација и идеја без мешања јавне власти и без обзира на границе. Тако је право на јавно информисање добило значај општег и основног људског права. Крајем двадесетог века медијско право доживљава своју експанзију и постаје фокус интересовања многих правних делатника. Данас се право на јавно информисање гарантује уставним одредбама о слободи мишљења и изражавања. Уставом Републике Србије из 2006. гарантује се слобода мишљења и изражавања уз слободу да се траже, примају и шире обавештења и идеје на различите начине.

Уставно јемство слободе медија обухвата више посебних права: право на слободно оснивање новина и других средстава јавног обавештавања и право на исправку.

Кључне речи: право на јавно информисање, устав, закон.

УВОД

Питање информисања увек је привлачило научну пажњу. Разлог томе лежи у чињеници да је информисање значајно како са социолошког, тако и са политичког, психолошког али и правног аспекта. Човек је одувек желео да буде обавештен о питањима, људима, кретањима и идејама, о свему што представља сферу друштвеног живота. Технички и технолошки развој друштва довео је до тога да људи данас знају далеко више него раније.

На тај начин повећањем човекове потребе за информацијама развија се и његово право на информисаност. Право да буде обавештен више, потпуније и тачније, представља данас једну од основних вредности, које чини право на јавно информисање основним људским правом, правом које је у већини држава загарантовано уставом. Међутим, често се у проучавању права на јавно информисање полази од анализе уставних одредаба које се односе на слободу мишљења и јавног изражавања. Тако, у групи права личности и личних слобода, некада је право слободе говора било основно и најважније право. Међутим, друштвени развој је учинио да у тој области право јавног информисања све више добије на значају.

У свом развоју, право на јавно информисање се квалификује као посебно, самостално право у групи права везаних за слободу личности, при чему је временом дошло до суштинских промена које су у вези са постојањем и остварењем слободе штампе. Имајући у виду да се повећавао број односа до којих је долазило у вези са коришћењем средстава за јавно информисање, дошло је до релативног осамостаљења права на обавештеност и његовог правног регулисања.

Право на јавно информисање као фундаментално људско право

Право на јавно информисање изводи се из корпуса традиционалних политичких и грађанских права, уобличених током грађанских револуција крајем осамнаестог века. Данас је ово право регулисано путем најважнијих докумената Уједињених нација и Савета Европе. Тако, у члану 19. Универзалне декларације о правима човека утврђено је да “свако има право на слободу мишљења и изражавања, што обухвата и право да не буде узнемираван због свог мишљења, као и право да тражи, прима и шири обавештења и идеје било којим средствима и без обзира на границе”.¹ Слична формулација садржана је и у Међународном пакту о грађанским и политичким правима (1966) и Европској конвенцији о људским правима (1959).

У својој еволуцији од права на слободу мишљења и изражавања до права да се буде обавештен и слободе информисања, право на јавно информисање било је регулисано различитим правним прописима, документима међународног и унутрашњег права. Допринос развоју и унапређењу права на јавно информисање дале су и бројне националне и међународне невладине организације. Овде треба поменути чувени Article

¹ С. Лилић, Д. Миленковић, *Слободан приступ информацијама*, Београд, 2003, стр. 45

XIX, међународну организацију која се бави “промоцијом, унапређењем и заштитом слободe изражавања“, узимајући у обзир основне принципе приступа информацијама и анализирања упоредно правних искустава широм света. Крајем двадесетог века право на јавно информисање признато је и у многим националним законодавствима широм света.

Данас се информације сматрају “кисеоником неопхоним за живот демократије, а њихово поседовање темељом на коме се може градити политичка култура“². Дакле, ради се о томе да се грађанима омогући заштита сопствених интереса, уз помоћ уставних и законских гаранција права на јавно информисање.

Када је реч о начинима остваривања права на јавно информисање, треба нагласити да један део информација које су од јавног значаја дистрибуирају непосредно државни органи. Оне информације које интересују само грађане, групе људи или правна лица, постају доступне непосредним сазнањем од органа који их поседују. Осим тога, информације које су од значаја за шири круг људи постају доступне уз учешће посредника, односно путем средстава јавног информисања.

Полазећи од значаја прописа који регулишу рад медија, долазимо до сазнања да је њихова важност за информисање грађана вишеструка, како у погледу обима информација чија ће доступност бити отворена, тако и у погледу квалитета тих информација.

Уставне гаранције права на јавно информисање у свету

Масовна размена информација почиње да се развија од средине петнаестог века. То је период када је дошло до значајних иновативних открића у свету, међу којима је била и Гутенбергова штампарија. Људска знатижеља али и потреба за брзим ширењем информација довела је до развоја јавних гласила као средстава путем којих се обавештавало грађанство. Међутим, прошло је неколико векова у којима су чињени први покушаји ширења и јавног саопштавања важних чињеница, пре него што се дошло до појаве коју ми данас називамо “јавно информисање”.

Временом средства за јавно информисање толико су постала велика и моћна сила у друштву, да је данас њихово присуство запажено у сваком делићу друштва, у сваком моменту и код сваког појединца. Та стална присутност и моћни утицај који има јавно информисање на све аспекте друштвеног живота ствара потребу за правним регулисањем. Управо такав

² Цитирано : *Право јавности да зна*, Article XIX, Црногорски хелсишки комитет за људска права, Цетиње, јануар 2003, стр. 7

вид правне заштите, већина држава омогућава путем својих уставних гаранција.

Међутим, да би се објасниле особености савременог уставноправног режима јавног информисања, потребно је познавати његов развојни пут. Наиме, условљено проналаском штампарије а поникло из сфере човекове способности да мисли и опажа, информисање је тек удружењем та два елемента постало подобно да буде и правно регулисано. Заправо, интерес државе је налагао стварање прописа које ће поштовати сви учесници у процесу информисања. Тек касније, када су се односи у друштву до те мере заострили да је држава тј. власт постала синоним за ограничавање слободе штампе и када је слобода штампе постала једна од главних захтева бораца за револуционарне друштвене промене, правни режим јавног информисања се ствара на основама права човека, која еволуирају од права на слободу мисли, преко права на изражавање и преношење мишљења, до права на обавештеност.

Данас је право на јавно информисање уставна категорија. Ниједан новији устав не пропушта одредбе које се односе на област информисања. Право на јавно информисање припада групи основних права у уставном каталогу људских права и слобода. Међутим, различите су формулације којима уставни појединих држава обезбеђују гаранције ових права. Такве одредбе налазимо у Уставу Норвешке,³ који у чл. 100 утврђује да се свакоме гарантује слобода изражавања, а да се ниједно лице не може сматрати одговорним због давања или примања информације, идеје, поруке, ако је то оправдано слободом мишљења, тражења истине, унапређења демократије и слободе појединца да формира своје мишљење. Устав Швајцарске гарантује право на јавно информисање кроз формулацију одредаба садржаних у чл. 16 и чл. 17. Тако у чл.16 се гарантује слобода мишљења и изражавања.⁴ Свака особа има право да формира, изрази и шири своје мишљење слободно, као и право да слободно прима информацију и да је прикупља из доступних извора. Осим тога, Устав Швајцарске је посебним чланом (чл.17) загарантовао и слободу медија. Тако се овим чланом утврђује да су слобода штампе, радија, телевизије као и других форми јавног оглашавања информација загарантовани. Цензура је забрањена, а редакцијска тајност утврђена. Устав САД не дефинише посебно право на прикупљање и на ширење информација. Наиме, уставни већине држава САД остају на изричитом признавању права на слободу говора и слободу штампе, док се право на прикупљање информација и њихово ширење изводи из поменуте слободе

³ Извор <http://www.stortinget.no/en/In-English/About-the-Storting/The-Constitution/>

⁴ Извор http://www.servat.unibe.ch/icl/sz00000_.html

штампе. Устав САД слободу штампе не дефинише и тако остаје да судска власт даје своје тумачење односно да даје своје одређење овог појма у конкретним случајевима. Немачки Устав већ на почетку сврстава право на јавно информисање у основна људска права. Тако у чл. 5 се предвиђа да свако има право да слободно изрази и шири своје мишљење и то говором, писањем, сликом и да се слободно обавештава из опште приступачних извора. Осим тога, овим уставом загарантована је слобода штампе и слобода оглашавања путем јавних гласила и филма, док се цензура изричито забрањује.⁵

У овом погледу, занимљиво је уставно регулисање права на јавно информисање које је утврђено у Словенији. Наиме, према чл. 39 Устава Словеније предвиђено је да се слобода изражавања мишљења, као и слобода говора, слобода штампе и других облика јавних комуникација треба загарантовати. Према слову Устава, у Словенији свако има слободу да сакупља, прима и шири информације и мишљења.⁶ Слично уставно решење има и Устав Хрватске. Тако, у чл. 38 овог устава јемчи се слобода мишљења и јавног изражавања мишљења. При томе, Устав овим чланом предвиђа дескриптивну норму којом утврђује шта се подразумева под слободом изражавања мисли у Хрватској. Тако, под слободом мисли и јавног изражавања мишљења подразумева се нарочито слобода штампе и других средстава јавног наступа, као и слободно оснивање свих установа јавног информисања. Забрањује се цензура и гарантује слобода извештавања и приступа информацијама у Републици Хрватској.⁷ Готово идентичне одредбе у погледу гаранција права на јавно информисање садржане су и у Уставу Републике Македоније и то у чл.16.

На основу упоредног приказа уставних гаранција права на јавно информисање у појединим државама, долазимо до закључка да је већина устава регулисању ове области приступила на сличан начин. Наиме, право на јавно информисање гарантује се путем одредаба којима се утврђује слобода мисли, јавног изражавања мишљења као и средстава јавног информисања. Неки уставни чланови гарантују и слободу медија додајући томе јасну императивну норму којом се забрањује цензура, а новинарима гарантује слобода извештавања.

Међутим, схватање да је право на информисање саставни део слободе информисања, односно да такву слободу треба изричито гарантовати садржи два битна обележја. Тако, прво обележје овог појама полази од чињенице да се право на јавно информисање односно право на

⁵ Извор: http://www.servat.unibe.ch/icl/gm00000_.html

⁶ Извор: http://www.servat.unibe.ch/icl/si00000_.html

⁷ Извор: <http://www.Zakon.hr/z/94/Ustav-Republike-Hrvatske>

обавештеност различито тумачи. У правној теорији, било је покушаја да се “право на информацију” (*droit a information*) као и “права на слободан пријем информација” (*droit a la libre reception des informations*) појмовно одвоје од “слободе да се буде обавештен” (*la liberte d’etre informe*).⁸ Тако посматрана са становишта онога што је држава према слову устава дужна да учини, прва два појма своде се на право да се неко слободно информише, односно на право грађана да буду информисани. Тако је на пример у СР Немачкој најближи идеји права на обавештеност био Устав Берлина од 1950. године, који је давао право свакоме да се из штампе и других средстава информисања обавештава о мишљењу других, посебно других народа (члан 8. став 2). Као што видимо овде је у првом плану мишљење других, односно слободно циркулисање информација. Наиме, у немачкој теорији је ово право схватано и као “пасивно право приступа производима штампе“, и то као допунско право слободе информација гарантовано Уставом СР Немачке. Сматрало се да се тек таквим начином, односном комбинованом уставноправном заштитом, обезбеђује способност штампе да функционише као средство комуникационог процеса. Такође, овде су постојала различита одређења у погледу тога до које мере грађанима треба дати гаранцију права на јавно информисање, односно да ли слобода информисања обухвата пријем свих информација или постоје могућности њиховог ограничења у појединим ситуацијама.

Уставно регулисање права на јавно информисање у Србији

Када је реч о праву на јавно информисање треба рећи да у Републици Србији један део информација које су од јавног значаја дистрибуирају непосредно државни органи, и то су информације које интересују само поједине грађане, групе људи или правна лица које они непосредно сазнају од органа који те информације и поседују. Са друге стране, информације које интересују шири круг људи постају доступне уз учешће посредника, односно средстава јавног информисања. Стога, прописи који регулишу рад медија су од велике важности како у погледу информисања грађана тако и у погледу квалитета и обима информација чија ће доступност правним гаранцијама бити обезбеђена.

На овим просторима први уставноправни оквири за заштиту слободе информисања били су предвиђени већ у Уставу СФРЈ од 1963. године. Наиме, у чл. 40 било је предвиђено да “грађани имају право да се користе средствима информисања за своје обавештавање”. Касније Уставом од

⁸ В. Чок, *Јавно информисање – правни вид стварања и креирања информације*, Београд, 1977, стр. 82

1974. године отишло се корак даље у погледу регулисања права на јавно информисање. Тако, према одредби чл. 168 “зајемчује се право грађанима да буду обавештени о догађајима у земљи и свету који су од интереса за њихов живот и рад, као и о питањима од интереса за заједницу“. Осим тога, у Уставу је садржана одредба којом је утврђено да су штампа, радио и телевизија као и друга средства јавног информисања и комуницирања дужни да “објављују мишљења и информације“.

Овим Уставом правни израз је добило схватање којим се указује на то да је право човека да шири информације лишено сваког смисла ако не постоји одговарајуће право других да ту информацију приме. Обзиром на федерално државно уређење и прилике које су пратиле овај устав, треба нагласити да је право на јавно информисање на готово идентичан начин било регулисано и у уставима република чланица. Једина разлика у уставима република у погледу регулисања овог права била је у погледу његовог одређења. Наиме, поједине републике (Словенија, БиХ, Црна Гора) у свом уставном уређењу права на информисање полазиле су од схватања информације као објективне категорије, док је у Србији информација према слову Устава била одређена као “објективна, истинита, правремена и потпуна”. Након уставних промена које су уследиле у Србији, дошло је и до промена у погледу начина уставноправног схватања права на јавно информисање. Тако, Уставом Републике Србије од 1990. у чл. 46 гарантована је слобода штампе и других видова јавног обавештавања. Њиме је, поред осталог, загарантовано и право на исправку нетачне информације и право на накнаду штете настале по том основу. Посебно су значајне одредбе којима се утврђују разлози за забрану ширења одређених информација.⁹ Наиме, Устав је предвидео да се као разлог за забрану ширења информација узму: постојање судске одлуке, којом је утврђено да се тим информацијама позива на насилно рушење Уставом утврђеног уверења, нарушавање територијане целовитости као и независности Републике Србије, кршење зајамчених права човека и грађанина или се изазива и подстиче национална, расна или верска нетрпељивост и мржња. Иначе, чл. 46 Устава Србије садржи још једну занимљиву одредбу којом се прописује дужност медија који се финансирају из јавних прихода да благовремено и непристрасно обавештавају јавност. У погледу регулисања права на јавно информисање, сличене одредбе биле су садржане и у чл. 30 Повеље о људским и мањинским правима и грађанским слободама

⁹ Више о томе: “Сукоб јавних и приватних интереса и слободан приступ информацијама”, Анализе прописа и истраживање јавног мњења, Београд, 2003, стр. 31

заједнице Србија и Црна Гора (2003).¹⁰ Са друге стране, одредба члана 38 Устава Савезне Републике Југославије од 1992. године, била је по садржају идентична одговарајућој одредби Устава Србије од 1990. године. Овакве идентичности у погледу регулисања права на јавно информисање објашњаване су као последица усаглашавања домаћих норми са стандардима постављеним у међународним конвенцијама.

Закон о јавном информисању из 2003. године потврдио је уставне и међународне стандарде у погледу регулисања права на јавно информисање. Тако, чл. 2 овог закона прописује да је “ јавно информисање слободно и у интересу јавности“. Даље, у истом члану Закона, речено је и да јавно информисање не подлеже цензури, да нико не сме да ограничава слободу јавног информисања, нарочито не злоупотребом државних или приватних овлашћења, злоупотребом права, утицаја или контроле над средствима за штампање и дистрибуцију јавних гласила. Када је реч о информацијама које се објављују путем јавних гласила у Закону је предвиђено (чл. 3) да су то “информације о појавама, догађајима и личностима о којима јавност има оправдани интерес да зна“. Питањима обезбеђивања квалитета информација коју медији преносе посвећена је пажња у многим одредбама Закона. Тако, у чл. 2 прописана је обавеза “новинарске пажње“. Ради се о томе да када новинари прикупе информације, они и одговорни уредници су дужни да са “ пажњом примереном околностима“ провере порекло, истинитост и потпуност информација. Новина у прописима Србије је одредба чл. 37 овог Закона којом је прописана забрана ”говора мржње“. Суштина забране јесте у спречавању објављивања информација којима се подстичу тачно одређени видови дискриминације, мржње или насиља против лица или групе лица због њиховог припадања или неприпадања некој раси, вери, етничкој групи или полу. Као што се види из предходно поменутог члана, неки од видова “говора мржње” могу да представљају и разлог за забрану дистрибуције информације.

Устав Републике Србије из 2006. године гарантује право на јавно информисање као основно људско право. У чл. 16 Устав гарантује слободу мишљења и јавног изражавања мишљења уз слободу да се траже, примају и шире обавештења и идеје на различите начине (говором, писањем, сликом или на други начин). Међутим, у чл. 50 Устав под називом “слобода медија” гарантује више посебних права која се односе на медијске слободе као и разлоге који представљају основ за ограничење

¹⁰ А. Фира, Д. Батављевић, *Уставно право државне заједнице Србија и Црна Гора*, Крагујевац, 2004, стр. 213

ових права. Овим чланом предвиђа се и посебан режим који се односи на статус електронских медија.

Уставна гаранција слободе медија обухвата више посебних права: право на слободно оснивање новина и других средстава јавног обавештавања, право на исправку. Тако, Уставом је загарантовано право сваког да оснива новине и друга средства јавног обавештавања. Од основног правила о оснивању средстава јавног обавештавања изузети су електронски медији (радио и телевизија) који се, како Устав предвиђа оснивају у складу са Законом. То значи да оснивање ових медија не регулише Устав већ Закон на који Устав упућује, а разлог томе су технички услови оснивања ових медија.

Устав прописује да у Србији нема цензуре (ст. 3). Међутим, Устав допушта ограничење права на ширење информација и идеја путем средстава јавног обавештавања, прописује услове под којим се ограничење допушта као и разлоге који могу да буду повод овом ограничењу. Предвиђа се да је ограничење допуштено само уколико је то неопходно у демократском друштву. Разлози због којих је могуће ограничити право на ширење информација и идеја путем средстава јавног информисања обухватају спречавање: позивања на насилно рушење Уставом утврђеног поретка, нарушавање територијалног интегритета Републике Србије, пропагирање рата, подстрекавање на непосредно насиље, заговарање националне, расне или верске мржње којима се подстиче на дискриминацију, насиље или непријатељство.

Устав гарантује право на исправку уколико су нечије право или интерес повређени објављивањем неистине, непотпуне или нетачно пренете информације (чл. 50 ст. 4). Међутим, поред права на исправку, Устав гарантује и право на одговор на информацију објављену у средствима јавног обавештавања.

Посебно право које је повезано са слободом медија јесте право на обавештеност које Устав гарантује у чл. 51 ст.1. Садржај права грађана на обавештеност укључује “истинито, потпуно и благовремено обавештавање о питањима која су од јавног значаја”. Међутим, Устав изричито прописује ово право али изоставља да пропише кажњивост кршења овог права. Наиме, непотпуност ових уставних решења оставља ова питања отвореним за праксу која ће на њих морати да нађе одговор. Због значаја која имају информације које су у поседу државних орагана и органа којима су поверана јавна овлашћења, грађанима се гарантује и право на доступност информација од јавног значаја. Ово право је утврђено као опште право, које Устав гарантује свакоме.

ЗАКЉУЧАК

Значај права на јавно информисање за савремено друштво је неспорно велики. Будући да се путем јавног информисања остварују одређени друштвени циљеви, тј. да оно није само себи сврха, све се више пажње посвећује питањима јавности и доступности информацијама. Односно, ако је право човека да се информише постало основно право, признато и домаћим и међународним правним прописима, онда је потребно не само прогласити и гарантовати ово право већ и створити услове за његово остваривање.

Право на јавно информисање данас је гарантовано у Уставу као највишем правном акту. Међутим, положај човека у сфери јавног информисања не своди се само на својство примаоца информације. Суштина оваквог мишљења је у томе да корисник информације не треба да буде само пасивни прималац информације већ њен критичар, да у својој жељи за информисањем помаже средствима јавног информисања у остваривању уставом зајамченог права на информисаност. У том погледу остваривању права на јавно информисање знатно доприносе и услови у којима се оснивају јавна гласила, која служе као средтва за јавно обавештавање. А развој средстава информисања условљен је и техничким и технолошким развојем сваког друштва.

Управо због значаја који информација има у савременом друштву, треба утврдити механизме њене заштите од злоупотребе, како од носилаца власти, тако и до појединаца. У том погледу је важан адекватан уставноправни оквир регулисања права на јавно информисање који служи као полазна основа законодавцу да својим правним нормама допринесе остваривању овог права.

Jelena Jovicic, LL.B.

Junior Assistant,

Faculty of Law, University of Kragujevac

The Constitutional Regulation of the Right to a Public Information

Summary

In this article, the author reviews the ways in which the right to public information regulates in the constitutional acts. Constitutionalisation of rights preceded the creation of international legal framework through the European Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental freedoms. Provisions of the Convention guarantees the right to freedom of expression as a fundamental human right. This right guarantee freedom to hold opinions and to receive and impart information and ideas without interference by public authority and regardless of frontiers. The right to public information has become one of basic human rights. Serbian Constitution in a special section guarantees freedom of expression and the freedom to seek, receive and impart information and ideas in different ways. Constitutional guarantees of freedom of media coverage more special rights such as right to free establishment of newspapers and other media of public information and right to correction.

Key words: *right to public information, constitution, law*