

Ljudska i manjinska prava, sloboda izražavanja i uloga medija u uslovima sukoba i napetosti

Priručnik za rad lokalnih medija

Poboljšano medijsko
izveštavanje o pitanjima
etničkih zajednica i manjina
u južnoj Srbiji kroz treninge
za urednike i civilne grupe

NIŠ • VRANJE • PREŠEVO • BUJANOVAC • MEDVEĐA

dr Dejan Milenković

**Ljudska i manjinska prava,
sloboda izražavanja i uloga medija
u uslovima sukoba i napetosti**

Priručnik za rad lokalnih medija

Niš, 2010.

S a d r Ź a j

UVODNA REČ

DEO PRVI LJUDSKA I MANJINSKA PRAVA

1. ISTORIJSKI RAZVOJ I KONCEPT LJUDSKIH PRAVA

- 1.1. Istorijski razvoj ljudskih prava
- 1.2. Koncept „pravne države“ i ljudska prava
- 1.3. Kritika koncepta „pravne države“ u periodu između dva rata
- 1.4. Koncept „socijalne države“ i značaj međunarodnih organizacija u razvoju ljudskih prava posle Drugog svetskog rata

2. „KLASIFIKACIJA“ LJUDSKIH PRAVA

- 2.1. Opšti osvrt na građanska i politička prava kao prava prve generacije
- 2.2. Opšti osvrt na ekonomska, socijalna i kulturna prava kao prava Druge generacije i prava treće generacije

3. „MANJINSKA“ PRAVA

- 3.1. Istorijski razvoj manjinskih prava
- 3.2. Koncept „manjinskih prava“ u Ujedinjenim nacijama i Savetu Evrope
- 3.3. Problem sa određivanjem pojma „manjina“

4. ZABRANA DISKRIMINACIJE U NAJZNAČAJNIJIM MEĐUNARODNIM DOKUMENTIMA I USTAVU REPUBLIKE SRBIJE

- 4.1. Zabrana diskriminacije u pojedinim međunarodnim dokumentima
- 4.2. Zabrana diskriminacije u Ustavu republike SRbije

5. MEHANIZMI ZAŠTITE LJUDSKIH PRAVA PRED MEĐUNARODNIM SUDOVIMA I DRUGIM TELIMA

- 5.1. Opšti osvrt
- 5.2. Pakt o građanskim i političkim pravima i Komitet

- za ljudska prava Ujedinjenih nacija
- 5.3. Evropska konvencija za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda i
Evropski sud za ljudska prava

6. PRAVA NACIONALNIH MANJINA U USTAVU SRBIJE I SRPSKOM ZAKONODAVSTVU

- 6.1. Ustav Republike Srbije i prava nacionalnih manjina
- 6.2. Pojedini zakoni koji se odnose na nacionalne manjine u Srbiji

7. POSTUPCI ZA ZAŠTITU LJUDSKIH I MANJINSKIH PRAVA U REPUBLICI SRBIJI

- 7.1. Opšti osvrt
- 7.2. Postupak po ustavnoj žalbi pred Ustavnim sudom
- 7.3. Postupak pred Zaštitnikom građana
- 7.4. Postupak pred Poverenikom za zaštitu ravnopravosti

DEO DRUGI SLOBODA IZRAŽAVANJA I ZNAČAJ MEDIJA U MULTIETNIČKIM SREDINAMA

1. SLOBODA IZRAŽAVANJA I PRAVO MEDIJA

- 1.1. Sloboda izražavanja u međunarodnim dokumentima
- 1.2. Praksa Evropskog suda za ljudska prava koja se odnosi na slobodu izražavanja
- 1.3. Opšti osvrt na dokumente Saveta Evrope koji se odnose na slobodu izražavanja

2. USTAVNO I ZAKONSKO REGULISANJE SLOBODE IZRAŽAVANJA I RADA MEDIJA U SRBIJI

- 2.1. Opšti osvrt na Ustavno i zakonsko regulisanje slobode izražavanja i rada medija u Srbiji
- 2.2. Ustav Republike Srbije
- 2.3. Medijski i drugi zakoni u Srbiji

- 2.4. Zakon o javnom informisanju
- 2.5. Zakon o radiodifuziji i drugi zakoni

3. ODNOS MEDIJSKOG PRAVA I ETIČKIH STANDARDA NOVINARSKOJ PROFESIJI

- 3.1. Samoregulacija medija
- 3.2. Deklaracija o principima postupanja novinara Međunarodne federacije novinara

4. NAČELO ISTINITOSTI I MEDIJSKE KAMPANJE

- 4.1. Načelo istinitosti
- 4.2. Uvreda i kleveta u Srbiji
 - 4.2.1. Opšti osvrt na uvredu i klevetu
 - 4.2.2. Krivična odgovornost i krivična sankcija za uvredu i klevetu
(uvreda i kleveta kao krivično delo)
 - 4.2.3. Građanska odgovornost i naknada štete za povredu časti i ugleda
(“građanska“ uvreda i kleveta)
- 4.3. Načelo istinitosti kao etički princip i medijske kampanje u kontekstu uloge medija u situacijama sukoba napetosti

5. ZAŠTITA ANONIMNOG IZVORA I PRENOŠENJE INFORMACIJA

KOJE POTIČU OD ANONIMNIH IZVORA

- 5.1. Opšti osvrt
- 5.2. Pravni standard zaštite anonimnog izvora u međunarodnim dokumentima i Srbiji
- 5.3. Prenos informacija anonimnog izvora kao etički princip
- 5.4. Načelo prenošenja informacija od anonimnog izvora kao etički princip u kontekstu uloge medija u situacijama sukoba i napetosti

6. ZABRANA GOVOR MRŽNJE KAO PRAVNI I ETIČKI STANDARD

- 6.1. Pojam „govor mržnje“
- 6.2. Govor mržnje i ideološki, politički i kritički stav
- 6.3. Procesi i dokumenti Saveta Evrope koji se odnose na govor mržnje i medijima i kulturi tolerancije
 - 6.3.1. Procesi u Savetu Evrope
 - 6.3.2. Preporuka R (97) 20 o govoru mržnje Komiteta ministara Saveta Evrope
 - 6.3.3. Preporuka R (97) 21 o medijima i promovisanju kulture tolerancije Komiteta ministara Saveta Evrope
 - 6.3.4. Preporuke i smernice Evropske komisije protiv rasizma i netolerancije (ECRI)
- 6.4. Presude međunarodnih sudskih i drugih institucija koje se odnose na zabranudiskriminacije i govor mržnje
 - 6.4.1. Presude Međunarodnog krivičnog suda za bivšu Jugoslaviju i Ruandu – Haški tribunal
 - 6.4.2. Presude Evropskog suda za ljudska prava u kontekstu zabrane govora mržnje
 - 6.4.3. Konstatacije Komitet za ljudska prava u kontekstu govora mržnje
- 6.5. Uporedno zakonodavstvo i sudska praksa u pojedinim evropskim zemljama
 - 6.5.1. Zakonodavstvo u pojedinim evropskim zemljama
 - 6.5.2. Sudska praksa u pojedinim evropskim zemljama
- 6.6. Zabrana govora mržnje u zakonodavstvu Srbije
 - 6.6.1. Zakon o zabrani diskriminacije
 - 6.6.2. Zakon o javnom informisanju
 - 6.6.3. Zakon o radiodifuziji
 - 6.6.4. Zakon o oglašavanju
 - 6.6.5. Krivični zakonik
- 6.7. Načelo zabrana govora mržnje izvora kao etički princip u konetektstu uloge medija u situacijama sukoba i napetosti

UVODNA REČ

Ovaj Priručnik izrađen je u okviru projekta „**Poboljšano medijsko izveštavanje o pitanjima etničkih zajednica i manjina u južnoj Srbiji kroz treninge za urednike i civilne grupe**“, koji je realizovao Media i reform centar Niš u periodu od 14. decembra 2009. do 14. decembra 2010. godine.

Cilj ovog Priručnika je da upozna novinare i urednike lokalnih medija ali i građane sa ulogom medija u sprečavanju konflikata i njihovoj odgovornosti pri izveštavanju u uslovima tenzija i napetosti u multietničkim sredinama. Promocija kulture tolerancije jesu „ključ“ pozitivne uloge medija i novinara u demokratskom društvu.

Na žalost, ratne godine u poslednjoj dekadi 20. veka, pokazale su u velikoj meri i negativnu „stranu“ novinarstva i medija u Srbiji. O tome se i danas, skoro petanaest godina kasnije, u novinarskim i stručnim krugovima vode značajne diskusije. Novinari i mediji kao promoteri rata i ratne politike i posledice koje je širenje govora mržnje kroz medije u ratnim godinama (na žalost u nekim slučajevima i danas) dovelo do teških oblika „zločina iz mržnje“, odnosno ubistava, nasilja, diskriminacije i netolerancije, opominju sve, a pre svega novinare i medije da nikada ne zaborave da sloboda izražavanja, kao fundamentalno ljudsko pravo nije i „apsolutno“ pravo, te da i ono podleže uslovima, formalnostima, ograničenjima i kaznama, utvrđenim zakonom i neophodnim u demokratskom društvu.

Shodno zahtevima Projekta, prvi deo Priručnika – *Ljudska i manjinska prava*, ima za cilj da upozna novinare i urednike lokalnih medija ali i građane, o značaju ljudskih i manjinskih prava u savremenoj demokratskoj državi. Njime je obuhvaćen istorijski razvoj i

koncept ljudskih prava, klasifikacija ljudskih prava, posebno je obrađen pojam i značaj „manjinskih prava“ kroz dokumente međunarodnih organizacija, kao i značaj zabrane diskriminacije u savremenom društvu. Takođe, njime su obuhvaćeni i postupci pred međunarodnim sudovima i drugim telima pred kojim se ljudska prava uspešno mogu „braniti“, kao i odgovarajući postupci koji to omogućavaju u pravnom sistemu Republike Srbije.

Drugi deo Priručnika – *Sloboda izražavanja i značaj medija u multietničkim sredinama*, odnosi se na pravne standarde slobode izražavanja koji proizilaze iz dokumenata međunarodnih organizacija, prakse međunarodnih sudova i drugih tela i relevantnih ustavnih odredaba i zakona u Srbiji kojima je regulisana medijska sfera ili se oni na nju posredno odnose, a koje su od značaja za rad novinara, urednika i medija. Ono što je primetno u savremenom demokratskom društvu, jeste tzv. samoregulacija medija, odnosno proces u kome pored pravnih, za slobodu izražavanja sve veći značaj imaju i etičke norme, koje štite i brane sami medijski poslenici. U kontekstu uloge medija i novinara u promociji tolerancije i nenasilja u multietničkim sredinama, ali i upoznavanja sa mogućim „ishodima“ kršenja pojedinih pravnih i etičkih standarda, posebno su, u okviru ovog dela Priručnika, obrađeni standardi istinitosti, zaštite i objavljivanja informacija od anonimnog izvora i zabrana govora mržnje.

Doc. dr Dejan Milenković

Fakultet političkih nauka,

Univerzitet u Beogradu

DEO PRVI
LJUDSKA I MANJINSKA PRAVA

1. ISTORIJSKI RAZVOJ I KONCEPT LJUDSKIH PRAVA

1.1. Istorijski razvoj ljudskih prava do nastanka koncepta pravne države

Razvoj ljudskog društva, a pre svega države i prava tesno povezan sa idejom ljudskih prava i sloboda. Iako antička politička misao nije bila „rodonačelnik“ ideje o ljudskim pravima, a to nije ni mogla biti u uslovima antičkog ropstva, još su Stoici ukazivali na ideju o jednakosti ljudi, a Sofisti o postojanju jednog „**prirodnog**“ **uzvišenog prava** koje se **nalazi iznad** „**pozitivnog**“ **važjećeg prava** kome ono i treba ta teže. Znači preteče ideje o ljudskim pravima nalazimo još u starom veku, ali ideja o ljudskim pravima dolazi do izražaja tek u srednjem veku u uslovima apsolutne monarhije. Tako jedan engleski vladar – Jovan bez zemlje već početkom 13. veka bio primoran da ograniči svoju neograničenu vlast i „dodeli“ provobitni korpus ljudskih prava „svim slobodnim ljudima i to zauvek“. Tokom 17. i 18. veka, pitanje pojedinih verskih zajednica, takođe je bilo aktuelizovano. Tako su države u svojim bilateralnim ugovorima preuzele na sebe i obaveze zaštite prava određenih verskih zajednica. Velike revolucije krajem 18. veka kao na primer Francuska građanska revolucija, u svojoj suštini je bila težnja za slobodama i ravnopravnosti građana, dovele su do značajnog „proboja“ ljudskih prava. Takođe, Američki Ustav iz 1791 godine je dopunjen sa privih 10 amandmana koji su nazvani Bil o pravima, i njime su garantovana osnovna ljudska prava prve generacije, **građanska i politička**.

Ustav SAD iz 1787. godine, koji je *i danas je na snazi*, sadrži četiri suštinska obeležja: **federalizam, demokratiju, podelu vlasti i republikanski oblik vladavine**. Već 1791. godine, ratifikovano je i deset amandmana kojima su proklamovana **osnovna prava i slobode čoveka i građanina** (*Bill of Rights*), koji i danas čine sastavni deo samog Ustava

iz 1787. godine. Na taj način, ovaj Ustav dobija i **peto**, suštinsko obeležje - **generisani korpus osnovnih ljudskih prava prve generacije - građanskih i političkih prava** (sloboda veroispovesti, sloboda izražavanja, sloboda okupljanja, pravo privatnosti, pravo na imovinu, pravo na pravično suđenje i dr...).¹

Istovremeno, sa druge strane okeana, pod uticajem građanske revolucije iz **1789.** godine, u Francuskoj je septembra 1791. godine donet je Prvi francuski ustav. Donošenju ovog Ustava, prethodilo je donošenje **Deklaracije o pravima i slobodama čoveka i građanina** 1789. godine i ona se, po donošenju Ustava našla kao njegova Preambula. Deklaracija o pravima i slobodama čoveka i građanina takođe, kao i prvih 10 amandmana na Ustav SAD, generiše skup **osnovnih ljudskih prava prve generacije**, pre svega **osnovna prirodna prava čoveka – slobodu, svojinu, bezbednost i otpor ugnjetavanju, ali i slobodu veroispovesti, mišljenja i izražavanja, prava na pravično suđenje** i dr...² Sama Deklaracija, **izričito** ukazuje na **suštinsku vezu slobode (prava), podele vlasti i ustava**: „Društvo u kom **garantovanje prava** nije obezbeđeno, **ni podela vlasti određena**, nema Ustav.“³

Razvoj ustavnosti početkom 19. veka doveo je i to nastanka tzv. „prvobitnog koncepta pravne države“, u kome se država posmatrala kao „monopol fizičke sile u društvu“, a koji je dalje, „vezivao“ postupke vlasti, pre svega izvršne i upravne za Ustav i zakon. To je podrazumevalo i garanciju tadašnjih nacionalnih država da će štiti i

¹ Uporedi: Ljubica Kandić, *Odabrani izvori iz opšte istorije države i prava* (sedmo izdanje), *Ustav Sjedinjenih Američkih država iz 1787. sa amandmanima*, Savremena administracija, Beograd, 1992, str. 241-242.

² Uporedi: Ljubica Kandić, *Odabrani izvori iz opšte istorije države i prava* (sedmo izdanje), *Deklaracija o pravima čoveka i građanina* (26. avgust 1789. godine), Savremena administracija, Beograd, 1992, str. 248-250.

³ Uporedi: Ljubica Kandić, *Odabrani izvori iz opšte istorije države i prava* (sedmo izdanje), *Deklaracija o pravima čoveka i građanina* (26. avgust 1789. godine), Savremena administracija, Beograd, 1992, str. 248-250.

jemčiti ustavom zagarantovana prava prve generacije (građanska i politička). Međutim, od same države je i zavisilo u kojoj meri će ona zaista i biti poštovana, jer ljudska prava nisu imala univerzalnu dimenziju, a u slučaju njihovog kršenja nisu postojali nadnacionalni mehanizmi zaštite. Međutim, i u ovom periodu u nekim slučajevima, došlo je do „internacionalizacije“ ljudskih prava i do ideje da ljudska prava nisu “vezana” isključivo za državnu suverenost, u nekim (doduše veoma retkim) međunarodnim dokumentima. Razvoj prava **međunarodnih ljudskih prava** u vezi je sa zaključivanjem ugovora o zabrani trgovine robljem i međunarodnim sporazumima o zaštiti hrišćanskih manjina u Otomanskom (Turskom) carstvu, odnosno **Pariskom ugovoru** iz 1856. godine i **Berlinskom ugovoru** iz 1878. godine. Na osnovu ovih ugovora države koje su branile evrpski koncept, diplomatski su posredovale i katkad čak vojno intervenisale u korist hrišćanskog stanovništva u Turskom carstvu. **Berlinski ugovor** iz 1878. godine je posebno zanimljiv jer je priznao poseban pravni status nekim verskim zajednicama. Iako je nakon Berlinskog ugovora koncept internacionalizacije ljudskih prava (prve generacije) dugo vremena je bio zaboravljen pa čak i napušten, on kasnije, nakon Drugog svetskog rata, dobija svoju punu afirmaciju.⁴

To se međutim, nije desilo u periodu između dva rata. **Pakt Lige naroda**, ugovor kojim je 1920. godine osnovana Liga, **nije imao nikakve opšte odredbe o ljudskim pravima**. Zamisao da bi ljudska prava prve generacije – građanska i politička, trebala biti međunarodno zaštićena, nije još bila prihvaćena od strane tadašnje Zajednice naroda, niti su je ozbiljno razmatrali oni koji su ugovor sastavljali.⁵ Međutim,

⁴ Uporedi: Thomas Buergenthal, *Međunarodna ljudska prava u sažetom obliku*, Hrvatski Helsinški odbor za ljudska prava, Constitutional and Legislative Policy Institute, Zagreb, 1997, str. 5-6.

⁵ Uporedi: Thomas Buergenthal, *Međunarodna ljudska prava u sažetom obliku*, Hrvatski Helsinški odbor za ljudska prava, Constitutional and Legislative Policy Institute, Zagreb, 1997, str. 9.

treba napomenuti da su izvesna prava pripadnika etničkih, verskih i jezičkih manjina bila, u periodu između dva, Rata garantovana od strane Lige naroda.⁶ Međutim, ljudska prava prve generacije, građanska i politička, utvrđena ustavima suverenih država, u to vreme još uvek su bila prepoznata samo u *granicama nacionalne suverenosti*.

Usled nastanka i uticaja „novih“ teorijskih pristupa s jedne strane, ali i sve težeg položaja i nejednakost radnika s druge, u periodu pre i između dva Svetska rata, dolazi do nastanka ideje o potrebi konstituisanja tzv. „*druge generacije ljudskih prava*“ – *ekonomskih, socijalnih i kulturnih*. Na predlog posebne komisije Mirovne konferencije u Parizu, još 1919. godine, nastala je jedna od najstarijih međunarodnih organizacija - *Međunarodna organizacija rada (MOR)*, u cilju da se u celom svetu doprinese i obezbede povoljni uslovi rada i *osigura socijalna pravda*. Iako u vreme stvaranja MOR, izraz ljudska prava, nije bio poznat u međunarodnoj terminologiji, ova organizacija je od samog svog početka bila posvećena ljudskim pravima i to u domenu koji se tiče egzistencije ljudi – *radu*.⁷ Prava druge generacije, imaju karakter *programskih, postepeno ostvarivih i podrazumevaju troškove za državu*. Da bi se taj cilj i ostvario, od ogromnog je značaja uloga same države, i ta uloga države sve više dolazi do izražaja nakon Drugog svetskog rata.⁸

1.3. Kritika koncepta „pravne države“ u periodu između dva rata

⁶ Frančesko Kopotorti (Specijalni izvestilac Potkomisije za sprečavanje diskriminacije i zaštitu manjina), *Prava pripadnika etničkih, verskih i jezičkih manjina*, Komitet pravnika za ljudska prava, Beograd, 2001. str. 1-19.

⁷ Uporedi: Vesna Petrović, *Međunarodni postupci za zaštitu ljudskih prava*, Beogradski centar za ljudska prava, Beograd, 2001, str. 143-145.

⁸ Uporedi: Ivana Simonović-Hiber, Branislav Milinković, *Kulturna prava* Zbornik *Kulturna prava* Beogradski centar za ljudska prava, Beograd, 1999, str. 105-108.

Naravno i za započinjanje procesa “internacionalizacije” ljudskih prava prve generacije, bila je potrebna određena društvena „klima“. Tako je već posle Prvog svetskog rata počela argumenovana kritika prvobitnog modela „pravne države“ iz 19. veka. Ovaj koncept podrazumevao je da je svaki postupak vlasti prema građanima „legitiman“ ako je „legalan“. Znači, postupanje vlasti je „opravdano“ ako je u skladu sa zakonom. Međutim, postojanje *pravne države* nije više bilo samo po sebi dovoljno za osiguranje *demokratije i društvenog razvoja*, jer su se u skladu sa ovakvim tumačenjem, mogli doneti zakoni o ropstvu ili drugim oblicima diskriminacije na sasvim „legalan“ način, u zakonitoj parlamentarnoj proceduri, što je ugrožavalo i koncept prve generacije ljudskih prava – *građanskih i politički*, odnosno tzv. „*koncept slobode*“ (*liberte*). Zato se sa pravom postavilo pitanje o potrebi unapređenja prvobitnog koncepta pravne države. On je *morao biti dopunjen* i drugim elementima uloge države kojima se ostvaruju socijalni ciljevi i koja će, osim primene prava, obezbeđivati *pravičnost i socijalnu pravdu*.⁹

Fašistička Nemačka je upravo bila primer za imanetnog nedostatka prvobitnog koncepta pravne države, koji je kasnije doveo do najstrašnijih posledica pre i tokom Drugog svetskog rata (ubistava, deportacije jevreja, stvaranja koncentracionih logora i dr.). Nacional-socijalisti na čelu sa Hitlerom su, na sasvim *legalan način*, kroz parlamentarnu većinu u Rajhstagu (skupštinu) donosili zakone, koji su po svojoj prirodi bili anticivilizacijska tekovina, iako su zadovoljavale „populističke“ potrebe tadašnjeg nemačkog društva. Pojedini zakoni su na primer, u svom korenu imali ideju o rasnoj uzvišenosti i dominaciji Arijevske rase. To se pre svega odnosilo na tzv. *Nirberške zakone*, tačnije *Zakon o zaštiti nemačke krvi i časti* i *Zakon o državljanstvu Rajha* iz 1935. godine. Prvi je zabranjivao sklapanje brakova i

⁹ Uporedi: S. Lilić, P. Kunić, P. Dimitrijević, M. Marković, *Upravno pravo*, Savremena administracija, Beograd, 2000, str. 30.

vanbračne veze između „jevreja“ (koji se kasnije zvanično koristio umesto termina „ne Arijevci“) i nemaca. Drugi je ukinuo jevrejima pravo na nemačko državljanstvo, i uveo razliku između „građana Rajha“ i drugih. Ovim zakonima su formalizovane dotadašnje nezvanične i posebne mere koje su bile preduzete prema jevrejima. Vođe nacionalsocijalista, isticali su važnost konzistencije zakonodavstva sa programom svoje Partije, koji je tražio da se jevrejima oduzmu prava koja su imali građani. Po ovim zakonima su, sasvim „*legalno*“ *postupali nemački državni organi*, jer je sam zakon odnosno pravna norma bio osnov i opravdanje njihovog postupanje.

Zato se posle Drugog svetskog rata krenulo u potragu za unapređenjem prvobitnog koncepta pravne države, a ljudska prava su prestala biti izraz „suverenosti“ države, dobijajući *univerzalni karakter*. I sam prvobitni koncept pravne države morao je da bude unapređen, jer više nije bilo dovoljno da postupak vlasti bude legalan odnosno u skladu sa zakonom već i legitiman sa stanovišta društvene opravdanosti. Standard demokratskog društva zato je potrazumevao pre svega poštovanje ljudskih prava, a stvaranjem organizacije Ujedinjenih nacija, građanska i politička prava dobijaju univerzalni karakter, a zatim i nadnacionalne mehanizme zaštite. Značajnu ulogu u ovom procesu imao je i Savet Evrope kao prva pan-evropska regionalna organizacija koja je nastala posle Drugog svetskog rata 1949. godine.

Uglavnom, sve ovo doprinelo je novoj reafirmaciji *prirodnopravne teorije*, koja je još od najstarijih vremena podrazumevala postojanje jednog pozitivnog, iskustvenog prava i drugog, hijerarhijski uzvišenog, *prirodnog prava*, koje je po svom sadržaju pravedno, a po važenju objektivno.¹⁰ Osnovni pravci škole prirodnog prava, pored različitosti u filozofskoj interpretaciji, počev od

¹⁰ Uporedi: Radmila Vasić, Kosta Čavoški, *Uvod u pravo*, "Draganić", Beograd, 1996, str. 14.

srednjovekovnog *teološko-racionalnog i biološko racionalnog shvatanja* pa do današnjih savremenih shvatanja, svode se na konstataciju: *pored pozitivnog prava postoji i jedno uzvišeno pravedno pravo koje treba da bude uzor pozitivnom*. To je prirodno pravo.¹¹ Ono je u svom normativnom izrazu doživelo snažan uspon, ili tačnije, ono je doživelo svoju renesansu neposredno posle završetka Drugog svetskog rata – osnivanjem *Organizacije Ujedinjenih nacija*, koja je, već u svojim prvim dokumentima „ustoličila“ prava čoveka i njihovu zaštitu. Sam izraz „*prirodno pravo*“ bio je zamenjen izrazom „*prava čoveka*“, da bi i on kasnije bio supstituisan izrazom „*ljudska prava*“.¹² Ljudska prava postaju ...“*ona subjektivna prava koje ljudsko biće ima nezavisno od volje države i zakonodavca, bez diskriminacije i bez obzira na eventualne zasluge, samim tim što je ljudsko biće*“¹³

1.3. Koncept „socijalne države“ i značaj međunarodnih organizacija u razvoju ljudskih prava posle Drugog svetskog rata

Pre svih i iznad svih dokumenata Ujedinjenih nacija, i dokument kojim su ljudska prava konačno dobila međunarodni, internacionalni karakter bila je *Univerzalna deklaracija o ljudskim pravima* (1948).¹⁴ Ona predstavlja do sada najpotpuniju kodifikaciju prirodnog prava koja je učinjena u jurističkoj istoriji. Po broju i sadržini ljudskih prava, Univerzalna deklaracija predstavlja skup svih prava koja su se u prošlosti beležila bilo u poveljama i deklaracijama različitih

¹¹ Uporedi: Slobodan Perović *Prirodno pravo i sud*, Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu, Udruženje pravnika Srbije, Beograd, 1996, str. 93.

¹² Uporedi: Slobodan Perović, *Prolegomena sudijske nezavisnosti*, Udruženje pravnika Srbije, Institut za uporedno pravo u Beogradu, Beograd, 1998, str. 51.

¹³ V. Dimitrijević, M. Paunović, V. Đerić, *Ljudska prava – udžbenik*, Beogradski centar za ljudska prava, Beograd, 1997, str. 26.

¹⁴ *Universal Declaration of Human Rights*, usvojena i proklamovana *Rezolucijom 217A (III)* Generalne skupštine Ujedinjenih nacija 10.12.1948. godine.

naroda u različitim vremenima, bilo u misaonim opusima značajnih filozofa i pravnika ovog ili onog veka. I više od toga, jer je ova Deklaracija proširila ustanovu ljudskih prava, dodajući klasičnim „političkim i građanskim pravima“ prve generacije i drugu generaciju ljudskih prava „ekonomska, socijalna i kulturna“, što je prvi put učinjeno u ovoj Deklaraciji kada je reč o popisu ljudskih prava, ako imamo u vidu retrospektivu ovog pitanja.¹⁵ To je zatim, 1966. godine, dovelo do nastanka **Pakta o građanskim i političkim pravima** i **Pakta o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima UN**. Opcionim protokolom uz Pakt o građanskim i političkim pravima ustanovljena je i nadležnost Komiteta za ljudska prava UN, kao nadnacionalnog mehanizma „zaštite“ prava utvrđenih Paktom. S druge strane, u Evropi, Savet Evrope je već 1950. godine doneo **Evropsku konvenciju za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda** (kojim su obuhvaćena građanska i politička prava). Prava sadržana u Konvenciji zaštićena su kroz nadnacionalni mehanizam zaštite oličen u vidu Evropskog suda za ljudska prava. Tako pored ustavne zaštite u nacionalnim pravnim sistemima, ljudska prava dobijaju i širi oblik zaštite, koja prevazilaze koncept „nacionalnog suvereniteta“.

Međutim, i ovaj koncept mogao je da zaživi tek unapređenjem prvobitnog koncepta pravne države, tačnije, otklanjanjem njegovog pomenutog „defekta“. Tako nastaje pojam **socijalne države (Welfare state)** koji se **definiše ne kao instrument vlasti** već kao **država koja se stara o dobrobiti svojih građana, opštem društvenom i kulturnom napretku, razvoju proizvodnje i usluga i socijalnom blagostanju uopšte**.¹⁶ Pojam pravne države dobija tako **novu dimenziju**, jer unapređuje formalni, normativistički model u čijem je središtu vladavina zakona, **socijalnim** i **ekonomskim** elementima kao i

¹⁵ Uporedi: Slobodan Perović, *Prolegomena sudijske nezavisnosti*, Udruženje pravnika Srbije, Institut za uporedno pravo u Beogradu, Beograd, 1998, str. 52-55.

¹⁶ Uporedi: Stevan Lilić, *Upravno pravo*, "Savremena administracija", Beograd, 1998. str. 28.

pojmovima *pravde* i *pravičnosti*, u čijoj su osnovi prirodna prava. U ovom, unapređenom konceptu, *postupak vlasti ne samo da mora da bude legalan* (u skladu sa zakonom) *već i legitiman sa stanovišta društvene opravdanosti*. Prema tome, neki postupak (npr. donošenje zakona, uredbe ili pojedinačnog akta ili vršenje neke radnje) ne postaje legitimno samim tim što ga je sprovela država ili neki njen organ u skladu sa zakonom, već se opravdanost svakog konkretnog postupka ili akta mora ceniti i na osnovu opravdanosti njegove sadržine.¹⁷

U razvijenim demokratskim zemljama zapada, prvobitni „formalno-normativistički“ koncept pravne države zato je odavno prevaziđen. *Prepoznavanje ideje o prirodnom pravu i međunarodnim ljudskim pravima kao idealu modernog društva*, dodatno je ubrzalo menjanje i unapređivanje prvobitnog koncepta pravne države. Doduše, ni to svude nije bio slučaj. Na prvobitnom konceptu pravne države ostaju nedemokratski, pre svega komunistički režimi u kojima se država i vlast, sve do raspada ovog sistema 90-tih godina 20. veka, i dalje doživljavala kao monopol fizičke sile i prinude u društvu. Unapređeni teorijski koncept pravne države, odnosno koncept *socijalne države* gotovo da je identičan pojam *vladavine prava (Rule of Law)*. Ovaj pojam proistekao je iz prakse anglosaksonskog pravnog sistema i po svojoj prirodi je bio širi od prvobitnog „formalno-normativističkog“ pojma pravne države. Pojam *vladavine prava* proistekao je iz shvatanja da nije dovoljno da državna vlast bude ograničena pravom, bitno je i to da *pravo bude valjano po sadržini* što dovodi do *vezivanja prava za pravdu, moralne zakone i druge drevne običaje*. Važan činilac ovog sistema je i nezavistan i samostalan položaj sudstva i sudija, na čijem autoritetu, poteklom iz spontanog, vekovima uobličienog prirodnog uvažavanja, egzistira anglosaksonski sistem *običajnog prava (Common Law-a)*.¹⁸

¹⁷ Uporedi: Džon Rols, *Teorija pravde*, Beograd-Podgorica, 1998.

¹⁸ Uporedi: Radmila Vasić, *Princip vladavine prava*, Zbornik: *Ustavnost i vladavina prava*, CUPS, Beograd, 2000. str. 16-17.

2. KLASIFIKACIJA LJUDSKIH PRAVA

2.1. Opšti osvrt na građanska i politička prava kao prava prve generacije

Razvojem ljudskih prava, nastala je vremenom potreba i za njihovom klasifikacijom. Danas se najčešće govori o tri generacije ljudskih prava. U prvu generaciju ljudskih prava, spadaju **građanska i politička prava**, u drugu, **ekonomska, socijalna i kulturna prava**, a u treću, **prava solidarnosti**. Međutim, pri „klasifikaciji“ ljudskih prava, pojedini teoretičari su polazili i od drugih različitih kriterijuma kao što su: vreme kada su prava nastala i zagantovana; pravljenjem razlike između osnovnih i izvedenih ljudskih prava; prirodi aktivnosti koje država preuzima radi realizacije određenih grupa ljudskih prava ili razlikovanja subjekata prava, što podrazumeva podelu na individualna i kolektivna prava.¹⁹ Prepuštajući ove dileme teoretičarima, na ovom mestu ćemo ukazati samo na podelu na prava prve, druge i treće generacije.

Prava prve generacije se prevashodno shvataju u negativnom smislu, kao „pravo da“... ili „sloboda od...“. Ona izražavaju koncept slobode (liberte). To su klasična **građanska i politička prava**, koja se ostvaruju preko ideje slobode shvaćene kao štit koji čuva pojedinca ili grupu od zloupotrebe politike. Najvažnija prava iz ove grupe su sadržana u članovima od 2 do 21 **Univezalnale deklaracije** o ljudskim pravima (zabrana ropstva i torture i drugog okrutnog i ponižavajućeg ponašanja, sloboda misli savesti i veroispovesti, sloboda izražavanja, sloboda mirnog okupljanja i udruživanja), kao i u **Međunarodnom paktu o građanskim i političkim pravima** (1966) i **Evropskoj konvenciji za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda** (pored

¹⁹ Uopredi: V. Dimitrijević, A. Kartag-Odri, B. Milinković, J-L Serfonten, I. Simović-Hiber, B. Stojković, *Kulturna prava*, Beogradski centar za ljudska prava, Beograd, 1999. str. 105.

pomenutih, i pravo na život, pravo na slobodu i sigurnost, pravo na pravično suđenje, pravo na privatnost i dr). Za prava prve generacije često se kaže da su ona *apsolutna*, odmah ostvariva i ne koštaju državu, pošto se njena akcija uglavnom om svodi na uzdržavanje države, to nije slučaj sa Drugom generacijom ljudskih prava.²⁰

2.2. Opšti osvrt na ekonomska, socijalna i kulturna prava kao prava druge generacije i prava treće generacije

Ekonomska, socijalna i kulturna prava kao prava druge generacije izražavaju koncept jednakosti (egalite). Međutim za razliku od prava prve generacije, prava druge generacije (pravo na rad, pravo na slobodan izbor zanimanja i zaposlenja, pravo na životni standar primeren ljudskom dostojanstvu, pravo na zaštitu zdravlja, pravo na socijalno obezbeđenje, pravo majki i dece na posebnu zaštitu i dr.) imaju karakter programskih prava, postepeno ostvarivih i podrazumevaju značajne troškove za državu. Često se za njih kaže da ona imaju karakter *ideala* odnosno *objektivih prava*, prava koja iz objektivnog pravnog poretka tek treba da prerastu u subjektivna prava čoveka. Da bi se taj cilj i ostvario, od ogromnog je značaja uloga same države. Prema nekim shvatanjima, prava prve generacije, počivaju na individualističkoj koncepciji, dok prava druge generacije predstavljaju i kolektivna prava, u značenju da ne pripadaju isključivo pojedincu već i pojedininim, prema različitim kriterijumima formiranim užim i širim kolektivitetima. Zapravo, prava druge generacije, su neka vrsta „međugeneracije“ ljudskih prava jer su njeni subjekti i pojedinci i kolektiviteti. Značaj države u ostvarivanju socijalnih, ekonomskih i kulturnih prava potvrđuje i *Međunarodni pakt o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima*, koji u članu 2. obavezuje države-potpisnice da preduzimaju korake ...,*do maksimuma raspoloživih*

²⁰ Uporedi: V. Dimitrijević, A. Kartag-Odri, B. Milinković, J-L Serfonten, I. Simović-Hiber, B. Stojković, *Kulturna prava*, Beogradski centar za ljudska prava, Beograd, 1999. str. 105.

sredstava“... u cilju ostvarivanja prava utvrđenih ovim Paktom. Ovoj generaciji ljudskih prava pripadaju i tzv. kulturna prava. Ako posmatramo samo kulturna prava, neka od njih su bliža građanskim i političkim, a neka ekonomskim i socijalnim pravima. Ako „manjinska“ prava sagledamo i kroz prizmu kulturnih prava, možemo uočiti da su pojedina, kao npr. pravo na očuvanje kulturnog identiteta jedne manjinske grupe, veoma stara. Već u srednjem veku tako je uočen *značaj zaštite verskih manjina*. Važno svojstvo kulturnih prava je u tome što ona mogu biti shvaćena i kao pojedinačna i kao grupna. Njihov subjekat može biti svako ljudsko biće, ali i određeni kolektivitet.

Zbog značaja autonomne kulture za razvoj i opstanak nacije kao društvene grupe, najveću pažnju privlače nacionalne i etničke grupe kao subjekti kulturnih prava. Kulturna prava su često veoma „bliska“ i preliću se sa pojedinim političkim pravima. Na primer, s obzirom da verska pripadnost može da bude važna odlika nečijeg kulturnog identiteta, veza kulturnih i verskih prava nameće se sama po sebi. Slično je i sa slobodnom udruživanja koje je moguće razumeti i kao neophodan instrument da bi se na odgovarajući način realizovali ciljevi manjinskog ili grupnog kulturnog identiteta jedne grupe. Ako nema čvrstih garancija slobode udruživanja, koji bi obezbeđivao da kulturni identitet dobije svoj organizacioni okvir i pojavni oblik, ono faktički ne bi ni postojalo. Tako se sloboda udruživanja i kulturna prava nalaze u međusobnom odnosu forme i sadržine.²¹

Treću generaciju ljudskih prava čine tzv. prava solidarnosti (fraternite). To je prilično nesistematizovana grupa nedovoljno srodnih prava novijeg datuma, kao što je pravo na zdravu životnu sredinu, pravo na mir, pravo na samoopredeljenje i pravo na razvoj. Subjekti treće

²¹ Uporedi: V. Dimitrijević, A. Kartag-Odri, B. Milinković, J-L Serfonten, I. Simović-Hiber, B. Stojković, *Kulturna prava*, Beogradski centar za ljudska prava, Beograd, 1999. str. 106-107; 112-118.

generacije ljudskih prava su uvek određene grupe, odnosno kolektiviteti.²²

²² Uporedi: V. Dimitrijević, A. Kartag-Odri, B. Milinković, J-L Serfonten, I. Simović-Hiber, B. Stojković, *Kulturna prava*, Beogradski centar za ljudska prava, Beograd, 1999. str. 106.

3. „MANJINSKA“ PRAVA

3.1. Istorijski razvoj manjinskih prava

U Evropi, naročito u periodu posle protestantske reformacije, sudbina verskih manjina postala je veoma ozbiljno pitanje, koje nije više bilo stvar samo država upletinih u taj problem, već je duboko zadirao u međunarodne odnose. U to vreme, navodna želja za zaštitom verskih manjina služila kao izgovor za mnoge intervencije stranih zemalja, kao na primer, Engleske u korist valdenžana u Francuskoj 1655. godine, brojne intervencije Holandije u korist francuskih kalvinista, kao i Švedske i Pruske 1707. godine u korist protestanata u Poljskoj. To je mnoge evropske zemlje nagnalo da u svojim uzajamnim odnosima ugovore obavezu dozvoljavanja verskim manjinama da slobodno ispovedaju svoju veru bez strana od progona. Tako su u jednom broju bilateralnih ugovora u toku 17. i 18. veka, bile predviđene i odredbe u vezi sa verskim manjinama kao na primer u Vestfalskom sporazumu između Francuske i Svetog rimskog carstva 1648. godine, koji je dozvolio versku slobodu protestantima u Nemačkoj pod jednakim uslovima koje su uživali rimokatolici. Takav je na primer bio i Nidžmegenski sporazum, zaključen 1678. godine zaključen između Francuske i Holandije 1678, i još nekoliko drugih.²³

Počev od 19. veka, javlja se promena u pristupu države međunarodnim poduhvatima vezanim za odnose prema manjinama. Počinju da se pojavljuju odredbe o zaštiti manjina u multilateralnim

²³ Uporedi: Frančesko Kapotorti (Specijalni izvestilac Potkomisije za sprečavanje diskriminacije i zaštitu manjina), *Prava pripadnika etničkih, verskih i jezičkih manjina*, u prevodu Komiteta pravnika za ljudska prava, Beograd, 2001, str. 25-27.

instrumentima, za razliku od ranijeg perioda, kada su se oni pojavljivali samo u okviru bilateralnih sporazuma. Pariski sporazum iz 1856. godine zaključen između Austrije, Francuske Velike Britanije, Pruske, Sardinije i Turske, u članu 9. odnosio se na obraćanje turskog Sultana drugim ugovornim stranama, povodom zakonodavstva koje je uveo radi priznanja, uglavnom u prilog hrišćanskim stanovnicima njegove imperije – jednakost u odnosima prema njima, bez razlikovanja prema veri ili rasi. S druge strane, ugovoren strane su pohvalile značaj ovakvog obraćanja. Odredbe slične vrste, sadržane su zatim i u Berlinskom sporazumu iz 1878. godine, koji je ukinuo sve razlike u odnosima shodno verskim osnovima u novonastalim balkanskim državama.²⁴

Na Mirovnoj konferenciji 1919. godine u Parizu, prilikom pripreme *nacrta Pakta Društva naroda*, dosta se diskutovalo o uključenju obaveze država da uvedu jednak odnos i zaštitu rasnih i nacionalnih manjina u odredbe Pakta. Međutim, to se nije desilo. Ipak, ubrzo je usvojeno (1919-1920) pet sporazuma o manjinama, zatim još četiri posebna sporazuma i pet jednostranih deklaracija, koje su potpisale razne države u periodu od 1921 do 1932. godine, tako da je nastao jedan specifičan režim zaštite manjina koji je u sebi sadržao dve vrste propisa: jedne, koje su trebale da osiguraju jednak tretman prema pripadnicima manjinskih grupacija i, druge, koji su sadržali posebne mere za zaštitu takvih grupacija.²⁵

3.2. Koncept manjinskih prava u Ujedinjenim

²⁴ Uporedi: Frančesko Kapotorti (Specijalni izvestilac Potkomisije za sprečavanje diskriminacije i zaštitu manjina), *Prava pripadnika etničkih, verskih i jezičkih manjina*, u prevodu Komiteta pravnika za ljudska prava, Beograd, 2001, str. 28-29.

²⁵ Uporedi: Frančesko Kapotorti (Specijalni izvestilac Potkomisije za sprečavanje diskriminacije i zaštitu manjina), *Prava pripadnika etničkih, verskih i jezičkih manjina*, u prevodu Komiteta pravnika za ljudska prava, Beograd, 2001, str. 74-114.

nacijama i Savetu Evrope

Univerzalna deklaracija o ljudskim pravima, usvojena 1948. godine, od strane Generalne skupštine Ujedinjenih nacija, **nije sadržala posebne odredbe o manjinskim pravima**, pre svega, posebnim pravima pripadnika etničkih, verskih ili jezičkih manjina.

Ovakav stav se međutim, pokazao pogrešnim, jer je nedostatak posebne zaštite navedenih manjih grupa i posebne garancije njihovih prava, često bio uzrok nacionalne, verske i etničke netrpeljivosti koja je dovela i do etničkih, verskih i nacionalnih sukoba, oružanih pobuna i konflikata u celom svetu. Zato su već u pojedinim odredbama **Konvencije o sprečavanju i kažnjavanju zločina genocida** (1948) kao i **Konvencijom br. 107**. Međunarodne organizacije rada koja se odnosi na domorodačko i plemensko stanovništvo (1957), sadržani pojmovi i termini poput, na primer, *nacionalne, etničke, rasne* ili *verske* grupacije, što je imalo ogroman značaj za dalji nastavak borbe Ujedinjenih nacija na rešavanje ovog problema.

Pakt o građanskim i političkim pravima koji je Generalna Skupština Ujedinjenih nacija usvojila krajem 1966. godine sadrži jasnu formulaciju, koja danas predstavlja opšti okvir zaštite i unapređenja prava pripadnika etničkih, verskih i jezičkih manjina. Naime, članom 27 Pakta utvrđeno je:

„U državama gde postoje etničke, verske ili jezičke manjine, lica koja pripadaju tim manjinama ne mogu biti lišena prava da imaju u zajednici s drugim članovima svoje grupe svoj sopstveni kulturni život, da ispovedaju svoju sopstvenu veroispovest i da obavljaju verske dužnosti, ili da upotrebljavaju svoj sopstveni jezik“.

Neophodnost hitne implementacijom člana 27. Pakta o građanskim i političkim pravima u nacionalna zakonodavstva, uslovalo je i potrebu za donošenjem i uvođenjem novih dokumenata i

instrumenata u okviru Ujedinjenih nacija. Tako je Potkomisije za sprečavanje diskriminacije i zaštitu manjina Ekonomskog i socijalnog saveta već 1967. godine usvojila Rezoluciju br. 9 (XX) kojom je predviđeno da se, što je pre moguće, započne sa *opsežnom studijom* o implementaciji principa sadržanih u članu 27. Pakta o građanskim i političkim pravima. Na preporuku **Komisija za ljudska prava Ujedinjenih nacija, Ekonomski i socijalni savet** je Rezolucijom 1418 (XLVI) iz 1969. godine ovlastio **Podkomisiju za sprečavanje diskriminacije i zaštitu manjina** da postavi **Specijalnog izvestioca** koji će se baviti isključivo ovim problemom i izraditi studiju o implementaciji principa što je i učinjeno 1971. godine.

Jedan od osnovnih zadataka Specijalnog izvestioca, *bio je* da pripremi opsežan izveštaj odnosno izraditi studiju o implementaciji principa sadržanih u članu 27 Pakta o građanskim i političkim pravima kao i mogućnostima njihove dalje razrade. Studija **Prava pripadnika etničkih, verskih i jezičkih manjina** upravo i jeste *završni izveštaj*, koji je **Specijalni izvestilac Francesco Capotorti** godine dostavio 1977. godine **Komisiji za ljudska prava i Ekonomskom i socijalnom savetu**. Usled ogromnog značaja ovog izveštaja, navedena tela Ujedinjenih nacija su 1978. godine, zahtevala od Generalnog sekretara UN-a da izveštaj bude objavljen na svim zvaničnim jezicima Ujedinjenih nacija i dostavljen članicama. To je bio **Nacrt deklaracija o pravima lica koja pripadaju nacionalnim, etničkim, verskim i jezičkim manjinama**.²⁶

Komisija za ljudska prava je nakon višegodišnjeg rada na predloženom Nacrtu, konačno, Rezolucijom 1992/16, od 21. februara 1992. godine, usvojila **Nacrt deklaracije o pravima pripadnika nacionalnih ili etničkih, verskih i jezičkih manjina**. Posle usvajanja Nacrta od strane Komisije za ljudska prava a zatim i Ekonomskog i

²⁶ Uporedi: (UN doc. E/CN4./I.1367/ REV. 1,2 March 1978).

socijalnog saveta, Nacrt Deklaraciju u predloženom tekstu usvojila je i Generalna skupština Ujedinjenih nacija 18. decembra 1992. godine.

Već 1993. godine, na *Svetskoj konferenciji o ljudskim pravima* koja je održana u Beču, usvojena *Bečka deklaracija i program delovanja*. Ona se u jednom svom delu (u članovima 25-27), odnosi i na lica – pripadnike nacionalnih, etničkih, verskih ili jezičkih manjina, i u njima se, između ostalog ističe:

„Svetska konferencija o ljudskim pravima potstiče države i međunarodnu zajednicu da promovišu i štite prava lica pripadnika nacionalnih ili etničkih, verskih ili jezičkih manjina u skladu sa Deklaracijom u pravima lica pripadnika nacionalnih, etničkih, verskih ili jezičkih manjina. Mere koje će se preduzeti, tamo gde je potrebno, trebaju da olakšaju njihovo puno sudelovanje u svim aspektima političkog, ekonomskog, socijalnog, verskog i kulturnog života društva kao i u ekonomskom napretku i razvitku njihovih zemalja“.

Što se tiče Saveta Evrope, svakako najznačajniji dokument koji se odnosi na prava manjina donet je 1994. godine. Reč je o *Okvirnoj konvenciji za zaštitu nacionalnih manjina*, koju je usvojio Komitet ministara Saveta Evrope u novembru 1994. godine.²⁷

Konvencija predviđa da je zaštita nacionalnih manjina i prava i sloboda pripadnika manjina sastavni deo zaštite ljudskih prava. Prava utvrđena u Konvenciji su određena i „individualno“ i „kolektivno“, tačnije, na samom početku Konvencije se kaže da prava koja su njom utvrđena pripadnici nacionalnih manjina mogu da ...“ uživaju

²⁷ Okvirna konvencija za zaštitu nacionalnih manjina, Komitet ministara Saveta Evrope, novembar 1994. Nekadašnja SRJ je ovu Konveciju ratifikovala Zakonom o potvrđivanju Okvirne konvecije za zaštitu nacionalnih manjina 1998. godine, „Službeni list SRJ – međunarodni ugovori“ 6/98.

pojedinačno ili u zajednici sa drugima.“²⁸ Kao što će se u nastavku videti, ne radi se o „novim“ pravima, već pravima koja treba da omoguće jednakost i ravnopravnost nacionalnih manjina u ostvarivanju osnovnih ljudskih prava, pre svega građanskih i političkih, a zatim i ekonomskih, socijalnih i kulturnih.

Strane ugovornice se obavezuju da će pripadnicima nacionalnih manjina garantovati ravnopravnost pred zakonom i jednaku zakonsku zaštitu. U tom smislu zabranjena je bilo kakva diskriminacija na osnovu pripadnosti nacionalnoj manjini. Načelo jednakosti i zabrane diskriminacije su zato osnovni principi koji se odnose na zaštitu nacionalnih manjina (o njima će opširnije više reči biti nešto kasnije). Okvirna konvencija nameće i obavezu strana ugovornica da preduzmu tzv. mere „pozitivne akcije“ tačnije ogovarajuće mere kako bi u svim oblastima ekonomskog, društvenog, političkog i kulturnog života obezbedile punu i stvarnu jednakost pripadnika nacionalne manjine i pripadnika većine. Takve mere se neće smatrati aktom diskriminacije. Takođe, strane ugovornice se obavezuju da stvaraju potrebne uslove kako bi pripadnici nacionalnih manjina očuvali i razvijali svoju kulturu i sačuvali neophodne elemente svog identiteta, naime religiju, jezik, tradicije i kulturno nasleđe i uzdržaće se od politike ili prakse koje imaju za cilj asimilaciju pripadnika nacionalnih manjina protiv njihove volje i štitiće ta lica od svake akcije usmerene ka takvoj asimilaciji. One će preduzeti odgovarajuće mere kako bi zaštitile lica koja mogu biti izložena pretnjama ili diskriminaciji, neprijateljstvima ili nasilju zbog svog etničkog, kulturnog, jezičkog ili verskog identiteta. Strane ugovornice će obezbediti poštovanje prava svakog pripadnika nacionalne manjine na slobodu mirnog okupljanja, slobodu udruživanja, slobodu izražavanja i slobodu misli, uverenja i veroispovesti i obavezuju se da priznaju da svaki pripadnik nacionalne manjine ima

²⁸ *Zakon o potvrđivanju Okvirne konvencije za zaštitu nacionalnih manjina* „Službeni list SRJ – međunarodni ugovori“ 6/98, čl. 3.

pravo da izražava svoju religiju ili veru i da ustanovljava verske institucije, organizacije i udruženja.²⁹

Kada je reč o slobodni izražavanja, **Okvirna konvencija** veoma detaljno utvrđuje prava pripadnika manjina u ostvarivanju ove slobode. Naime, strane ugovornice se obavezuju da će priznati da pravo na slobodu izražavanja svakog pripadnika nacionalne manjine uključuje slobodu mišljenja, i primanja i prenošenja informacija i ideja na jeziku manjine bez mešanja javnih organa i bez obzira na granice. Strane ugovornice ce u okviru svojih pravnih sistema osigurati da pripadnici nacionalnih manjina ne budu diskriminisani u svom pristupu sredstvima javnog informisanja. Strane ugovornice neće ometati stvaranje i korišćenje štampanih sredstava informisanja od strane pripadnika nacionalnih manjina. U zakonskim okvirima za radio i televiziju, obezbediće koliko god je moguće, da pripadnici nacionalnih manjina dobiju mogućnost stvaranja i korišćenja sopstvenih sredstava javnog informisanja. Strane ugovornice ce u okviru svojih pravnih sistema usvojiti odgovarajuće mere kako bi pripadnicima nacionalnih manjina olakšale pristup medijima, u cilju povećavanja tolerancije i omogućavanja kulturnog pluralizma.³⁰

Strane ugovornice se obavezuju da priznaju da svaki pripadnik nacionalne manjine ima pravo da koristi slobodno i bez ometanja svoj manjinski jezik, privatno i javno, usmeno ili pismeno. Zatim, u područjima tradicionalno ili znatno naseljenim pripadnicima nacionalnih manjina, da im obezbede u meri u kojoj je to moguće, upotrebu manjinskog jezika u odnosima između pripadnika nacionalnih manjina i administrativnih organa, zatim, da na manjinskom jeziku bude obavešten o razlozima hapšenja i uzroku optužbe protiv njega, da

²⁹ *Zakon o potvrđivanju Okvirne konvencije za zaštitu nacionalnih manjina* „Službeni list SRJ – međunarodni ugovori“ 6/98, čl. 4-8.

³⁰ Uporedi: *Zakon o potvrđivanju Okvirne konvencije za zaštitu nacionalnih manjina* „Službeni list SRJ – međunarodni ugovori“ 6/98, čl. 9.

istaknu tradicionalne lokalne nazive, imena ulica i druge topografske naznake namenjene javnosti i na jeziku manjine, da preduzmu mere u oblasti obrazovanja i istraživanja kako bi se negovala kultura, jezik i vera nacionalnih manjina i većine, zatim jednaku mogućnost pristupa obrazovanju, da priznaju da svaki pripadnik nacionalne manjine ima pravo da uči svoj manjinski jezik, da ne ometaju pravo pripadnika nacionalnih manjina da osnivaju i održavaju slobodne i miroljubive prekogranične kontakte sa licima koja zakonito borave u drugim državama, posebno onim s kojima imaju zajednički etnički, kulturni, jezički ili verski identitet ili zajedničko kulturno nasleđe i dr.³¹

3.3. Problem određivanja pojma „manjine“

Iako se brojni međunarodni dokumenti, konvencije, rezolucije međunarodnih organizacija pa i bilateralni sporazumi često pozivaju na „manjine“, ne postoji opšteusvojena definicija ovog pojma. Stvaranje definicije, koja bi mogla da bude jedinsveno prihvaćena, je veoma složen problem. Razlog za to je što se pri određivanju ovog pojma moraju uzeti različite okolnosti. Da li je to brojčani odnos date „manjinske“ grupe prema celokupnom stanovništvu, ili je kvantitativni aspekt drugorazredni ili nema nikakav značaj? Da li, pri određivanju ovog pojma, treba poći od subjektivnih elementa, kao na primer neko ličnog svojstva pojedinca? Da li je poreklo „manjina“ bitno za njihovo definisanje? Da li pojam „manjine“ na primer podrazumeva lica drugačije seksualne orijentacije, i sl. Proces definisanja i „obuhvata“ pojma manjina“ pred Organizacijom Ujedinjenih nacija trajao je punih 50 godina. U jednom memorandumu Generalnog sekretara Ujedinjenih nacija iz 1950. godine, konstatovano je da se termin „manjina“ ne može definisati pukim tumačenjem doslovnog smisla te reči. Ako bi se tako postupilo, pod pojam manjine bi mogle da se podvedu skoro sve

³¹ Uporedi: *Zakon o potvrđivanju Okvirne konvencije za zaštitu nacionalnih manjina* „Službeni list SRJ – međunarodni ugovori“ 6/98, čl. 10-19.

zahjednice koje postoje u jednoj državi, uključujući i porodice, društvene klase, kulturne grupacije, govornike određenih dijalekata i dr., te je konstatovano da bi takva definicija bila beskorisna.³²

Ujedinjene nacije su uglavnom, pri određivanju pojma „manjina“ polazile od formulacije sadržane u članu 27. Pakta o građanskim i političkim pravima, koji govori o etničkim, verskim i jezičkim manjinama. Specijalni izvestilac je u studiji koja je rađena tokom sedamdesetih godina 20. veka, a koja nije „pokrivala“ posebne probleme manjina koje nisu etničke, verske ili jezičke prirode, dao sledeće tumačenje pojma „manjina“: „Etnička, verska ili jezička manjina jeste grupa brojčana manja od ostatka populacije zemlje kojoj pripada i koja poseduje kulturne, fizičke ili istorijske karakteristike, veru ili jezik, različite od ostatka populacije“.³³

U okviru Saveta Evrope, postojala je tokom devedesetih godina 20. veka ideja zaštite pripadnika nacionalnih manjina, kroz uvođenje Dodatnog protokola uz Evropsku konvenciju, koji je trebao da se odnosi na lica koja pripadaju nacionalnim manjinama, u nameri da se stvori mogućnost da se manjinska prava štite pred Evropskim sudom za ljudska prava. Ovaj predlog ipak nije usvojen, ali je njegov tekst pridodat Preporuci 1201 Parlamentaren skupštine Saveta Evrope, koja se odnosi na zaštitu nacionalnih manjina iz 1993. godine., i bila je važan uslov prilikom kasnijeg prijema novih članica u Savet Evrope.³⁴

³² Uporedi: Frančesko Kapotorti (Specijalni izvestilac Potkomisije za sprečavanje diskriminacije i zaštitu manjina), *Prava pripadnika etničkih, verskih i jezičkih manjina*, u prevodu Komiteta pravnika za ljudska prava, Beograd, 2001, str. 35-73.

³³ Uporedi: Frančesko Kapotorti (Specijalni izvestilac Potkomisije za sprečavanje diskriminacije i zaštitu manjina), *Prava pripadnika etničkih, verskih i jezičkih manjina*, u prevodu Komiteta pravnika za ljudska prava, Beograd, 2001, str. 50.

³⁴ Uporedi: V. Dimitrijević, A. Kartag-Odri, B. Milinković, J-L Serfonten, I. Simović-Hiber, B. Stojković, *Kulturna prava*, Beogradski centar za ljudska prava, Beograd, 1999. str. 108.

Ubrzo, 1994. Savet Evrope je usvojio i Okvirnu konvenciju za zaštitu nacionalnih manjina.

U članu 14. Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda koji se odnosi na zabranu diskriminacije, i rimskom Protokolu br. 12. iz 2000. godine uz Konvenciju (kojim je utvrđena opšta zabrana diskriminacije), kao i u Okvirnoj konvenciji, upotrebljava se izraz „nacionalna manjina“. Zato se i postavlja pitanje da li ova dva termina, jedan koji se koristio u Ujedinjenim nacijama i drugi koji se koristi u Savetu Evrope, „pokriva“ isti sadržaj. Razmatranje mogućeg osnova za definisanje nacionalnih manjina, koji bi mogao da se izvede iz poređenja pomenutih članova navedenih međunarodnih dokumenata dve međunarodne organizacije nije dalo jasan odgovor, ali se odmah postavilo i drugo pitanje: da li uopšte postoje etničke, verske ili jezičke manjine koje nisu i nacionalne manjine? U većini slučajeva jedna „nacionalna manjina“ istovremeno predstavlja i etničku, jezičku ili versku manjinu. S druge strane, međutim, postoje i jasni dokazi o postojanju određenih etničkih, jezičkih ili verskim manjina, koje ne čine i „nacionalne manjine“, te postoji i problem sa definisanjem opšteprihvatljive definicije pojma „nacionalna „manjina“.³⁵

Ostaje međutim drugo „otvoreno“ pitanje. Pošto je pojam nacionalna manjina obuhvaćen kroz „zabranu diskriminacije“ a zabrana diskriminacije jeste povezana sa ličnim svojstvom pojedinca, da li određena lična svojstva koja poseduje grupa lica (socijalno poreklo, imovno stanje i dr), takođe mogu da budu osnov za određivanje pojma „manjina“ ali u jednom širem kontekstu? Ne otvarajući dodatne dileme ili teorijske rasprave, ovaj Priručnik, se uglavnom odnosi na prava pripadnika „nacionalnih manjina“, u kontekstu etničke, verske i jezičke manjine.

³⁵ Frančesko Kapotorti (Specijalni izvestilac Potkomisije za sprečavanje diskriminacije i zaštitu manjina), *Prava pripadnika etničkih, verskih i jezičkih manjina*, u prevodu Komiteta pravnika za ljudska prava, Beograd, 2001, str. 50.

4. ZABRANA DISKRIMINACIJE U NAJZNAČAJNIJIM MEĐUNARODNIM DOKUMENTIMA I USTAVU REPUBLIKE SRBIJE

4.1. Zabrana diskriminacije u pojedinim međunarodnim dokumentima

Pitanje prava etničkih, verskih i jezičkih manjina, ili „nacionalnih manjina“, u uskoj je vezi sa *zabranom diskriminacije* o čemu smo ukazali u prethodnom delu.

Povelja Ujedinjenih nacija, usvojena 1945. godine, u tački (c) člana 55. obavezuje sve članice na "poštovanje ljudskih prava i osnovnih sloboda za sve, bez razlikovanja rase, pola, jezika ili vere".

Univerzalna deklaracija o ljudskim pravima UN u članovima 1. i 2. svim ljudima jamči slobodu i jednakost u dostojanstvu i pravima, bez obzira na "bilo kakvu razliku kao što je rasa, boja kože, pol, jezik, vera, političko ili neko drugo opredjeljenje, nacionalno ili društveno poreklo, vlasništvo, rođenje ili neki drugi status".

Pakt o građanskim i političkim pravima. Države danas imaju i zakonsku obavezu da sankcionišu govor mržnje što proizilazi iz međunarodnim standarda ljudskih prava, pre svega člana 20. st. 2 *Pakta o građanskim i političkim pravima (1966)* kojim je utvrđeno: „Zakonom će se zabraniti svako zagovaranje nacionalne, rasne ili verske mržnje koje predstavlja podsticanje na diskriminaciju, neprijateljstvo ili nasilje“.

U *Opštem komentaru br. 11.* koji se odnosi na članak 20. *Pakta* dodatno se pojašnjava da "član 20. može potpuno stupiti na snagu samo

ako postoji (nacionalni) zakon iz kojeg je očito da su opisana propaganda i zagovaranje u suprotnosti sa javnom politikom, i ako postoje prikladne mere sankcioniranja u slučaju kršenja tog zakona" (CCPR General comment 11. 29/07/83.).

Međunarodna konvencija o ukidanju svih oblika rasne diskriminacije Osnovni dokument UN u borbi protiv rasizma i diskriminacije je **Međunarodna konvecnija o ukidanju svih oblika rasne diskriminacije** (1965) kojom je između ostalog utvrđeno: "**Države članice osuđuju svaku propagandu i sve organizacije koje se rukovode idejama ili teorijama zasnovanim na superiornosti neke rase ili grupe lice izvesne boje ili izvesnog etičkog porekla** ili koje žele da opravdaju ili podrže svaki oblik rasne mržnje i diskriminacije.

One se obavezuju da bez odlaganja usvoje pozitivne mere koje imaju za cilj da ukinu svako podsticanje na takvu diskriminaciju, ili na svako delo diskriminacije naročito se obavezuju: **1) da utvrde kao krivično delo svako širenje ideja zasnovanih na superiornosti ili rasnoj mržnji**, svako podsticanje na rasnu diskriminaciju, kao i sva dela nasilja, ili izazivanja na takva nasilja, uperena protiv svih rasa ili pomoći rasističkim aktivnostima, podrazumevajući tu i njihovo finansiranje; **2) da izjave da su nezakonite i da zabrane organizacije i aktivnosti organizovane propagande i svaku drugu vrstu propagandnih aktivnosti koji podstiču na rasnu diskriminaciju** i koji je pomažu, kao i da izjave da je učešće u ovim organizacijama ili u njihovim aktivnostima kažnjivo delo; **3) da ne dozvole javnim vlastima niti javnim nacionalnim ili lokalnim ustanovama da podstiču na rasnu diskriminaciju ili da je pomažu**. U sklopu pozitivnih antidiskriminacijskih mera, države članice moraju putem sudova i drugih državnih institucija osigurati odštetu osobama koje su oštećene rasnom diskriminacijom (član 6.), **dok obrazovne, informativne i kulturne institucije trebaju poduzeti mere za borbu protiv predrasuda i promovisati razumievanje, toleranciju i prijateljstvo među narodima**

i rasnim i etničkim grupama (član 7.). Ove su mere detaljno razrađene u UNESCO-voj *Deklaraciji o rasi i rasnim predrasudama* iz 1978. godine.

Osim ovim dokumentima, koji imaju obavezujuću pravnu snagu za države koje su ih ratifikovale, pa i za Srbiju, postoje i drugi dokumenti UN različite pravne snage koji se odnose na sprečavanje diskriminacije, kao na primer *Konvencija o ukidanju svih oblika diskriminacije žena, Deklaracija o pravima osoba koje pripadaju nacionalnim ili etničkim, verskim i jezičnim manjinama, Deklaracija o ukidanju svih oblika netolerancije i diskriminacije na temelju religije ili vere, Principi UN o starijim licima, Deklaracija o pravima mentalno zaostalih osoba, Deklaracija o pravima invalida, Konvencija o statusu izbeglica i dr.*

Evropska konvencija za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda usvojena u Rimu 1950. godine, osnovni je dokument Saveta Evrope kojim se zabranjuje diskriminacija. Konkretno, član 14. Evropske konvencije predviđa da se ...“*uživanje prava i sloboda predviđenih u ovoj Konvenciji obezbeđuje bez diskriminacije po bilo kom osnovu, kao što su pol, rasa, boja kože, jezik, veroispovest, političko i drugo mišljenje, nacionalno ili socijalno poreko, veza s nekom nacionalnom manjinom, imovno stanje ili drugi status. Protokolom 12. Evropske konvencije* usvojenim 2000. godine, članice su dodatno potvrdile potrebu “sveopšte zabrane diskriminacije”, a naročito od strane organa javnih vlasti. Srbija je 2004. godine, ratifikovala Evropsku konvenciju i Protokol i oni su postali sastavni *deo sadašnjeg unutrašnjeg pravnog poreka Republike Srbije.*

O značaju drugih dokumenata Saveta Evrope koji se odnose na zabranu diskriminacije i pojedine aspekte zabrane diskriminacije, naročito one koje se odnose na govor mržnje, kao i sudskoj praksi Evropskog suda za ljudska prava ali i Komiteta za ljudska prava

ujedinjenih nacija u vezi sa diskriminacijom i govorom mržnje, govorićemo u drugom delu ovog Priručnika.

Nediskriminatorni princip, prema tome, je od ključnog značaja za razumevanje „manjinskih“ prava shvaćenih kao prava pripadnika etničkih, verskih i jezičkih manjina. Ova prava pripadaju „nacionalnim manjinama“ i kao **grupi**, i kao **pojedinu pripadniku određene grupe**. Cilj „manjinskih prava“ jeste da se „izjednači“ položaj „manjina“ odnosno lica pripadnika manjinske grupe u mogućnosti obezbeđenja i ostvarivanja drugih ljudskih prava, pre svega, građanskih i političkih, ali i ekonomskih i socijalnih i kulturnih. U tom kontekstu, određena manjinska prava se po svojoj „sadržini“ često prepliću sa drugim pravima, ali njihov osnovni cilj je obezbeđenje jednakosti manjina sa „većinskim“ narodom koji živi na području jedne države. Opšta zabrana diskriminacije, zato ima ogroman značaj za pripadnike etničkih, verskih i jezičkih manjina.

U svim međunarodnim dokumentima koji govore o ljudskim pravima i slobodama, a samim tim i o potrebi borbe protiv rasizma i rasne diskriminacije govori se i o potrebi sprečavanja „govora mržnje“, jer „govor mržnje“ **podstiče, opravdava ili veliča diskriminaciju na osnovu rase, etničke, polne, verske, jezičke ili neke druge razlike**. Govor mržnje, koji se „širi“ putem medija, može biti veoma opasan naročito u multietničkim sredinama. Zato je pitanje odnosa slobode izražavanja, zabrane diskriminacije i manjinskih prava, od ključnog značaja za ulogu (lokalnih) medija u uslovima napetosti u multietničkim sredinama. Drugi deo priručnika upravo je posvećen ovom odnosu.

1.2. Zabrana diskriminacije u Ustavu Republike Srbije

Ustav Republike Srbije na deklarativnom nivou garantuje ravnopravnost građana i **zabranjuje diskriminaciju**, pa tako u članu 1. definiše da je Republika Srbija je država srpskog naroda i svih građana

koji u njoj žive, zasnovana na vladavini prava i socijalnoj pravdi, načelima građanske demokratije, ljudskim i manjinskim pravima i slobodanama i pripadnosti evropskim principima i vrednostima.

Ustava Republike Srbije u posebnom članu koji nosi naziv zabrana diskriminacije, proklamuje da su pred ustavom i zakonom svi jednaki, da svako ima pravo na jednaku zakonsku zaštitu, bez diskriminacije, kao i da je zabranjena je svaka diskriminacija, neposredna ili posredna, po bilo kom osnovu, a naročito po osnovu rase, pola, **nacionalne pripadnosti**, društvenog porekla, rođenja, **veroisповesti**, političkog ili drugog uverenja, imovnog stanja, kulture, **jezika**, starosti i psihičkog ili fizičkog invaliditeta. Ustav propisuje i da se diskriminacijom ne smatraju posebne mere koje Republika Srbija može uvesti radi postizanja pune ravnopravnosti lica ili grupe lica koja su suštinski u nejednakom položaju sa ostalim građanima.³⁶

Posebna zabrana diskriminacije nacionalnih manjina utvrđena je takođe u posebnom članu. Ustav pripadnicima nacionalnih manjina jemči se ravnopravnost pred zakonom i jednaku zakonsku zaštitu i zabranjuje bilo kakva diskriminacija zbog pripadnosti nacionalnoj manjini, osim pozitivne. U vezi sa zabranom diskriminacije su i brojne druge ustavne odredbe, a neke od njih se takođe direktno odnose na nacionalne manjine.³⁷

Zakon o zabrani diskriminacije (2009) kao „krovni” zakon u ovoj oblasti takođe ima značajno mesto u zabrani diskriminacije nacionalnih manjina, odnosno pripadnika etničkih, verskih i jezičkih manjina, te ćemo njega najpre obuhvatiti u delu koji se odnosi na prava nacionalnih manjina u Srbiji.³⁸

³⁶ Uporedi: *Ustav Republike Srbije*, „Službeni glasnik RS“ br. 98/06, čl. 21.

³⁷ Uporedi: *Ustav Republike Srbije*, „Službeni glasnik RS“ br. 98/06, čl. 76.

³⁸ Uporedi: *Zakon o zabrani diskriminacije*, „Službeni glasnik RS“ br.

5. MEHANIZMI ZAŠTITE LJUDSKIH PRAVA PRED MEĐUNARODNIM SUDOVIMA I DRUGIM TELIMA

5.1 Opšti osvrt

Paktom o građanskim i političkim pravima (1966) tačnije *Opcionim protokolom* (koje je ratifikovala i Srbija kao pravni sukcesor bivših zemalja nastalih raspadom bivše Jugoslavije a zatim i Državne zajednice Srbija i Crna Gora), ustanovljena je nadležnost Komiteta za ljudska prava Ujedinjenih nacija za kršenje ljudskih prava predviđenih Paktom.

Konvencijom o ljudskim pravima Organizacije američkih država (OAS) ustanovljen je Sud za ljudska prava Organizacije američkih država koja štiti ljudska prava utvrđena ovom Konvencijom. *Evropskom konvencijom za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda* (1950) osnovan je i Evropski sud za ljudska prava. Tako su i ljudska prava u zemljama članicama Saveta Evrope (čiji je član Srbija postala 2003 godine, kada je i potpisala EK a zatim je i ratifikovala i podnela ratifikacione instrumente Savetu Evrope u martu 2004 godine) zaštićena i pred Evropskim sudom za ljudska prava.

Preko 2000 građana Srbije do sada se obratilo Evropskom sudu za ljudska prava a Evropski sud je doneo preko 20 presuda protiv Srbije zbog kršenja ljudskih prava utvrđenih Konvencijom).

Pakt o građanskim i političkim pravima i Komitet za ljudska prava UN

Komitet za ljudska prava Ujedinjenih nacija ustanovljen je četvrtim delom Pakta o građanskim i političkim pravima. Da bi eventualna kršenja ljudskih prava utvrđena Paktom zaista i bila „preisptivana“ od strane Komiteta, potrebno je da je država ne samo ratifikovala Pakt, već i Fakultativni protokol uz Pakt o građanskim i političkim pravima. Nekadašnja SFRJ je još 1971. godine ratifikovala Pakt, a Pakt je stupio na snagu 1976. godine, kada je 35 država članica deponovalo instrumente njegove ratifikacije. Međutim, SRJ je tek 2001. godine, ratifikovala i Fakultativni protokol, čime je uspostavljena i nadležnost Komiteta.³⁹ Od 2001. do danas, svega nekoliko građana Srbije se obratilo Komitetu, a najznačajniji slučaj bio je slučaj novinara Želja Bodrožića protiv Srbije, koji je pred Komitetom okončan 2005. godine, o kojem će više reći biti kasnije.

Komitet za ljudska prava je sastavljen od 18 članova. Članovi moraju da imaju visoke moralne kvalitete i priznatu kompetentnost u oblasti zaštite ljudskih prava, a neki od članova moraju biti pravници. Članovi Komiteta zatim biraj predsednika, tri podpredsednika i izvestioca na određeni vremenski period, a Komitet ima i svoj Sekretarijat kojim rukovodi Generalni sekretar.

Komitet ima tri ključne nadležnosti: (1) da rešava sporove između država članica u slučaju kršenja Pakta; (2); da razmatra izveštaje država-članica o realizaciji prava utvrđenih ovim Paktom i 3) da preispituje i odlučuje o predstavkama pojedinaca iz država članica Pakta usled navodnog kršenja njihovih prava utvrđenih Paktom. Ova poslednja, znači, podrazumeva da se svaki građanin države koja je ratifikovale Pakt i Protokol, može predstavkom obratiti Komitetu kada

³⁹ *Međunarodni Pakt o građanskim i političkim pravima*, „Službeni list SFRJ – Međunarodni ugovori, br. 7/71 i *Fakultativni protokol uz Međunarodni pakt o građanskim i političkim pravima*, „Službeni glasnik SRJ - Međunarodni ugovori“ br.4/01.

smatra da je njegovo pravo, utvrđeno Paktom, povređeno, pod uslovom da je prethodno uscrpeo sva pravna sredstva u državi-članici, kao i druge formalne uslove utvrđene Poslovníkom (Pravilima postupanja Komiteta).

Nakon prijema predstavke i utvrđivanja da li su ispunjeni formalni uslovi, Komitet upućuje predstavku državi-članici protiv koje je predstava podneta. U narednih šest meseci država je dužna da dostavi Komitetu pismena objašnjenja ili izjave koje treba da doprinesu rešenju slučaja. Pomenuta Pravila postupanja predviđaju da se u cilju ubrzanja postupka (jer je vremenom broj predstavki postajao sve veći), formiraju radne grupe koje mogu da budu sastavljene od najviše pet članova koje razmatraju predstave i podnose preporuke o prihvatljivosti Komitetu, kao Specijalni izvestilac. Oni zatim pripremaju predlog smernica i dostavljaju ga Komitetu. Komitet u nejavnoj sednici rasmatra predstavku i predlog smernica a zatim upoznaje zainteresovanu državu i pojedinca sa nalazima koje je ustanovi. Sekretarijat je taj koji distribuira smernice sa preporukama.⁴⁰

5.3. Evropska konvencija za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda i Evropski sud za ljudska prava

Evropski sud za ljudska prava ustanovljen je drugim delom Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda iz 1950. godine.⁴¹ Sud je trebao da predstavlja nadnacionalni mehanizam za zaštitu ljudskih prava prve generacije obuhvaćenih prvim delom Konvencije, tačnije, građanskih i političkih. Sud je započeo sa radom 1959. godine. Da bi se obezbedilo poštovanje i primena obaveza iz

⁴⁰ Detaljnije o Pravilima postupanja Komiteta: Dejan Milenković, *Zaštita ljudskih prava pred Komitetom za ljudska prava Ujedinjenih nacija*, Lex forum, 1-4. 2006. Pravnici za demokratiju, Beograd, str. 7-21.

⁴¹ Uporedi: *Evropska konvencija za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda*, čl. 19-51.

Konvecnije, još pre nastanka suda započela je sa radom Komisija za ljudska prava (1954). U periodu do 1998. godine, postojao je, svojevrsan sistem „dvojnosti“ organa, pri čemu je određenu ulogu imao i Komitet ministara Saveta Evrope. Širenjem Saveta Evrope (ovu organizaciju je 1949. godine osnovalo 10 država), rad i Komisije i suda postao je nefunkcionalan a broj predstavki podnetih sudu sve veći i veći. Komisiji i Sudu je bilo potrebno nekoliko godina da donese odluku po pritužbi. Zato je 1994. godine otvoren za potpisivanje dodatni Protokol br. 11. koji je zamenio dodatašnji drugi deo Konvencije. Sadašnji drugi deo Konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda, je tekst Protokola br. 11. i njime se uređuje sastav Evropskog suda, nadležnosti i osnovi postupka pred sudom.⁴²

Nadležnost Evropskog suda za predstavke građana Srbije koji smatraju da im je povređeno neko pravo garantovano Konvencijom, ustanovljena je tek nakon ratifikacije Evropske konvencije. Državna zajednica Srbija i Crna Gora, primljena je u članstvo Saveta Evrope 3. 04. 2010. godine (istovremeno je potpisana Konvencija), a parlament Državne zajednice Srbija i Crna Gora ju je ratifikovao na sednici od 26.12.2003. godine, i ona je stupila na snagu osmog dana od objavljivanja u službenom listu SCG 3. 01. 2004. godine.⁴³ Instrumenti ratifikacije podneti su Savetu Evrope u martu 2004. godine, nakon čega su se usled povrede ljudskih prava potvrđenih Konvencijom, Sudu mogli obratiti i građani Srbije. Naime, ratifikacijom Evropske konvencije, svaka Visoka strana ugovornica (država-članica), priznala je nadležnost

⁴² U o nastanku i razvoju Evropskog suda opširnije: Dejan Milenković, Dejan Milenković, *Zaštita ljudskih prava pred Evropskim sudom za ljudska prava*, Lex forum, 1/2007. Pravnici za demokratiju, Beograd, str. 7-22; Vesna Petrović, *Međunarodni postupci za zaštitu ljudskih prava*, Beogradski centar za ljudska prava, Beograd, 2001. str. 165-171.

⁴³ Uporedi: *Zakon o ratifikaciji Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava i dodatnih protokola uz Konvenciju*, „Službeni list SCG, br. 9/03.

Evropskog suda za ljudska prava da postupa po predtawkama građana, nevladinih organizacija i grupa lica kada smatraju da su njihova prava, utvrđena Evropskom konvencijom (i protokolima) prekršena od strane države. Nakon raspada Državne zajednice SCG, odmah nakon uspešno sprovedenog referenduma za osamostaljenje u Crnoj Gori, Srbija je kao njen pravni sukcesor nasledila članstvo u ovoj organizaciji, a Crna gora, je ubrzo ponovo primljena u Savet Evrope, čime je postala 57 država članica ove organizacije.

Evropski sud za ljudska prava se sastoji od onolikog broja sudija koliko ima država ugovornica Konvencije. Sudije moraju imati visoki moralni ugled i posedovati kvalifikacije potrebne za obavljanje visokih sudskih funkcija, odnosno biti priznati pravni stručnjaci. Za svaku stranu ugovornicu sudiju bira Parlamentarna skupština Saveta Evrope većinom glasova, sa liste od tri kandidata koje dotična visoka strana ugovornica predloži. Sudije se biraju na period od šest godina. Sud razmatra predstavke u odborima od troje sudija, veću od sedam sudija i u Velikom veću od sedamnaest sudija.

Postupak pred Sudom je utvrđen Konvencijom, a detaljno razrađen Poslovníkom Evropskog suda.⁴⁴

Da bi došlo do postupka pred Sudom, lica ovlašćena Konvencijom najpre moraju da mu se **obrate predstavkom**, za koju postoji poseban obrazac u kome je detaljno utvrđeno koje podatke podnosilac mora da navede, a uz obrazac, i kopije svih navedenih dokumenata. Takođe, podnosilac mora da podnese dokaze koji se

⁴⁴ Uporedi: *Zakon o ratifikaciji Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava i dodatnih protokola uz Konvenciju*, „Službeni list SCG, br. 9/03 i Poslovník Evropskog suda za ljudska prava. O vođenju postupka više detalja se mogu pronaći u: Dejan Milenković, Dejan Milenković, *Zaštita ljudskih prava pred Evropskim sudom za ljudska prava*, Lex forum, 1/2007. Pravnici za demokratiju, Beograd, str. 7-22.

odnose na dopuštenost predstavke, te da li je isti zahtev već prethodno podneo bilo kom drugom međunarodnom telu po istom pitanju (na primer, Komitetu za ljudska prava UN).

Da bi predstavka bila uzeta u razmatranje potrebno je da ispuni uslove *prihvatljivosti*. Sud može uzete predstavku u razmatranje tek kada su iscrpljeni svi unutrašnji pravni lekovi (mada i od ovog pravila mogu postojati odstupanja, npr. u slučaju kršenja prava na pravično suđenje) u skladu sa opštepriznatim načelima međunarodnog prava (kada je reč o vanrednim pravnim sredstvima vodi se računa da li se takav pravni lek može smatrati delotvornim), i ako je predstavka podneta u roku od šest meseci od dana donošenja pravnosnažne odluke (u pravnom sistemu Srbije, smatra se da su sva delotvorna pravna sredstva iscrpljena tek nakon podnošenja i donošenja odluke o ustavnoj žalbi). Sud neće postupati po predstavi koja je anonimna ili u suštini istovetna sa predstavkom koju je sud već razmatrao ili koja je podneta u nekoj drugoj međunarodnoj instanci radi ispitivanja, odnosno rešavanja, a ne sadrži nove relevantne činjenice. Sud će proglasiti predstavku neprihvatljivom i odbaciće je i ako smatra da je ona nespojiva sa odredbama Konvencije, zatim, kada je očigledno neosnovana, ili kada oceni da predstavlja zloupotrebu prava na predstavku.

Sekretar registruje podnete zahteve. Predsednik Suda dodeljuje predstavku odeljenju, a odeljenje određuje jednog sudiju izvestioca koji ispituje predstavku. Kada sudija izvestilac smatra da je reč o predstavi koja se bez daljeg ispitivanja, usled neispunjavanja formalnih uslova smatra neprihvatljivom, on predlaže da se predstavka proglasi nedopuštenom i da se ona odbaci. S druge strane, predsednik odeljenja konstituiše Veće od sedam sudija, nakon što je odlučeno da će predstavku razmatrati Veće. Kada o predstavi postupa odbor, odbor će pre odlučivanja o dopuštenosti predstavke, uzeti u obzir izveštaj sudije izvestioca. Odbor može, jednoglasnom odlukom, proglasiti pritužbu nedopuštenom, kada takva odluka može biti doneta bez daljeg

ispitivanja i odluka je konačna. Ako se takva odluka ne može doneti, odbor je prosleđuje na preispitivanje Veću. Veće može odmah proglasiti predstavku nedopuštenom, a ako to ne učini, donosi **odluku o dopuštenosti predstavke**. Pre donošenja odluke o dopuštenosti, Veće može bilo na sahtev stranaka ili po sopstvenoj inicijativi, odlučiti da održi javnu raspravu. Zatim se donosi odluka o dopuštenosti u kojoj Veće navodi da li je odluka doneta jednoglasno ili većinom glasova.

Nakon što veće odlukom proglasi predstavku **dopuštenom**, ono može pozvati stranke da podnesu dodatne dokaze i pisane primedbe. Rasprava u meritumu će se održati ako samo Veće tako odluči, ili, u slučaju da rasprava koja se ticala merituma nije bila održana u fazi odlučivanja o dopuštenosti, ako jedna strana to zahteva. Veće može odlučiti da presuda bude doneta bez održavanja javne rasprave.

Ako je predstavka proglašena dopuštenom (prihvatljivom), Sud nastavlja ispitivanje predmeta zajedno s predstavnicima stranaka, i ako je to potrebno, preuzima istragu, za čije će mu efikasno sprovođenje država pružiti svu moguću pomoć. Sud se takođe može staviti na raspolaganje stranama u sporu kako bi se postiglo **prijateljsko poravnanje** zasnovano na poštovanju ljudskih prava ustanovljenih Konvencijom, što je bliže razrađeno Poslovníkom Evropskog suda. Sekretar suda tada stupa u kontakt sa strankama, a pregovori o prijateljskom poravnanju su poverljivi. Ako sekretar obavesti veće da su stranke postigle poravnanje, ono će, nakon što se uveri da je poravnanje postignuto, brisati slučaj sa liste Suda.

Ako u ovoj fazi poravnanje nije postignuto, postupak se nastavlja. Konvencija daje pravo podnosiocu da u predstavi istakne i zahtev zapravičnom nadoknadom usled kršenja ljudskih prava utvrđenih Konvencijom. Nakon sprovedenog postupka, Veće donosi presudu. Ako Veće utvrdi da je došlo do povrede prava utvrđenog

Konvencijom (odnosno, dodatnim protokolima), a postavljen je i zahtev za naknadom, u presudi će odlučiti i o naknadi.

Po donošenju *presude*, u roku od tri meseca od dana donošenje presude Veća, svaka stranka može, u posebnim slučajevima da zahteva da se predmet iznese pred Veliko veće. Znači, Veliko veće predstavlja i svojevrsnu žalbenu instancu. Tada kolegijum od pet sudija Velikog veća, razmatra da li zahtev treba prihvatiti ili ne (prihvatiće ga, pre svega, kada se predmet tiče nekog značajnog pitanja vezanog za tumačenje Konvencije ili ozbiljnom pitanju od opšte važnosti. Ako kolegijum prihvati zahtev, Veliko veće odlučuje o predmetu presude. U suprotnom, presuda Veća ostaje na snazi.

Presuda Velikog veća je pravosnažna, dok presuda Veća postaje pravosnažna kada: stranke izjave da neće zahtevati da predmet iznesu na Veliko veće, kada se tri meseca posle donošenja presude ne traži da se predmet iznese pred Veliko veće, ili kada kolegijum odbije zahtev za obraćanje Velikom veću. Pravosnažna presuda se objavljuje. Visoke strane ugovornice preduzimaju obavezu da se povinuju pravosnažnoj presudi Suda u svakom predmetu u kome su stranke. Pravosnažna presuda suda se dostavlja Komitetu ministara koji nadgleda njeno izvršenje.

6. PRAVA NACIONALNIH MANJINA U USTAVU SRBIJE I SRPSKOM ZAKONODAVSTVU

6.1. Ustav Republike Srbije i prava nacionalnih manjina

Ustav Republike Srbije iz 2006. godine sadrži čitav niz odredaba koji se odnose na ljudska i manjinska prava. Uostalom drugi deo Ustava i nosi naziv *Ljudska i manjinska prava i slobode*.⁴⁵ Bez obzira što, moglo bi se reći, postoje određeni propusti u formulaciji pojedinih ustavnih rešenja u ovom delu⁴⁶, u Drugim delom Ustava obuhvaćena su skoro sva prava i slobode prve i druge generacije, tačnije građanska i politička, odnosno, ekonomska socijalna i kulturna, pa i pojedina prava treće generacije, na primer, pravo na zdravu životnu sredinu.⁴⁷

Ustav Republike Srbije, u ovom delu sadrži i *posebno sistematizovano poglavlje* u ovom delu Ustava. Ustav garantuje pripadnicima nacionalnih manjina sva ljudska prava i slobode koje Ustav garantuje, ali i neka posebna prava.

Međutim, već u Prvom delu Ustava – Načela Ustava sadržan je poseban član – *zaštita nacionalnih manjina*, kojim je utvrđeno da

⁴⁵ Uporedi: *Ustav Republike Srbije*, „Službeni glasnik RS“ br. 98/06, čl. 18-81.

⁴⁶ Uporedi: Marjana Pajvančić: *Komentar Ustava Republike Srbije*, Konrad Adenauer Stiftung, Beograd, 2009, str. 28-103.

⁴⁷ Uporedi: *Ustav Republike Srbije*, „Službeni glasnik RS“ br. 98/06, čl. 74.

Republika Srbija štiti prava nacionalnih manjina, te da jemči posebnu zaštitu nacionalnim manjinama radi ostvarivanja potpune ravnopravnosti i očuvanja njihovog identiteta. Kao načelo, to je i najopštiji član koji se odnosi na nacionalne manjine.⁴⁸

U pomenutom Drugom delu Ustava, pre sistematizovanog dela koji se odnosi na prava pripadnika nacionalnih manjina, u okviru opštih odredaba o ljudskim pravima, postoje i one koje se bliže odnose na nacionalne manjine. To je najpre opšta odredba kojom je predviđeno da su ljudska i manjinska prava koja su zajemčena Ustavom neposredno primenjuju: “Ustavom se jemče, i kao takva, neposredno se primenjuju ljudska i manjinska prava zajemčena opšteprihvaćenim pravilima međunarodnog prava, potvrđenim međunarodnim ugovorima i zakonima. Zakonom se može propisati način ostvarivanja ovih prava samo ako je to Ustavom izričito predviđeno ili ako je to neophodno za ostvarenje pojedinog prava zbog njegove prirode, pri čemu zakon ni u kom slučaju ne sme da utiče na suštinu zajemčenog prava. Odredbe o ljudskim i manjinskim pravima tumače se u korist unapređenja vrednosti demokratskog društva, saglasno važećim međunarodnim standardima ljudskih i manjinskih prava, kao i praksi međunarodnih institucija koje nadziru njihovo sprovođenje”. Nakon ove, slede i druge opšte odredbe o: zabrani diskriminacije; podsticanju u uvažavanju razlika i zabrani izazivanja rasne, nacionalne i verske mržnje, pri čemu je sloboda izražavanja nacionalne pripadnosti i zabrana izazivanja rasne, nacionalne i verske mržnje, tzv. apsolutno zaštićena prava od kojih se ne odstupa ni u slučajevima rata i vanrednog stanja.⁴⁹

U posebno sistematizovanom odeljku ***Drugog dela Ustava – Prava pripadnika nacionalnih manjina***, najpre je u osnovnoj odredbi utvrđeno da se pred prava koja su Ustavom zajemčena svim građanima,

⁴⁸ Uporedi: *Ustav Republike Srbije*, „Službeni glasnik RS“ br. 98/06, čl. 14.

⁴⁹ Uporedi: *Ustav Republike Srbije*, „Službeni glasnik RS“ br. 98/06, čl. 18, 21, 48, 49, 202.

jemče i ***dodatna individualna i kolektivna prava***. Individualna prava ostvaruju se pojedinačno, a kolektivna u zajednici sa drugima, u skladu sa Ustavom, zakonom i međunarodnim ugovorom. Putem kolektivnih prava pripadnika nacionalnih manjina, neposredno ili preko svojih predstavnika, učestvuju u odlučivanju ili sami odlučuju o pojedinim pitanjima vezanim za svoju kulturu, obrazovanje, obaveštavanje i službenu upotrebu jezika i pisma, u skladu sa zakonom. Radi ostvarivanja prava na samoupravu u kulturi, obrazovanju obaveštavanju i službenoj upotrebi jezika i pisma, pripadnici nacionalnih manjina mogu izabrati svoje nacionalne savete u skladu sa zakonom.⁵⁰

Ustav zatim jemči i posebnu ***zabranu diskriminacije nacionalnih manjina***, odnosno najpre im jemči ravnopravnost pred zakonom i jednaku zakonsku zaštitu, zabranu diskriminacije zbog pripadnosti nacionalnoj manjini, ali se mere tzv. „pozitivne akcije“, koje Srbija preduzima u cilju postizanja pune ravnopravnosti između pripadnika nacionalne manjine i građana koji pripadaju većini, a koje se uvode u ekonomskom, socijalnom i politikom životu, neće smatrati diskriminacijom.⁵¹

Ustav zatim garantuje ***ravnopravnost u vođenju javnih poslova*** nacionalnim manjinama pod istim uslovima kao i ostali građani i utvrđuje obavezu državnim organima, javnim službama, organima autonomne pokrajine i jedinicama lokalne samouprave, da pri zapošljavanju vode računa o nacionalnom sastavu i odgovarajućoj zastupljenosti pripadnika nacionalnih manjina.⁵²

Zabrana nasilne asimilacije pripadnika nacionalnih manjina je takođe utvrđena Ustavom, kao i preduzimanje mera koje bi prouzrokovale veštačko menjanje nacionalnog sastava stanovništva na

⁵⁰ Uporedi: *Ustav Republike Srbije*, „Službeni glasnik RS“ br. 98/06, čl. 75.

⁵¹ Uporedi: *Ustav Republike Srbije*, „Službeni glasnik RS“ br. 98/06, čl. 76.

⁵² Uporedi: *Ustav Republike Srbije*, „Službeni glasnik RS“ br. 98/06, čl. 77.

područjij gde pripadnici nacionalnim manjina žive u tradicionalnom i u značajnom broju.⁵³

Pravo na očuvanje posebnosti, kao poslednji član ovog odeljka, predviđa da pripadnici nacionalne manjine imaju između ostalih i pravo: na izražavanje, čuvanje negovanje, razvijanje i javno izražavanje nacionalne, etničke, kulturne i verske posebnosti; na upotrebu svojih simbola na javnim mestima, na korišćenje svog jezika i pisma; da u sredinama gde čine značajniju populaciju, organi vode postupak i na njihovom jeziku; na školovanje na svom jeziku u državnim ustavnovima i ustanovama autonomnih pokrajina; na osnivanje privatnih obrazovnih ustanova i dr... Na osnovu zakona i pokrajinskih propisa, mogu se ustanoviti i dodatna prava nacionalnih manjina.⁵⁴

6.2. Pojedini zakoni koji se odnose na nacionalne manjine u Srbiji

U srpskom pravnom sistemu postoji čitav niz zakona koji se u celosti, delimično ili samo u pojedinim odredbama odnose i na nacionalne manjine. Svakako da je najvažniji Zakon o zaštiti prava i sloboda nacionalnih manjina (2002) a od ostalih, na ovom mestu cemo pomenuti još i Zakon o nacionalnim savetima i Zakon o zabrani diskriminacije (2009).

⁵³ Uporedi: *Ustav Republike Srbije*, „Službeni glasnik RS“ br. 98/06, čl. 78.

⁵⁴ Uporedi: *Ustav Republike Srbije*, „Službeni glasnik RS“ br. 98/06, čl. 79.

Zakon o zaštiti prava i sloboda nacionalnih manjina (2002)⁵⁵ osnovni je zakon koji uređuje status nacionalnih manjina. Donet je na saveznom nivou za vreme Savezne republike Jugoslavije, ali je nastavio da važi u Srbiji i nakon referenduma kojim se proleća 2006. godine Crna Gora odvojila od državne zajednice SCG. U velikoj meri, ovaj zakon je uvažio Okvirnu konvenciju Saveta Evrope, i u to vreme, upotpunio prazninu koja je postojala u ustavnopravnom sistemu nekadašnje Savezne Republike Jugoslavije. Kao što smo već videti, kasniji Ustav Srbije iz 2006. godine, takođe sadrži čitav niz odredbi koje se odnose na nacionalne manjine. Značajno je pomenuti da je njime i definisan pojam nacionalne manjine, kao svake grupe državljana SRJ (Srbije), koja po brojnosti dozvoljeno reprezentativna, iako predstavlja manjinu na teritoriji SRJ (Srbije), pripada nekoj od grupa stanovništva koje su u dugotrajnoj i čvrstoj vezi sa teritorijom SRJ (Srbije) i poseduje obeležja kao što su jezik, kultura, nacionalna i etnička pripadnost, poreklo ili veroispovest, po kojima se razlikuje od većine stanovništva, i čiji se pripadnici odlikuju brigom da zajedno održavaju svoj zajednički identitet, uključujući kulturu, tradiciju, jezik ili religiju. Nacionalnim manjinama u smislu ovog zakona smatraće se sve grupe državljana koji se nazivaju ili određuju kao narodni, nacionalne i etničke zajednice, nacionalne i etničke grupe, nacionalnosti i narodnosti, a ispunjavaju prethodno navedene uslove. Ovim zakonom su zatim utvrđena su sledeća prava nacionalnih manjina: pravo na nacionalno opredeljenje; pravo na saradnju sa sunarodnicima u zemlji i inostranstvu; pravo upotrebe maternjeg jezika; pravo na upotrebu nacionalnih simbola; pravo na negovanje kulture i tradicije; školavanje na maternjem jeziku, javno obaveštavanje na jezicima nacionalnih manjina... . U posebnom delu ovog zakona, utvrđen je način delotvornog učešća u odlučivanju o pitanjima posebnosti, u vlasti i u

⁵⁵ Uporedi: *Zakon o zaštiti prava i sloboda nacionalnih manjina*, „Službeni list SRJ“ br. 11/02.

upravi, kroz, u vreme donošenja ovog Zakona, Saveznog saveta za nacionalne manjine i nacionalnih saveta nacionalnih manjina.

Raspad SRJ a zatim i Državne zajednice SCG, onemogućio je ovaj način delotvornog učešća, te je u Srbiji nastala potreba da se donese **poseban** Zakon o nacionalnim savetima nacionalnih manjina. Predlog zakona izradila je grupa domaćih stručnjaka iz vladinog i civilnog sektora uz podršku predstavnika svih nacionalnih svata manjina koji su pokazale intereosvanje za ovaj zakon. **Zakon o nacionalnim savetima nacionalnih manjina** usvojen je u avgustu 2009. godine. Njime se uređuju nadležnosti nacionalnih saveta nacionalnih manjina (nacionalni saveti) u oblasti kulture, obrazovanja, obaveštavanja i službene upotrebe jezika i pisma, postupka izbora nacionalnih saveta, njihovo finansiranje i druga pitanja od značaja za rad nacionalnih saveta. Nacionalni savet predstavlja nacionalnu manjinu u oblasti obrazovanja, kulture, obaveštavanja na jeziku nacionalne manjine i službene upotrebe jezika i pisma, učestvuje u procesu odlučivanja ili odlučuju o pitanjima iz tih oblasti i osniva ustanove, privredna društva i druge organizacije iz ovih oblasti.⁵⁶

Treći zakon je **Zakon o zabrani diskriminacije** (2009).⁵⁷ On je značajan iz dva osnovna razlioga: prvi je što je nacionalna pripadnost, kao i etničko poreklo, jezik, versko ubeđenje i dr. određeno u pojmu „diskriminacija“ ili „diskriminatorско postupanje“ kao jedno od ličnih svojstava, a zatim i što je njime kao poseban oblik diskriminacije utvrđen i govor mržnje, te zato što su diskriminacija nacionalnih manjina i verska diskriminacija utvrđeni kao posebni slučajevi diskriminacije. Zakon zabranjuje diskriminaciju nacionalnih manjina i njihovi pripadnika na osnovu nacionalne pripadnosti, etničkog porekla, verskih uverenja i jezika, te da je način ostvarivanja i zaštita prava

⁵⁶ Uporedi: *Zakon o nacionalnim savetima nacionalnih manjina*; „Službeni glasnik RS br. 72/09

⁵⁷ Uporedi: *Zakon o zabrani diskriminacije*, „Službeni glasnik RS“, br. 22/09

pripadnika nacionalnih manjina uređena posebnim zakonom. Međutim, treba napomenuti da je ona uređena i ovim zakonom, jer se u slučaju diskriminacije nacionalnih manjina odnosno njenih pripadnika, oni mogu pritužbom obratiti novoustanovljenom nezavisnom organu – ***Povereniku za zaštitu ravnopravnosti***, i čemu će više reći biti nešto kasnije.⁵⁸

⁵⁸ O ovim pitanjima opširnije: Dejan Milenković, *Vodič kroz Zakon o zabrani diskriminacije*, Helsinški odbor za ljudska prava u Srbiji, Beograd, 2010.

7. POSTUPCI SA ZAŠTITU LJUDSKIH I MANJINSKIH PRAVA U REPUBLICI SRBIJI

7.1. Opšti osvrt

Teško je izdvojiti postupke za zaštitu ljudskih i manjinskih prava u Republici Srbiji. Na primer, rasna, nacionalna i verska diskriminacija je krivično delo, i u tom kontekstu, učinilac takvog krivičnog dela „podleže“ krivičnoj odgovornosti i zatvorskoj kazni. Kršenje određenih prava, može da bude osnov za naknadu štete koja je iz takvog kršenja proizašla. Već smo ukazali da se manjinska prava mogu posmatrati i kao individualna (prava određenog pojedinca) i određene grupe lica. S druge strane, kršenje ljudskih prava koja pripadaju svakom licu (uključujući i lica koje je pripadnik nacionalne manjine), može podrazumevati i kršenja prava lica – pripadnika određene manjinske grupe, odnosno pripadnika nacionalne manjine.

Zakon o zaštiti prava i sloboda nacionalnih manjina, utvrđuje da pripadnici nacionalnih manjina i nacionalni saveti nacionalnih manjina mogu podneti **tužbu za naknadu štete** nadležnom sudu u cilju zaštite svojih prava (utvrđenih ovim zakonom).

Druga mogućnost koja im stoji na raspolaganju shodno ovom zakonu je **ustavna žalba**. Nadležno resorno ministarstvo i nacionalni savet nacionalne manjine će biti ovlašćeni da ulože ustavnu žalbu, u slučaju da procene da je došlo do povrede ustavnih prava i sloboda pripadnika nacionalne manjine, ili u slučaju da im se obrati pripadnik nacionalne manjine koji smatra da je povređen u svojim ustavnim pravima i slobodama.

Uspešna zaštita ljudskih (i manjinskih prava) danas se obezbeđuje i kroz nezavisna kontrolna tela. To su danas u Srbiji **Zaštitnik građana** (ombudsman), ustanovljen Zakonom o Zaštitniku

građana (2005) i *Poverenik za zaštitu ravnopravnosti* ustanovljen Zakonom o zabrani diskriminacije (2009).

U nastavku, ukazujemo na osnovne karakteristike postupka pred Ustavnim sudom povodom ustavne žalbe, postupka pred Zaštinikom građana (ombusmanom) i postupka pred Poverenikom za zaštitu pravno-pravnosti.

7.2. Postupak po ustavnoj žalbi pred Ustavnim sudom

Ustavni sud je sud čija je nadležnost da rešava po ustavnoj žalbi. Ustavna žalba se može izjaviti protiv pojedinačnih akata ili radnji državnih organa ili organizacija kojima su poverena javna ovlašćenja, a u kojima se povređuju ili uskraćuju ljudska ili manjinska prava i slobode zajemčene Ustavom, ako su iscrpljena ili nisu predviđena druga pravna sredstva za njihovu zaštitu. Postupak po ustavnoj žalbi dalje je bliže određen Zakonom o Ustavnom sudu.⁵⁹

Ustavna žalba je posebno pravno sredstvo kojim se pokreće postupak pred Ustavnim sudom radi zaštite ljudskih ili manjinskih prava i sloboda zajamčenih Ustavom. Postupak po ustavnoj žalbi zasniva se na načelu dispozicije, što znači da od ovlašćenog podnosioca ustavne žalbe zavisi da li će i o čemu će sud rešavati.

Ustavna žalba se može izjaviti protiv pojedinačnih akata ili radnji državnih organa ili organizacija kojima su poverena javna ovlašćenje, a kojima se povređuju ili uskraćuju ljudska ili manjinska prava i slobode zajemčena Ustavom, ako su iscrpljena ili nisu predviđena druga pravna sredstva za njihovu zaštitu ili je zakonom

⁵⁹ Uporedi: *Ustav Republike Srbije*, „Službeni glasnik RS“ br. 98/06, čl. 170 i Zakon o Ustavnom sudu 109/07, čl. 82-90.

isključeno pravo na njihovu sudsku zaštitu. Takođe, ustavna žalba se može izjaviti i ako nisu iscrpljena pravna sredstva, u slučaju kada je podnosiocu žalbe povređeno pravo na suđenje u razumnom roku. Iz navednog proizlazi: a) da su predmet ustavne žalbe pojedinačni akti i radnje, i to samo oni koji potiču od državnog organa (organi zakonodavne, upravne i sudske vlasti) ili organizacije kojoj je povereno javno ovlašćenje; b) da su prava koja se štite u postupku po ustavnoj žalbi sva ona ljudska ili manjinska prava i slobode, individualna i kolektivna, koja su zajemčena Ustavom (dakle, ne samo ona koja su posebno utvrđena u poglavlju koje nosi naziv "Ljudska i manjinska prava i slobode", već i ona prava i slobode zajemčena drugim odredbama Ustava); i v) da je ustavna žalba supsidijarno pravno sredstvo, jer se može koristiti (izjaviti) samo iz Ustavom utvrđenih razloga, uz navedeni izuzetak u slučaju povrede prava na suđenje u razumnom roku.

Uslovi (pretpostavke) za dopuštenost ustavne žalbe. - Da bi jedna ustavna žalba bila dopuštena, tj. da bi se Ustavni sud mogao upustiti u raspravljanje i odlučivanje o predmetu spora, potrebno je da se ispune određeni uslovi (pretpostavke). Ovi uslovi, od kojih zavisi dopuštenost pravne zaštite koja se ostvaruje putem ustavne žalbe u ustavnosudskom postupku, nazivaju se i procesne pretpostavke.

Uslove (pretpostavke) dopuštenosti ustavne žalbe utvrđuje jednim delom Ustav Republike Srbije, a drugim delom Zakon o Ustavnom sudu. Prema Ustavu, ustavna žalba se može izjaviti protiv pojedinačnih akata ili radnji državnih organa ili organizacija kojima su poverena javna ovlašćenja, a kojima se povređuju ili uskraćuju ljudska ili manjinska prava i slobode zajemčena Ustavom, ako su iscrpljena ili nisu predviđena druga pravna sredstva za njihovu zaštitu. Time su određeni i neki od uslova za dopuštenost ustavne žalbe: *prvi*, predmet ustavne žalbe (naime, predmet ustavne žalbe može biti samo pojedinačni akt ili radnja državnog organa ili organizacije kojoj je povereno

javno ovlašćenje); *drugi*, predmet samog spora (naime, predmet ustavnog spora povodom ustavne žalbe može biti samo povreda ili uskraćivanje ljudskog ili manjinskog prava i slobode zajemčene Ustavom); i *treći*, da su iscrpljena ili da nisu predviđena druga pravna sredstva za zaštitu povređenih ili uskraćenih prava i sloboda.

Zakon o Ustavnom sudu utvrđuje i druge uslove za dopuštenost ustavne žalbe: *prvi*, da se ustavna žalba može izjaviti i ako je zakonom isključeno pravo na zaštitu povređenih ili uskraćenih prava i sloboda; *drugi*, da se ustavna žalba može izjaviti i ako nisu iscrpljena pravna sredstva, u slučaju kad je podnosiocu ustavne žalbe povređeno pravo na suđenje u razumnom roku; *treći*, da ustavnu žalbu može izjaviti svako lice (pravno ili fizičko) koje smatra da mu je pojedinačnim aktom ili radnjom državnog organa ili organizacije kojoj je povereno javno ovlašćenje povređeno ili uskraćeno ljudsko ili manjinsko pravo i sloboda zajemčena Ustavom; *četvrti*, rok u kome se može izjaviti ustavna žalba; *peti*, sadržina ustavne žalbe; i *šesti*, formalna urednost ustavne žalbe (razumljivost, potpunost i sl.). Postoje i drugi uslovi dopuštenosti ustavne žalbe koji nisu izričito propisani, odnosno imenovani zakonom, već su podvedeni pod opšti pojam "druge procesne pretpostavke". Pod te tzv. druge procesne pretpostavke mogu se uvrstiti: a) da o istoj pravnoj stvari između istih strana u sporu ne teče ustavnosudski postupak i b) ustavnosudska stvar ne sme biti presuđena stvar.

Pravo na izjavljivanje ustavne žalbe. - Ustavnu žalbu može izjaviti svako (pravno ili fizičko) lice koje smatra da mu je pojedinačnim aktom ili radnjom državnog organa ili organizacije kojoj je povereno javno ovlašćenje povređeno ili uskraćeno ljudsko ili manjinsko pravo i sloboda zajemčena Ustavom. Dakle, pravno ili fizičko lice može da uloži ustavnu žalbu samo ako se radi o povredi (njegovih) sopstvenih prava, odnosno on mora imati lični i stvarni interes da se ukloni osporavani akt, odnosno spreči radnja ili naloži

činjenje. Ustavnu žalbu u ime fizičkog ili pravnog lica, na osnovu njegovog posebnog pismenog ovlašćenja, može izjaviti i drugo fizičko lice, odnosno državni ili drugi organ nadležan za praćenje i ostvarivanje ljudskih i manjinskih prava i sloboda. Odsustvo posebnog ovlašćenja za izjavljivanje ustavne žalbe predstavlja procesni nedostatak koji onemogućava dalje vođenje postupka, što za posledicu ima odbacivanje ustavne žalbe.

Rok za izjavljivanje ustavne žalbe. - Ustavna žalba se može izjaviti u roku od 30 dana od momenta dostavljanja akta donetog po poslednjem iscrpljenom pravnom sredstvu, kada su u pitanju ustavne žalbe čiji su predmet pojedinačni akti, odnosno, od dana preuzimanja ili prestanka radnje, kada su u pitanju ustavne žalbe čiji su predmet radnje, s tim da se u ovom slučaju rok računa od dana saznanja podnosioca ustavne žalbe o preuzimanju ili prestanku radnje. Za propuštenu radnju rok se računa u svakom konkretnom slučaju, zavisno od ponašanja organa i ponašanja podnosioca ustavne žalbe. Rok za izjavljivanje žalbe je isključnog karaktera, što znači da propuštanje ovog roka dovodi do gubitka prava na naknadno, ponovno preuzimanje propuštene radnje – izjavljivanja ustavne žalbe. Međutim, dozvoljen je povraćaj u pređašnje stanje licu koje iz opravdanih razloga propusti rok za podnošenje ustavne žalbe, uz uslov: a) da se predlog za povraćaj u pređašnje stanje podnese u roku od 15 dana od dana prestanka razloga koji je izazvao propuštanje, i b) da se, istovremeno s ovim predlogom, podnese i ustavna žalba. U svakom slučaju, istekom tri meseca od dana propuštanja ne može se tražiti povraćaj u pređašnje stanje.

Prethodno izloženo odnosi se na situaciju kada se ustavna žalba izjavljuje po stupanju na snagu Zakona o Ustavnom sudu.

Obavezna sadržina ustavne žalbe. - Ustavna žalba mora zadovoljiti i određene formalne uslove u pogledu obaveznih elemenata koje mora da sadrži. Tako, ustavna žalba mora da sadrži ime i prezime,

jedinstveni matični broj građana, prebivalište ili boravište, odnosno naziv i sedište podnosioca ustavne žalbe, ime i prezime njegovog punomoćnika, broj i datum akta protiv koga je žalba izjavljena i naziv organa koji ga je doneo, naznaku ljudskog ili manjinskog prava ili slobode zajemčene Ustavom za koje se tvrdi da je povređeno sa oznakom odredbe Ustava kojom se to pravo, odnosno sloboda jemči, razloge žalbe i navode u čemu se sastoji povreda ili uskraćivanje, zahtev o kome Ustavni sud treba da odluči i potpis podnosioca ustavne žalbe. Uz ustavnu žalbu se obavezno podnosi i prepis osporenog pojedinačnog akta, dokazi da su iscrpljena pravna sredstva, kao i drugi dokazi od značaja za odlučivanje. Ispunjenost uslova u pogledu obaveznih elemenata sadržine ustavne žalbe je procesna pretpostavka koja uslovljava postojanje i ispitivanje i drugih procesnih pretpostavki. O nedostatku bilo kog elementa Ustavni sud obaveštava podnosioca ustavne žalbe i poziva ga da u određenom roku isti otkloni, uz upozorenje da će ustavna žalba biti odbačena, ukoliko za odlučivanje nedostaje element koji onemogućava postupanje Suda.

Odlučivanje o postojanju procesnih pretpostavki. –

Odlučivanje Sud o postojanju procesnih pretpostavki podrazumeva da Sud ne odlučuje o predmetu (sadržini) spora, već odlučuje o postojanju, odnosno nepostojanju procesnih pretpostavki neophodnih za vođenje postupka u cilju odlučivanja o osnovanosti ustavne žalbe. U tom slučaju Sud rešenjem može: a) *obustaviti postupak* i to u sledećim slučajevima: 1. ako je ustavna žalba povučena; 2. ako organ koji je doneo osporeni pojedinačni akt poništi, ukine ili izmeni taj akt u skladu sa zahtevom iz ustavne žalbe ili ako je prestala radnja koja je prouzrokovala povredu ili uskraćivanje zajemčenog Ustavom prava i sloboda, uz saglasnost podnosioca ustavne žalbe; i 3. ako prestanu druge procesne pretpostavke za vođenje postupka, i b) *odbaciti ustavnu žalbu* u slučaju: 1) kad utvrdi da nije nadležan za odlučivanje; 2) ako nije podnet u određenom roku; 3) kad u ostavljenom roku podnosilac nije otklonio

nedostatke koji onemogućavaju postupanje; 4) kad za vođenje postupka i odlučivanje ne postoje druge pretpostavke utvrđene zakonom.

Odlučivanje o predmetu spora. – O osnovanosti, odnosno neosnovanosti ustavnožalbenog zahteva Ustavni sud odlučuje odlukom kojom se ustavna žalba usvaja ili odbija kao neosnovana. Odlučivanje o predmetu spora podrazumeva odlučivanje o osnovanosti ustavne žalbe (da li je ili nije povređeno Ustavom zajemčeno pravo), pri čemu Ustavni sud ne može odlučiti umesto organa čiji je pojedinačni akt ili radnja predmet postupka po ustavnoj žalbi. Prilikom odlučivanja, Ustavni sud je, u pogledu utvrđivanja povrede ili uskraćivanja prava ili slobode, "vezan" zahtevom iz ustavne žalbe i prilikom odlučivanja kreće se u granicama postavljenog zahteva.

Kad Ustavni sud utvrdi da je osporenim pojedinačnim aktom, odnosno radnjom, povređeno ili uskraćeno ljudsko ili manjinsko pravo i sloboda zajemčena Ustavom, Sud odlukom usvaja ustavnu žalbu i utvrđuje da je osporenim aktom ili radnjom povređeno ili uskraćeno ljudsko ili manjinsko pravo i sloboda zajemčena Ustavom i određuje način pravičnog zadovoljenja. Izuzetno, kada Ustavni sud usvoji ustavnu žalbu i utvrdi da je osporenim aktom ili radnjom povređeno ili uskraćeno ljudsko ili manjinsko pravo i sloboda zajemčena konkretnom odredbom Ustava, a na drugi način se ne mogu otkloniti štetne posledice, Sud poništava pojedinačni akt, i predmet vraća na ponovni postupak i odlučivanje organu čiji je akt poništen (u tom slučaju Sud može da odredi donošenje novog akta ili može naložiti okončanje postupka u najkraćem mogućem roku), odnosno zabraniće dalje vršenje ili narediti vršenje određene radnje i odrediti da se uklone štetne posledice u određenom roku. Kada odlukom usvaja ustavnu žalbu, Ustavni sud utvrđuje i da li je ova odluka osnov za naknadu štete.

Pravna priroda i pravno dejstvo odluke Ustavnog suda. - Odluka po ustavnoj žalbi je konačna (i pravnosnažna), jer se spor rešen

odlukom Ustavnog suda ne može ponovo rešavati od strane istog ili drugog ustavnog suda ili bilo kog drugog tela ili organa niti protiv odluke Ustavnog suda ima priziva, odnosno ona se ne može pobijati bilo kakvim pravnim lekom, a ustavna žalba koja je dovela do meritornog okončanja spora je presuđena stvar. Takođe, odluke Ustavnog suda su izvršne, a to svojstvo odluke proizlazi iz njene konačnosti i opšteobaveznosti. Odluka o poništavanju pojedinačnog akta ili zabrani vršenja radnje ima konstitutivno dejstvo. Poništavanjem pojedinačnog akta poništavaju se i pravne posledice sa dejstvom od momenta nastanka povrede ili uskraćivanja kakvog ljudskog ili manjinskog prava ili slobode zajemčene Ustavom. Odluka Ustavnog suda kojom je usvojena ustavna žalba ima pravno dejstvo od dana dostavljanja učesnicima u postupku. Iako su odluke Ustavnog suda, saglasno Ustavu, opšteobavezujuće, treba reći da u slučaju ustavne žalbe one deluju, u pravilu, između učesnika u postupku, ali se to dejstvo proširuje i na druga lica i to u slučaju kada je pojedinačnim aktom ili radnjom povređeno ili uskraćeno Ustavom zajemčeno ljudsko ili manjinsko pravo i sloboda više lica, a samo neki od njih su podneli ustavnu žalbu - tada se odluka Ustavnog suda odnosi i na lica koja nisu podnela ustavnu žalbu, ako se nalaze u istoj pravnoj situaciji.

Ustavna žalba, po pravilu, ne sprečava primenu pojedinačnog akta ili radnje protiv koga je izjavljena. Izuzetno, Ustavni sud može odložiti izvršenje pojedinačnog akta ili radnje, pod uslovom da: a) podnosilac ustavne žalbe traži (predlaže) odlaganje, b) bi izvršenje prouzrokovalo nenadoknadivu štetu podnosiocu, i v) da odlaganje nije suprotno javnom interesu, niti bi se odlaganjem nanela veća šteta trećem licu. O predlogu za odlaganje izvršenja pojedinačnog akta ili radnje protiv koga je ustavna žalba izjavljena, Ustavni sud će, po pravilu, odlučiti u roku od 90 dana od dana prijema predloga. U ovom slučaju reč je o instrukcionom roku, a ne isključnom roku.

Naknada nematerijalne štete. - Odluka Ustavnog suda kojom se usvaja ustavna žalba je pravni osnov za podnošenje zahteva za naknadu štete ili otklanjanja drugih štetnih posledica pred nadležnim organom, u skladu sa zakonom. Na osnovu odluke Ustavnog suda kojom je usvojena ustavna žalba, podnosilac ustavne žalbe može da podnese zahtev za naknadu štete Komisiji za naknadu štete, radi postizanja sporazuma o visini naknade. Ako taj zahtev ne bude usvojen ili po njemu Komisija ne donese odluku u roku od 30 dana od dana podnošenja zahteva, podnosilac ustavne žalbe može kod nadležnog suda podneti tužbu za naknadu štete.⁶⁰

7.2. Postupak pred Zaštitnikom građana

Zakon o zaštitniku građana usvojen je 2005. godine,⁶¹ čime je Srbija, napokon dobila instituciju ombudsmana. Međutim, usled različitih okolnosti, kao što su izbor Zaštitnika građana, njegovih zamenika, nedostatak prostora za rad njegove službe i dr. dovelo je do toga da je ovo novo nezavisno i nepristrasno telo u pravnom sistemu Republike Srbije postalo „efikasno“ tek od 2008. godine. Donošenjem Ustava Republike Srbije, Zaštitnik građana je postao i državni organ „ustavnog“ ranga. Shodno Ustavu (i zakonu)”Zaštitnik građana je nezavisan državni organ koji štiti prava građana i kontroliše rad organa državne uprave, organa nadležnog za pravnu zaštitu imovinskih prava i interesa Republike Srbije, kao i drugih organa i organizacija, preduzeća i ustanova kojima su poverena javna ovlašćenja. Zaštitnik građana nije ovlašćen da kontroliše rad Narodne skupštine, predsednika Republike, Vlade, Ustavnog suda, sudova i javnih tužilaštava. Zaštitnik građana bira i razrešava Narodna skupština u skladu sa Ustavom i zakonom. Zaštitnik građana za svoj rad odgovara Narodnoj skupštini. Zaštitnik

⁶⁰ Uporedi: Ustav Republike Srbije, „Službeni glasnik RS“ br. 98/06, čl. 170 i *Zakon o Ustavnom sudu* 109/07, čl. 82-90. Komentari u vezi sa postupkom po ustavnoj žalbi preuzeti sa web prezentacije Ustavnog suda: <http://www.ustavni.sud.rs>

⁶¹ *Zakon o zaštitniku građana*, „Službeni glasnik RS“ br. 79/05, 54/07.

građana uživa imunitet kao narodni poslanik. O imunitetu zaštitnika građana odlučuje Narodna skupština. O zaštitniku građana se donosi zakon”. Tako je ombudsman, odnosno zaštitnik građana napokon postao ustavna kategorija i u Republici Srbiji.

Zaštitnik građana pokreće postupak po pritužbi građana ili po **sopstvenoj inicijativi**. Pored prava na pokretanje i vođenje postupka, Zaštitnik građana ima pravo da **pružanjem dobrih usluga, posredovanjem i davanjem saveta i mišljenja** o pitanjima iz svoje nadležnosti deluje preventivno, u cilju unapređenja rada organa uprave i unapređenja zaštite ljudskih sloboda i prava.

Svako fizičko ili pravno, domaće ili strano lice koje smatra da su mu aktom, radnjom ili nečinjenjem organa uprave povređena prava može da podnese pritužbu Zaštitniku građana. Ako se radi o povredi prava deteta, pritužbu u ime maloletnog lica može podneti njegov roditelj, odnosno zakonski zastupnik, a ako se radi o povredi prava pravnog lica, pritužbu može podneti lice ovlašćeno za zastupanje tog pravnog lica. Pre podnošenja pritužbe podnosilac je dužan da pokuša da zaštiti svoja prava u **odgovarajućem pravnom postupku**. Zaštitnik građana će uputiti podnosioca pritužbe na pokretanje odgovarajućeg pravnog postupka, ako je takav postupak predviđen, a neće pokretati postupak dok ne budu **iscrpljena sva pravna sredstva**. Ova zakonska odredba, iako donekle neprecizna, ipak ukazuje da se pritužba podnosi kada su iscrpljena pravna sredstva u **jednom postupku** (npr. opštem upravnom postupku) a da **mogućnost vođenja drugog postupka** pred na primer sudskom instancom (npr. upravnog spora protiv konačnog rešenja) ne sprečava subjekta prava da podnese i pritužbu Zaštitniku građana. Zaštitnik građana može, u izuzetnim slučajevima pokrenuti postupak i pre nego što su iscrpljena sva pravna sredstva, **ako bi podnosiocu pritužbe bila naneta nenadoknativa šteta** ili ako se pritužba odnosi na **povredu principa dobre uprave**, posebno nekorektan odnos organa uprave prema podnosiocu pritužbe, neblagovremen rad ili druga kršenja pravila etičkog ponašanja zaposlenih u organima uprave.

Pritužba neće biti razmatrana ako je anonimna, ali i od ovog pravila može postojati izuzetak. Zaštitnik građana neće postupati po anonimnim pritužbama. Izuzetno, ako smatra da u anonimnoj pritužbi ima osnova za njegovo postupanje, Zaštitnik građana može pokrenuti postupak po sopstvenoj inicijativi.⁶²

Pritužba se podnosi u *pisanoj formi* ili *usmeno* na zapisnik i na podnošenje pritužbe se ne plaća nikakva taksa, niti druga naknada. Pritužba se može podneti *najkasnije u roku od jedne godine* od izvršene povrede prava građana, odnosno od poslednjeg postupanja, odnosno nepostupanja organa uprave u vezi sa učinjenom povredom prava građana. U pritužbi se navodi: *naziv organa na čiji se rad pritužba odnosi*, opis povrede prava, činjenice i dokaze koji potkrepljuju pritužbu, podatke o tome koja su pravna sredstva iskorišćena i podatke o podnosiocu pritužbe. Lica lišena slobode imaju pravo da pritužbu podnesu u zapečaćenoj kovrti. Zaštitnik građana je dužan da postupi po svakoj pritužbi osim ako predmet na koji se odnosi pritužba ne spada u nadležnost Zaštitnika građana, ako je pritužba podneta nakon isteka roka za podnošenje, ako je pritužba podneta pre upotrebe svih raspoloživih pravnih sredstava, ako je pritužba anonimna, ako pritužba ne sadrži potrebne podatke za postupanje, a podnosilac nedostatak ne otkloni ni u naknadnom roku određenom za dopunu pritužbe, niti se obrati službi Zaštitnika građana za stručnu pomoć u otklanjanju nedostatka. Kada zbog nekog od ovih razloga nema osnova za postupanje Zaštitnika građana, Zaštitnik građana će *odbaciti pritužbu*, o čemu je dužan da obavesti podnosioca, uz navođenje razloga za odbacivanje.⁶³

⁶² Uporedi: *Zakon o zaštitniku građana*, „Službeni glasnik RS“ br. 79/05, 54/07, čl. 24-25.

⁶³ Uporedi: *Zakon o zaštitniku građana*, „Službeni glasnik RS“ br. 79/05, 54/07, čl. 26-29.

O pokretanju i završetku postupka Zaštitnik građana **obaveštava podnosioca pritužbe**, kao i **organ uprave protiv kojeg je podneta pritužba**. Organ uprave je obavezan da odgovori na sve zahteve Zaštitnika građana, kao i da mu dostavi sve tražene informacije i spise u roku koji on odredi, a koji ne može biti kraći od 15, niti duži od 60 dana. Zaštitnik građana može, u naročito opravdanim slučajevima, da organu uprave ne otkrije identitet podnosioca pritužbe. Ako organ protiv kojeg je podneta pritužba sam otkloni nedostatke, Zaštitnik građana će o tome obavestiti podnosioca pritužbe i ostaviti mu rok od 15 dana da se izjasni da li je takvim postupkom zadovoljan. Ako podnosilac pritužbe odgovori da je zadovoljan načinom na koji je otklonjen nedostatak, kao i ako podnosilac pritužbe uopšte ne odgovori u ostavljenom roku, Zaštitnik građana će obustaviti postupak.⁶⁴

Nakon utvrđivanja svih relevantnih činjenica i okolnosti Zaštitnik građana može obavestiti podnosioca pritužbe da je pritužba neosnovana ili može utvrditi da su postojali nedostaci u radu organa uprave. Ako nađe da su **postojali nedostaci u radu organa uprave**, Zaštitnik građana će uputiti **preporuku organu** o tome kako bi uočeni nedostatak trebalo otkloniti. Organ uprave je dužan da, najkasnije u roku od 60 dana od dana dobijanja preporuke obavesti Zaštitnika građana o tome da li je postupio po preporuci i otklonio nedostatak, odnosno da ga obavesti o razlozima zbog kojih nije postupio po preporuci. Izuzetno, ako postoji opasnost da će zbog neotklanjanja nedostatka, prava podnosioca pritužbe biti trajno i u značajnom obimu oštećena, Zaštitnik građana u svojoj preporuci organu uprave može utvrditi i kraći rok za otklanjanje nedostatka, s tim što taj rok ne može biti kraći od 15 dana. Ako organ uprave **ne postupi po preporuci**, Zaštitnik građana može o tome da obavesti **javnost, Skupštinu i Vladu**,

⁶⁴ Uporedi: *Zakon o zaštitniku građana*, „Službeni glasnik RS“ br. 79/05, 54/07, čl. 30.

a može i da *preporučiti utvrđivanje odgovornosti funkcionera* koji rukovodi organom uprave.⁶⁵

Zaštitnik građana može postupiti i po sopstvenoj inicijativi kada na osnovu sopstvenog saznanja ili saznanja dobijenih iz drugih izvora, uključujući izuzetno i anonimne pritužbe, oceni da je aktom, radnjom ili nečinjenjem organa uprave došlo do povrede ljudskih sloboda ili prava.⁶⁶

3. Postupak pred Poverenikom za zaštitu ravnopravnosti

Poverenik za zaštitu ravnopravnosti je nezavistan državni organ osnovan *Zakonom o zabrani diskriminacije* (2009).⁶⁷ Poverenik je izabran početkom aprila 2010. godine, a konstituisanje njegove službe je još uvek u toku.

U ostvarivanju svojih prava niko ne može da bude diskriminisan po bilo kom ličnom svojstvu uključujući i nacionalnu pripadnost, a pojam diskriminacije u ovom Zakonu određen je na sledeći način: „Diskriminacija” i „diskriminatorско postupanje” označavaju *svako neopravdano pravljenje razlike ili nejednako postupanje, odnosno propuštanje* (isključivanje, ograničavanje ili davanje prvenstva), u odnosu na lica ili grupe kao i na članove njihovih porodica, ili njima bliska lica, na otvoren ili prikriven način, a koji se zasniva na rasi, boji kože, precima, državljanstvu, nacionalnoj pripadnosti ili etničkom poreklu, jeziku, verskim ili političkim ubeđenjima, polu, rodnom

⁶⁵ Uporedi: *Zakon o zaštitniku građana*, „Službeni glasnik RS“ br. 79/05, 54/07, čl. 31.

⁶⁶ Uporedi: *Zakon o zaštitniku građana*, „Službeni glasnik RS“ br. 79/05, 54/07, čl. 32.

⁶⁷ Uporedi: *Zakon o zabrani diskriminacije*, „Službeni glasnik RS“, br. 22/09, čl. 35-40

identitetu, seksualnoj orijentaciji, imovnom stanju, rođenju, genetskim osobenostima, zdravstvenom stanju, invaliditetu, bračnom i porodičnom statusu, osuđivanosti, starosnom dobu, izgledu, članstvu u političkim, sindikalnim i drugim organizacijama i drugim stvarnim, odnosno pretpostavljenim ličnim svojstvima.

Kao što je o tome već prethodno bilo reči, nacionalna pripadnost, etničko poreklo ili jezik i versko ubeđenje kao lično svojstvo često dovodi do diskriminacije prema određenoj „manjini“ odnosno licu pripadniku određene grupe. Diskriminacija nacionalnih manjina i verska diskriminacija smatraju se posebnim slučajevima diskriminacije na osnovu ovog zakona. Zato je i postupak pred Poverenikom za zaštitu ravnopravnosti veoma značajan sa stanovišta ovog Priručnika.

Poverenik za zaštitu ravnopravnosti je samostalan državni organ, nezavistan u obavljanju poslova utvrđenih ovim zakonom. Jedna od najznačajnijih nadležnosti Poverenika je da ***prima i razmatra pritužbe zbog povrede odredaba*** ovog zakona i da ***daje mišljenje i preporuke***, te da u konkretnim slučajevima ***izriče mere***. Ova nadležnost Zakonom o zabrani diskriminacije morala je bliže da bude razrađena, tačnije, ovim zakonom morao je da bude predviđen poseban postupak u kome Poverenik postupa po pritužbama lica koje smatra da je pretrpelo diskriminaciju, u kome donosi mišljenje i preporuku kao i postupak za izricanje mere utvrđene ovim zakonom.

Postupak pred Poverenikom za zaštitu ravnopravnosti ima značajne sličnosti sa postupkom pred Zaštitnikom građana (ombudsmanom). Najpre, reč je kao i kod postupka pred Zaštitnikom građana o neformalnom postupku, koji se okončava donošenjem mišljenja i preporuke. Ipak za razliku od Zašitnika građana Poverenik za zaštitu ravnopravnosti ima i mogućnost da izrekne ***meru utvrđenim ovim zakonom (opomenu)*** što nije slučaj sa Zaštitnikom građana.

Zaštitnik građana sa druge strane može pokrenuti postupak ne samo po pritužbi nekog lica već i po sopstvenoj inicijativi za razliku od Poverenika za zaštitu ravnopravnosti koji postupak može pokrenuti samo po pritužbi građana. Za razliku Zakona o zaštitniku građana koji u celosti određuje postupak pred Zaštitnikom, to nije slučaj za postupkom pred Poverenikom za zaštitu ravnopravnosti, jer je deo postupka (mirenje) utvrđeno drugim zakonom, tačnije Zakonom o medijaciji iz 2005. godine.⁶⁸

Postupak pred poverenikom može da pokrene svako ... „*lice koje smatra da je pretrpelo diskriminaciju*“. Pošto reč „lice“ podrazumeva i fizičko i pravno lice (subjekte prava), to znači da ovaj postupak može da pokrene i fizičko i pravno lice (i domaće i strano). Postupak pred Poverenikom se pokreće *pritužbom*. Zakon međutim, ne sadrži *dovoljno odrednica* šta pritužba treba da sadrži, da li mora ili ne mora da bude potpisana, ili na primer, da li Poverenik može postupati (i u kojim slučajevima) po anonimnoj pritužbi. Jedino što se zahteva od podnosioca jeste da uz pritužbu podnese i dokaze o *pretrpljenom aktu diskriminacije* ali se i tada postavlja pitanje da li je to neki pravni akt, pismeno, oglas na konkurs ili kakva izjava svedoka ili iskaz podnosioca pritužbe. Usled navedenih okolnosti, čini se da će Poverenik biti taj koji će u budućnosti morati da pripremi obrazac pritužbe kao i elemente koje takav obrazac treba da sadrži (ime i prezime podnosioca ili naziv i sedište pravnog lica koje smatra da je pretrpelo diskriminaciju, zatim kratak opis situacije, događaja radnje i sl. koje po mišljenju podnosioca pritužbe predstavlja diskriminaciju, ili na primer izjavu da je lice koje podnosi pritužbu nije pokrenulo određeni postupak pred sudom itd). Pritužba se podnosi po pravilu, pismeno. Ipak, izuzetno, zakon daje mogućnost da se lice koje smatra da je pretrpelo diskriminaciju pritužbu podnese i usmeno na zapisnik.

⁶⁸ Uporedi: Dejan Milenković, *Vodič kroz Zakon o zabrani diskriminacije*, Helsinški odbor za ljudska prava u Srbiji, Beograd, 2010. str. 51.

Zakon o zabrani diskriminacije, **izričito predviđa** da Poverenik **ne postupa po pritužbi**: 1) ako je očigledno da nema povrede prava na koju podnosilac ukazuje, 2) ako je u istoj stvari već postupao a nisu ponuđeni novi dokazi, kao i 3) ako utvrdi da je zbog protoka vremena od učinjene povrede prava nemoguće postići svrhu postupanja. Prema tome, moglo bise reći da su ovo zakonski razlozi za „odbacivanje“ pritužbe, odnosno ne postupanje Poverenika po pritužbi. Zakon ne predviđa na koji način će podnosilac o tome biti obavešten, ali predviđa da će na postupak pred Poverenikom suposidijarno primenjivati Zakon o opštem upravnom postupku (iz čega proizilazi da bi „ne postupanje Poverenika“ trebalo da bude „konstatovano“ zaključkom o odbacivanju pritužbe koji se dostavlja licu koje je pritužbu podnelo).

Poverenik će, pošto konstatuje da ne postoje razlozi za ne postupanje po pritužbi, proslediti pritužbu licu protiv koje je pritužba podneta u roku od 15 dana od dana prijema pritužbe. Poverenik zatim utvrđuje činjenično stanje. Međutim, zakonska odredba koja se odnosi na utvrđivanje činjeničnog stanja je po malo nejasna. Licu protiv kojeg je pritužba podneta može se izjasniti o navodima pritužbe u roku od 15 dana od dana njenog prijema, a Poverenik zatim, utvrđuje činjenično stanje uvidom u podnete dokaze i uzimanjem izjave od podnosioca pritužbe, lica protiv kojeg je pritužba podneta, kao i od drugih lica. Međutim, pre preduzimanja drugih radnji u postupku, Poverenik može predložiti postupak *mirenje*, u skladu sa zakonom kojim se uređuje postupak medijacije.

Zakonom o medijaciji – posredovanju (2005) utvrđeno je da se ovim zakonom određuju pravila postupka medijacije – posredovanja u spornim odnosima.⁶⁹ Takav sporan odnos je shodno Zakonu o zabrani

⁶⁹ Uporedi: *Zakon o medijaciji – posredovanju*, „Službeni glasnik RS“ br. 18/05, čl. 8-25; Dejan Milenković, *Vodič kroz Zakon o zabrani diskriminacije*, Helsinški odbor za ljudska prava u Srbiji, Beograd, 2010. str. 52-56.

diskriminacije i onaj u kome je došlo ili se predpostavlja da je došlo do diskriminacije. Medijacija se može primenjivati nezavisno od toga da li se posredovanje obavlja pre ili posle pokretanja postupka za rešavanje spornog odnosa. Da bi se posredovanje – medijacija sprovela, za to je neophodna izrčita saglasnost strana. To znači, *samo onda* ako se lice koje smatra da je pretrpelo diskriminaciju kao i lice protiv koga je podneta pritužba *izričito saglase* da se sprovede postupak medijacije ovaj postupak će i biti sproveden. U postupku mirenja strane su ravnopravne. Ako međutim, do saglasnosti za vođenje postupka medijacije nije došlo, kao i u slučaju kada „mirenje“ nije uspelo, postupak pred Poverenikom se nastavlja na način na koji je to utvrđeno Zakonom o zabrani diskriminacije. Postupak medijacije se sprovodi tako što se strane sporazumevaju o načinu na koji će se postupak „mirenja“ sprovesti. Ukoliko strane ne postignu sporazum o načinu sprovođenja postupka, posrednik će sprovesti postupak posredovanja na način koji smatra da je odgovarajući, imajući u vidu okolnosti spornog odnosa, interese koje strane žele da ostvare uz poštovanje načela hitnosti. Posrednik može da vodi zajedničke i odvojene razgovore sa stranama, kao i da uz saglasnost jedne strane drugoj prenese i predoči predloge i stavove o pojedinim pitanjima. Posrednik može da daje predlog mogućih načina za rešavanje spora, ali ne i predlog samog rešenja. Poverenik za zaštitu pravnepravnosti nije medijator u postupku mirenja. Prema Zakonu o posredovanju – medijaciji, starešina organa, odnosno konkretno Poverenik u ovom slučaju, imenuje posrednika iz reda istaknutih stručnjaka (sudija, advokata i dr) koji ispunjavaju uslove za obavljanje posredovanja i upisuju ga u Spisak posrednika koji će Poverenik voditi. Posrednik mora da ispunjava određene uslove utvrđene ovim Zakonom, kao na primer, da ima visoku školsku spremu; da ima najmanje pot godina radnog iskustva u postupcima rešavanja sporova i konflikata; da je upisan u Spisak; da je prošao program obuke za posrednika i dr.

Kada je postupak pred Poverenikom pokrenut, strane sporazumno biraju posrednika sa spiska. Ukoliko se strane ne sporazumeju, posrednika će u konkretnom slučaju odrediti Poverenik, sa spiska posrednika po redosledu na spisku. Postupak posredovanja može trajati najduže 30 dana. Poverenik ipak može i da produži vreme trajanja postupka posredovanja iz opravdanih razloga, na zahtev posrednika ili strana. Postupak posredovanja se okončava: (1) zaključivanjem sporazuma strana; (2) odlukom posrednika, posle konsultacije sa stranama, da se postupak obustavlja, jer dati postupak nije opravdan; (3) izjavom strane o odustajanju od daljeg postupka.

Kada postupak mirenja nije uspeo nastavlja se postupak pred Poverenikom. Poverenik zatim daje **mišljenje** o tome da li je došlo do povrede odredaba ovog zakona u roku od 90 dana od dana podnošenja pritužbe, i o tome obaveštava podnosioca i lice protiv koga je pritužba podneta. Uz mišljenje, Poverenik *preporučuje* licu protiv koga je podneta pritužba *način otklanjanja povrede prava*.

Lice kome je preporuka upućena **dužno je da postupi po preporuci** i otkloni povredu prava u roku od 30 dana od dana prijema preporuke, kao i da o tome obavesti Poverenika. Ako lice kome je preporuka upućena ne postupi po preporuci, odnosno ne otkloni povredu prava, Poverenik mu izriče *opomenu*. Ako ni posle izricanja opomene, takvo lice u roku od 30 dana od dana izricanja opomene to ne učini, Poverenik će **izvestiti javnost**. Opomena se izriče *rešenjem protiv koga nije dopuštena posebna žalba*.

DEO DRUGI

**SLOBODA IZRAŽAVANJA ZNAČAJ
MEDIJA U MULTIETNIČKIM
SREDINAMA**

1. SLOBODA IZRAŽAVANJA I PRAVO MEDIJA

1.1. Sloboda izražavanja u međunarodnim dokumentima

Sloboda izražavanja predstavlja deo korpusa tradicionalnih političkih i građanskih prava posebno utvrđenih i uobličenih tokom građanskih revolucija krajem 18. veka. Ona je danas potvrđena i najvažnijim dokumenata Ujedinjenih Nacija kao univerzalne – svetske organizacije i Saveta Evrope kao panevropske regionalne organizacije. Aktivni i obavešteni građani životni su supstrat svakog demokratskog društva. Poslednjih decenija individualno ljudsko pravo na slobodu izražavanja prošireno je i tzv. „društveno-kolektivnim pravom građana da budu informisani“ kao i „pravom javnosti da zna“. Ona je u međunarodnim dokumentima o ljudskim pravima i ustavima demokratskih zemalja kodifikovano ne samo kao pravo građana da šire različite ideje i informacije, nego i njihovo pravo da ih primaju i traže.

Sloboda izražavanja danas predstavlja kompleksnu i veoma dinamičnu oblast koja ima dugu i burnu istoriju koju je izvojevana u između ostalog u velikim bitkama za slobodu štampe. Pravo da se traže primaju i koriste informacije i ideje je svakako jedinstvena među drugim slobodama. Ona je, kako je rečeno na prvoj sednici Generalne skupštine UN, *kamen temeljac svih sloboda* ka kojima su Ujedinjene nacije usmerene, ili kako je to formulisao sudija Vrhovnog suda SAD Kardoz, *osnova i nezaobilazni uslov skoro svih ostalih oblika sloboda*. Ona prema mišljenju Sloana, *određuje sadržinu drugih sloboda*, jer u zemlji u kojoj postoji sloboda izražavanja i u kojoj su mediji slobodni, veća je verovatnoća da će se druga prava i slobode poštovati. Samim tim, krajnja sankcija za povredu ljudskih prava je snaga edukovanog

javnog mnjenja, a upravo su to štampa i drugi mediji, koje to javno mnjenje istovremeno i obaveštavaju i edukuju. Osim toga, slobodni mediji, tamo gde postoje, moćno su sredstvo za ostvarivanje ljudskih prava i na međunarodnom planu.

U članu 19 *Univerzalne deklaracije o pravima čoveka Ujedinjenih nacija (1948) sloboda mišljenja i izražavanja* utvrđena na sledeći način: „Svako ima pravo na slobodu mišljenja i izražavanja, što obuhvata i pravo da ne bude uzmeniravan zbog svog mišljenja, kao i pravo da traži, prima i širi obaveštenja i ideje bilo kojim sredstvima i bez obzira na granice“.

Slična formulacija sadržana i u članu 19 *Međunarodnog pakta o građanskim i političkim pravima Ujedinjenih nacija*. Slična formulacija sadržana i u članu 19 *Međunarodnog pakta o građanskim i političkim pravima*: „Niko ne može biti uznemiravan zbog svojih mišljenja. Svako lice ima pravo na slobodu izražavanja. Ovo pravo bez obzira na granice, podrazumeva slobodu *iznalaženja, primanja i širenja* informacija i ideja svih vrsta, u usmenom, pismenom, štampanom ili umetničkom obliku, ili na bilo koji način po slobodnom izboru. Ostvarivanje ovih sloboda obuhvata posebne dužnosti i odgovornosti. Sledstveno tome, ono može biti podvrgnuto izvesnim ograničenjima koja moraju, međutim, biti izričito određena zakonom, a potrebna su iz razloga: poštovanja prava ili ugleda drugih lica; zaštite državne bezbednosti, javnog reda, javnog zdravlja i morala.“

U članu 13. *Američke konvencije o ljudskim pravima* utvrđeno je: „Svako ima pravo na slobodu mišljenja i izražavanja. Ovo pravo uključuje slobodu *traženja, primanja i širenja informacija* i ideja svih vrsta, bez obzira na granice, kako usmeno tako i pismeno, u umetničkoj formi i bilo kojim sredstvom po vlastitom izboru. Primena ovog prava obezbeđena prethodnim stavom ne sme biti predmet prethodne cenzure ali će biti subjekt sledećih ograničenja, čiji će opseg biti ustanovljen

zakonom kako bi osiguralo: poštovanje prava i ugleda drugih ili zaštite nacionalne bezbednosti, javnog reda, javnog zdravlja ili morala. Sloboda izražavanja ne sme biti ograničeno indirektnim metodama ili značenjima, kao na primer, zloupotrebom javne i privatne kontrole kroz štampu, radio frekvencije ili opreme koja se koristi za širenje informacija, ili bilo koji drugi način sa namerom da se spreči komunikacija i širenje ideja i mišljenja.“

I član 10 *Evropske konvencije o ljudskim pravima* (1950) garantuje **slobodnu izražavanja** na sledeći način: „Svako ima pravo na slobodu izražavanja. Ovo pravo uključuje slobodu posedovanja sopstvenog mišljenja, **primanja i saopštavanja** informacija i ideja bez mešanja javne vlasti i bez obzira na granice. Ovaj član ne sprečava države da zahtevaju dozvole za rad televizijskih, radio i bioskopskih preduzeća.

Pošto korišćenje ovih sloboda povlači za sobom dužnosti i odgovornosti, ***ono se može podvrgnuti formalnostima, uslovima, ograničenjima ili kaznama propisanim zakonom i neophodnim u demokratskom društvu*** u interesu ***nacionalne bezbednosti, teritorijalnog integriteta ili javne bezbednosti, radi sprečavanja nereda i kriminala, zaštite zdravlja ili morala, zaštite ugleda ili prava drugih, sprečavanja otkrivanja obaveštenja dobijenih u poverenju, ili radi očuvanja autoriteta i nepristrasnosti sudstva.***“

U drugoj polovini 20. veka, iz slobode izražavanja postepeno dolazi do izdvajanja dve nove slobode: ***sloboda javnog informisanja*** i ***sloboda pristupa informacijama***.

U savremenim uslovima, ***sloboda javnog informisanja***, kao pravo koje se izvodi iz slobode izražavanja, ***obuhvata pravo na istinitu, blagovremnu i objektivnu informaciju, kao i pravo da se javno kritikuju i traže objašnjenja u odnosu na konkretne postupke i akte***

vlasti i drugih javnih subjekata. U svojoj evoluciji od prava na slobodu misli, preko prava javnog iznošenja sopstvenog mišljenja do prava da se bude obavješten i slobode izražavanja, sloboda javnog informisanja postaje sastavni deo brojnih međunarodnih pravnih instrumenata, kao i odgovarajućih unutrašnjih pravnih režima pojedinih zemalja.

Druga sloboda, koje se tradicionalnog izvodi iz slobode izražavanja, nastaje krajem 60-tih godina XX veka, kada su SAD, 1966. godine prve zakonom uredile **slobodu pristupa informacijama**, nakon čega je, tokom poslednjih tridesetak godina, sledstveno konceptu socijalne države i uprave kao sistema za socijalnu regulaciju društvenih procesa, sloboda pristupa informacijama priznata u mnogim nacionalnim zakonodavstvima širom sveta na svim kontinentima (Kanada, Australija, Novi Zeland, Finska, Portugal, Danska, Švedska, Norveška, Grčka, Irska, Francuska, Holandija, Poljska, Albanija, Češka, Slovačka, Bosna i Hercegovina, Bugarska, Rumunija, Indija, Kolumbija, Južna Afrika, Uzbekistan, Zimbabve...).⁷⁰ U pojedinim zemljama, sloboda pristupa informacijama postala je vremenom ustavom zajamčeno pravo i sloboda čoveka i građana.⁷¹ Tako je i sloboda pristupa informacijama u posedu javnih organa, danas široko prepoznata kao izvedeno ljudsko pravo.⁷²

⁷⁰ SAD (1966), Kanada, Australija (1982), Novi Zeland (1982), Portugal (1993), Danska (1970), Norveška (1970), Grčka (1999), Irska (1997), Francuska (1978), Holandija (1991), Poljska (2001), Albanija (1999), Češka (1999), Slovačka (2000), Bosna i Hercegovina (2000), Rumunija (2001)... Izvor: David Banisar, Privacy International, July 2002 + FOIA news.

⁷¹ Albanija, Austrija, Belgija, Kanada, Filipini, Portugal, Slovačka, Južna Afrika, Srbija i Crna Gora... . Izvor: David Banisar, Privacy International, July 2002 + FOIA news

⁷² Uporedi: Toby Mendel, *Freedom of information (a Comparative Legal Survey)*, United Nations Educational Scientific and Cultural Organisation (UNESCO), New Delhi, India, 2003, p. iii.

Sloboda pristupa informacijama najčešće se određuje kao pravo svakoga da od nosioca vlasti, odnosno javnih ovlašćenja, traži i dobije relevantne informacije od javnog interesa kako bi se na delotvoran način omogućio uvid u rad i postupanje onih subjekata kojima su građani na slobodnim i demokratskim izborima poklonili poverenje da u njihovo ime i za njihov račun vrše funkciju vlasti, i, u vezi s tim, da upravljaju drugim javnim poslovima.⁷³ Prostije rečeno, reč je o pravu svakoga (i fizičkog i pravnog lica – domaćeg i stranog) da se obavesti o podacima kojima raspolažu javni organi kao i drugi subjekti kojima je povereno vršenje javnih ovlašćenja.

1.2. Praksa Evropskog suda za ljudska prava koja se odnosi na slobodu izražavanja

Prilikom tumačenja Evropske konvencije za zaštitu ljudska prava i osnovnih sloboda, Evropski sud pristupa sprovođenju trodelnog testa: nakon što na temelju činjeničnog stanja proglasi neku pritužbu zbog povrede prava utvrđenih Konvencijom *dopustivom*, tj. oceni da je odlukom nadležnog državnog organa došlo do mešanja u neko od prava i sloboda utvrđenih Konvencijom, Sud u daljem razmatranju pravnog merituma spora utvrđuje i donosi presudu o *(ne) opravdanosti toga mešanja, tj. utvrđuje da li je u konkretnom slučaju zaista došlo do povrede određenog prava* utvrđenog Konvencijom. Ovo pravilo, odnosi se, naravno, i za *slobodu izražavanja*.

Sloboda izražavanja formulisana Evropskom konvencijom, jasno ukazuje *ona nije apsolutno pravo*, kao što je to slučaj, na primer, sa *pravom na život, zabranom torture i zabranom robstva i prinudnog rada*. Ova sloboda zato može biti ograničeno ako su *kumulativno ispunjena tri uslova: kada je mešanje* (u značenju formalnosti, uslova,

⁷³ Uporedi: Zoran Jelić, *U susret zakonskom regulisanju slobodnog pristupa informacijama*, Ekonomika, Beograd, br. 3/2002.

ograničenja ili kazni) *propisano zakonom*, zatim, *kada mešanje države ima za cilj zaštitu jednog ili više interesa i vrednosti utvrđenih Konvencijom* (nacionalna bezbednost, javna bezbednost, teritorijalni integritet, sprečavanje nereda i kriminala, zaštita zdravlja i morala, zaštita ugleda i prava drugih, sprečavanje otkrivanja informacija dobijenih u poverenju i očuvanje autoriteta i nepristrasnosti sudstva) i kada je to mešanje *neophodno u demokratskom društvu (princip proporcionalnosti)*.⁷⁴ Prilikom tumačenja osnovnih ljudskih prava i sloboda utvrđenog Evropskom konvencijom za zaštitu ljudska prava i osnovnih sloboda, Evropski sud pristupa sprovođenju testa *proporcionalnosti*. Nakon što na temelju činjeničnog stanja proglasi neku pritužbu zbog povrede prava utvrđenih Konvencijom *dopuštenom*, tj. oceni da je odlukom nadležnog državnog organa jedne države došlo do „legalnog“ mešanja u neko od prava i sloboda utvrđenih Konvencijom, Sud u daljem razmatranju pravnog merituma spora utvrđuje i donosi presudu o *(ne) opravdanosti toga mešanja*, tj. utvrđuje da li je u konkretnom slučaju zaista došlo do povrede određenog prava.

U poslednjih pedesetak godina, ustanovljena je bogata sudska praksa *Evropskog suda za ljudska prava* (a do 1998. godine i Evropske komisije), kao nadnacionalnog mehanizma zaštite ljudskih prava utvrđenih Konvencijom. Praksa Evropskog suda u vezi sa *članom 10 Evropske konvencije (slobode izražavanja)* u današnjim uslovima predstavlja dragocenu građu za unapređenje nacionalnih zakonodavstava i nacionalnih propisa kojim se ona obezbeđuje.⁷⁵

⁷⁴ Uporedi: Monica Macovei, *Sloboda izražavanja – Vodič za primenu člana 10 Evropske konvencije o ljudskim pravima*, Savet Evrope, Beograd, 2006, str. 50-51; Vesna Aliburić, *Sloboda izražavanja u praksi Evropskog suda za ljudska prava*, Narodne novine, Zagreb, 2002, str. 31-39.

⁷⁵ Uporedi: *Sudska praksa u vezi sa članom 10 Evropske konvencije o ljudskim pravima* (drugo dopunjeno srpsko izdanje), Kancelarija Saveta Evrope u Beogradu, Beograd, 2001.

U dosadašnjoj praksi Evropskog suda za ljudska prava u vezi sa **slobodnom izražavanjem**, iskristalisala su, između ostalih sledeća načela:⁷⁶

1) Rasprava o pitanjima od **ozbiljnog javnog interesa**, naročito u kontekstu **političke debate**, uživa najviši stepen zaštite Evropskog suda.

2) Posebnu zaštitu prava na slobodnu izražavanja uživaju mediji i novinari zbog svoje naročito važe društvene uloge opskrbljivača javnosti svim informacijama od javnog interesa, odnosno uloge medija **kao »psa čuvara« demokratskog društva**. U tom smislu, svako kažnjavanje medija i novinara, zbog objavljivanja informacije ili iznošenja mišljenja o licima i pitanjima od legitimnog javnog interesa, mora biti opravdano samo »naročito važnim razlozima«.

3) Granice **dopuštene kritike znatno su šire** kada su u pitanju **političari odnosno javne ličnosti**, nego obična, privatna lica, jer se prvi »dobrovoljno i svesno« izlažu nadzoru, kako od strane novinara tako i od strane celokupne javnosti, te, shodno tome moraju pokazati i veći stepen tolerancije, naročito kada i sami daju provokativne izjave.

4) Vlada (vlast) **mora otrpeti veći stepen kritičnosti jer njen »dominantni položaj« nalaže suzdržanost** pri posezanju za kaznenim merama, pogotovu ako postoje drugi načini odgovaranja na neopravdane napade i kritike protivnika ili medija sa manje štetnim posledicama po slobodu izražavanja.

5) Posebna pažnja mora se posvetiti razlikovanju između **činjenica i vrednosnih sudova (klevete i uvrede)**. Dok se istinitost činjenica može dokazati, istinitost vrednosnog suda (mišljenja)

⁷⁶ Uporedi: Vesna Aliburić, *Sloboda izražavanja u praksi Evropskog suda za ljudska prava*, Narodne novine, Zagreb, 2002, str. 60-62.

nemoguće je dokazati, pa takvi zahtevi sami po sebi predstavljaju ograničenje slobode izražavanja. To ne znači da iznošenje baš svakog, pre svega, uvredljivog vrednosnog suda uživa apsolutnu zaštitu, ali u tom slučaju, mora se voditi računa u srazmeri mešanja u slobodu izražavanja, kao i da li je do toga došlo na osnovu faktičke osnove za spornu tvrdnju.

1.3. Opšti osvrt na dokumente Saveta Evrope koji se odnose na slobodu izražavanja

Takođe treba napomenuti, da je Savet Evrope (njegov organi, a pre svega Komitet ministara Saveta Evrope), od svog osnivanja 1949. godine do danas, doneo veliki broj *rezolucija* i *preporuka* koje se odnose na slobodu izražavanja, a u kojima su sadržani osnovni principi i standardi koje države-članice Saveta Evrope treba da unesu i implementiraju kroz donošenje zakona i drugih propisa, i time obezbede slobodu izražavanja i iz nje izvedenih prava i sloboda.

Po svojoj prirodi, navedeni dokumenti Saveta Evrope kao međunarodne organizacije, jesu neobavezujući pravni dokumenti za države-članice ove organizacije (za razliku od Konvencija). One, u izvesnoj meri imaju i političku dimenziju, sa ciljem da države članice Saveta Evrope koje to još uvek nisu učinile, u svoja zakonodavstva unesu pravne standarde koji su, kao takvi principijelno utvrđeni i razrađeni rezolucijama i preporukama. Preoprake i rezolucije, pre svega Komiteta ministara Saveta Evrope, donose se i kao posledica presuda odnosno stavova do kojih je Evropski sud za ljudska prava došao u svojim presudama.

Na ovom mestu pomenućemo samo neke od značajnijih preporuka. Pomenućemo samo neke: *Rezolucija (74) 26 o pravu na odgovor – položaj pojedinca u odnosu na štampu; Preporuka br. R (10) 96 o garantovanju nezavisnosti javnog radio-difuznog servisa;*

*Preporuka br. R (97) o zabrani govora mržnje; Preporuka br. R (97) 21 o medijima i promovisanju kulture tolerancije; Preporuka R (2000) 23 o nezavisnosti i funkcijama regulatornog tela u oblasti radio-difuzije; Preporuka br. R (2002) 2 o uvidu u službene dokumente i druge.*⁷⁷ Jedan deo preporuka biće posebno analiziran u okviru kasnijih delova ovog dela Priručnika.

⁷⁷ Uporedi: *Zbornik pravnih instrumenata Saveta Evrope u vezi sa medijima* (drugo dopunjeno srpsko izdanje), Kancelarija Saveta Evrope u Beogradu, Beograd, 2006.

2. USTAVNO I ZAKONSKO REGULISANJE SLOBODE IZRAŽAVANJA I RADA MEDIJA U SRBIJI

2.1. Opšti osvrt na Ustavno i zakonsko regulisanje rada medija

Pojam *zakonsko regulisanje* (*statutory regulation*) primenjuje se na bilo koju meru kojom parlament utiče na rad medija. U ovu kategoriju spadaju kleveta, kakvu nalazimo u svim zemljama, zakonske norme protiv raspirivanja međurasne mržnje, kao i zabrane prava novinara da objave imena žrtava silovanja ili seksualnog zlostavljanja. Možemo ih naći u mnogim državama. Postoje zakonski propisi koji se odnose na izveštavanje sa sudskih procesa, izveštavanje o radu parlamenta ili lokalne samouprave. Propisi o dostupnosti informacija obavezuju vlasti da obezbede informacije svima koji to zahtevaju, pa i novinarima. Ovo pravo na pristup informacijama ima određene izuzetke. Rigidni propisi o državnim tajnama još uvek postoje u jednom broju država, ali oni koji zagovaraju slobodu informisanja sve više i uspešnije osporavaju ovakva ograničenja. U nekim, nažalost ne i u svim evropskim državama, zakonom je regulisana dužnost novinara da zaštiti svoj izvor poverljivih informacija. Zakon može da spreči dobro novinarstvo, ali ga ni jedan zakon ne može stvoriti. Jer, dobro novinarstvo je stvar odgovornosti, a nikoga ne možete naterati da bude odgovoran. Novinarima nije moguće postaviti krute, zahtevne propise i utvrđen način rada. Kako nametnuti normu o određenom nivou marljivosti novinara koji prati istragu o korupciji ili izveštava o nekoj velikoj tragediji? Da li je moguće da se tačno odredi koliko je vremena potrebno za pripremu prenosa velike fudbalske utakmice? Ipak, *dodatna zakonska regulacija je neophodna* za određene slučajeve

U Srbiji, pored ustavnih garancija slobode izražavanja, prava medija i prava na obaveštenost, postoje dva systemska, i čitav niz

posebnih zakona, koji se delimično, ili samo u pojedinim odredama odnose na slobodu izražavanja, pa samim tim i posredno na rad medija.

2.2. Ustav Republike Srbije

Ustav Republike Srbije, u delu koji se odnosi na ljudska i manjinska prava, jemči: slobodu mišljenja i izražavanja, slobodu izražavanja nacionalne pripadnosti, slobodu medija i pravo na obaveštavanje. Svakako da centralna sloboda jeste sloboda mišljenja i izražavanja, iz koje se zatim „izdvaja“ sloboda izražavanja nacionalnih manjina, kao i sloboda medija i pravo na obaveštavanje.

Sloboda mišljenja i izražavanja, garantovana je na sledeći način: „Jemči se sloboda mišljenja i izražavanja, kao i sloboda da se govorom, pisanjem, slikom ili na drugi način *traže, primaju i šire* obaveštenja i ideje“. Sloboda izražavanja *može se zakonom ograničiti*, ako je to neophodno *radi zaštite prava i ugleda drugih, čuvanja autoriteta i nepristrasnosti suda i zaštite javnog zdravlja, morala demokratskog društva i nacionalne bezbednosti Republike Srbije*.

Ova ustavna odredba, delimično je šira ali i uža od one koja je sadržana u Evropskoj konvenciji. Za razliku od člana 10 Evropske konvencije koja pod slobodom izražavanja podrazumeva pravo primanja i širenja, Ustav Republike Srbije poznaje i pravo traženja informacija, što je značajno sa stanovišta slobode pristupa informacijama. S druge strane, ustavna formaulacija slobode izražavanja, kada je reč o ograničenjima slobode izražavanja, u izvesnoj meri sužava slobodu izražavanja. Može se zapaziti, da je prvo ograničenje koje je utvrđeno Ustavom, jeste zaštita prava i ugleda drugih, a da Ustav ne poznaje ograničenje sadržano u Evropskoj konvenciji koje se odnosi na sprečavanje nereda i kriminala. I reči „demokratskog društva“ sadržano u Ustavnoj formulaciji ograničenja, mogu se smatrati polemičnim, jer u tekstu Evropske konvencije, ona

označava potrebu da se sprovede „test proporcionalnosti“ čak i onda kada na prvi pogled postoji potreba za slobodom izražavanja, ali samo onda kada je to neophodno u „demokratskom društvu“ ali se čini da iz semantičkog značenja ustavne odredbe to ne proizilazi.

Kao sloboda koja se izvodi iz slobode izražavanja, Ustav RS kao *posebnu slobodu* utvrđuje *slobodu medija* (član 49). *Svako je slobodan da bez odobrenja*, na način predviđen zakonom, osniva novine i druga sredstva javnog obaveštavanja. Televizijske i radio-stanice osnivaju se u skladu sa zakonom. U Republici Srbiji *nema cenzure*. Nadležni *sud može sprečiti širenje informacija i ideja* putem sredstava javnog obaveštavanja samo ako je to u demokratskom društvu *neophodno radi sprečavanja pozivanja na nasilno rušenje Ustavom utvrđenog poretka ili narušavanje teritorijalnog integriteta Republike Srbije*, sprečavanja propagiranja rata ili podstrekavanja na neposredno nasilje ili *radi sprečavanja zagovaranja rasne, nacionalne ili verske mržnje*, kojim se podstiče na diskriminaciju, neprijateljstvo ili nasilje. Ostvarivanje prava na *ispravku neistinite, nepotpune ili netačno prenete informacije* kojom je povređeno nečije pravo ili interes i prava na odgovor na objavljenu informaciju uređuje se zakonom.

Ova ustavna odredba, u izvesnoj meri „širi“ slučajeve ograničenja slobode izražavanja u medijima, jer nadležni sud može sprečiti širenje ideja i informacija putem sredstava javnog informisanja (obaveštavanja). Kako je Ustav donet nakon donošenja medijskih zakona, ostaje nepoznato zašto se u ustavnoj odredbi nije koristio izraz sredstva javnog informisanja ili javnim glasilima, tako da postoji „disharmonija“ u pogledu izraza koje se koriste u Ustavu i zakonu. Takođe, tumačenjem ove ustavne odredbe, tačnije dela u kome se kaže...“pozivanje na nasilno rušenje Ustavom utvrđenog poretka ili narušavanje teritorijalnog integriteta Republike Srbije“, može, ponovo, u duhu jezičkog značenja ove norme, predstavljati takođe još jedan specifičan slučaj ograničavanja slobode izražavanja, jer je javna

(medijska) rasprava o terotirijalnom integritetu jedne zemlje koja nema obelžja pozivanja na nasilje sasvim legitimna sa stanovišta Evropske konvencije, što je Evropski sud za ljudska prava u više navrata i potvrdio naročito u presudama protiv Turske.

Kao posebno Ustavom zajamčeno pravo, „prepoznato“ je i **pravo na obaveštenost** (čl. 51). Već smo ranije rekli da su se u drugoj polovini 20. veka iz slobode izražavanja izdvojile postepeno i dve posebne slobode (prava): sloboda javnog informisanja i sloboda pristupa informacijama. Pravo na obaveštenost koje je utvrđeno Ustavom, upravo konzumira prethodno navedene dve slobode. Ostaje međutim nepoznato zašto je ovo pravo upotrebljen naziv: „pravo na obaveštenost“ a ne na primer sloboda javnog informisanja i sloboda pristupa informacijama. Formulacija prvog stava člana 51. Ustava, neodoljivo podseća na već ranije datu definiciju prava na javno informisanje: „Svako ima pravo da **istinито, potpuno i blagovremeno bude obaveštavan** o pitanjima od javnog značaja i sredstva javnog obaveštavanja su dužna da to pravo poštuju“. Kroz drugi stav člana 51. Ustava utvrđena je sloboda pristupa informacijama (iako se, u Ustavu, ona tako ne zove i sastavni je deo prava na obaveštenost: „Svako ima pravo na pristup podacima koji su u posedu državnih organa i organizacija kojima su poverena javna ovlašćenja, u skladu sa zakonom.

U izvesnoj meri, može se zaključiti, da Ustavne odredbe koje se odnose na slobodu izražavanja i medija nisu loše, ali da je postojala potreba za njihovim boljim normativnim uređenjem, jer pojedine formulacije kao takve zbunjuju i mogu dovesti do različitog pravnog tumačenja koje, naročito u slučaju ograničenja slobode izražavanja, mogu dovesti do neopravdanog ograničenja slobode izražavanja. Takođe, i izrazi koji se koriste mogu dovesti do zabuna, naročito ako se pravni sistem jedne zemlje posmatra u kontekstu skupa opštih pravnih normi koje predstavljaju jednu jedinstvenu i neprotivrečnu celinu.

2.3. Medijski i drugi zakoni u Srbiji

2.3.1. Zakon o javnom informisanju

Osnovni zakon koji se odnosi na slobodu izražavanja svakako je *Zakon o javnom informisanju* (2003).⁷⁸

Ovim zakonom uređuje se *pravo na javno informisanje kao pravo na slobodu izražavanja mišljenja, kao i prava i obaveze učesnika u procesu javnog informisanja*. Pravo na javno informisanje obuhvata naročito slobodu izražavanja misli, slobodu prikupljanja, istraživanja, objavljivanja i širenja ideja, informacija i mišljenja, slobodu štampanja i distribucije novina i drugih javnih glasila, slobodu proizvodnje i emitovanja radio i televizijskih programa, slobodu primanja ideja, informacija i mišljenja kao i slobodno osnivanje pravnih lica koja se bave javnih informisanjem.⁷⁹

Na ovom mestu ukazujemo samo na nekoliko najznačajnijih načela:

1) *Niko ne sme, ni na posredan način, da ograničava slobodu javnog informisanja*, naročito zloupotrebom prava, uticaja ili kontrole nad sredstvima za štampanje i distribuciju javnih glasila ili nad uređajima za emitovanje i radiofrekvencije, kao ni bilo kojim drugim načinom podesnim da ograniči slobodan protok ideja, informacija i mišljenja.

2) Niko ne sme da vrši bilo kakav *fizički ili drugi pritisak* na javno glasilo i njegovo osoblje, kao ni uticaj podesan da ih omete u obavljanju posla.

⁷⁸ *Zakon o javnom informisanju*, „Službeni glasnik RS“ br. 43/03 i kasnije izmene i dopune.

⁷⁹ Uporedi: *Zakon o javnom informisanju*, „Službeni glasnik RS“ br. 43/03, čl. 1. i kasnije izmene i dopune.

3) Novinar i odgovorni urednik javnog glasila dužni su **da pre objavljivanja informacije koja sadrži podatke o određenom događaju, pojavi ili ličnosti, sa pažnjom primerenom okolnostima, proveri njeno poreklo, istinitost i potpunost.**

4) **Nosiocima državnih i političkih funkcija o ograničena su prava na zaštitu privatnosti** koja imaju lica na koja se odnosi informacija, ako je informacija važna za javnost s obzirom na činjenicu da lice na koje se odnosi informacija vrši određenu funkciju.

5) Državni organi i organizacije, organi teritorijalne autonomije i lokalne samouprave, javne službe i javna preduzeća, kao i poslanici i odbornici, **imaju obavezu** da informacije o svome radu **učine dostupnim za javnost** i to pod jednakim uslovima za sve novinare i sva javna glasila.

Primetno je, da zakon i u načelnim odredbama ali i u celini, sadrži samo nekoliko pravnih normi koje se **odnose na novinare**, što proističe iz **izričitog stava** Saveta Evrope, da se prava, obaveze i odgovornosti novinara, ne uređuju zakonom, već **kroz proces samoregulacije i deregulacije**. U savremenim uslovima, u uporednom pravu, vidljivo je da se **odnosi u javnom informisanju i medijski i novinarski profesionalizam ne određuju zakonom**, odnosno propisivanjem određenih pravila ponašanja novinara u oblasti javnog informisanja od strane države, već prvenstveno novinarskim Kodesom i kroz tela koje osnivaju sami mediji, novinari i vlasnici medija – tzv. **medijski saveti** (odnosno savete za štampu).⁸⁰

Na ovom mestu pomenućemo jednu takvu odredbu, koja je svakako od ogromnog značaja za obavljanje novinarske profesije – **novinarska tajna** (ili zaštita novinarskog izvora): Prema zakonu, **...,novinar nije dužan da otkrije podatke u vezi sa izvorom informacije, osim ako se podaci odnose na krivično delo, odnosno**

⁸⁰ Uporedi: *Sloboda i odgovornost: Očuvanje slobode izražavanja putem medijske samoregulacije*, Article XIX (u izdanju i prevodu Komiteta pravnika za ljudska prava), Beograd, 2005.

učinioca krivičnog dela za koje je zaprećena kazna zatvora od najmanje pet godina“.

Zakon određuje pojam javnog glasila, impresum i registraciju javnih glasila i zabranu distribucija informacija. Zakon, sve do poslednjih izmena i dopuna koje su usledile u septembru 2009. godine, nije sadržao obavezu javnih glasila da se registraciju niti o vođenju registra javnih glasila (osim elektronskih medija, ali je pitanje registra elektronskih medija bilo regulisano Zakonom o radiodifuziji) jer je u postupku donošenja zakona i u vođenim javnim raspravama 2001 i 2002. godine, prevladao stav da ***registracija javnih glasila može biti osnov za sužavanje slobode izražavanja***, što je u Srbiji često bio slučaj tokom 90-tih godina. Takođe, izmenama i dopunama zakona, utvrđeno je da osnivač javnog glasila može biti ***samo domaće pravno lice*** što je u suprotnosti sa ustavnom formulacijom da svako može da bude osnivač medija, u skladu sa zakonom.

Posebnu pažnju zakon posvećuje ***posebnim pravima i obavezama u javnom informisanju***.⁸¹ To su: privremeno čuvanje zapisa javnog glasila; pravo na uvid i zapis javnog glasila; ***pretpostavka nevinosti; zabrana govora mržnje; zaštita maloletnika i zabrana javnog izlaganja pornografije***.⁸²

S obzirom na specifičnu ulogu koje je deo medija imao u prošlosti, ali, na žalost i danas, posebno treba izdvojiti ***zabranu govora mržnje***, jer je govor mržnje još uvek u velikoj meri prisutan u srpskim medijima. Takođe, zabrana govora mržnje utvrđena je i kroz nekoliko

⁸¹ Uporedi: *Zakon o javnom informisanju*, "Službeni glasnik RS" br. 43/03, IV *Posebna prava i obaveze u javnom informisanju*, čl. 35-42.

⁸² Uporedi: *Zakon o javnom informisanju*, "Službeni glasnik RS" br. 43/03, VII. *Posebna prava i obaveze u javnom informisanju* čl. 35-42

preporuka Saveta Evrope,⁸³ što ovaj osnov ograničavanja slobode izražavanja (naravno u zavisnosti od obeležja svakog konkretnog slučaja) čini sasvim *legitimnim*. Takođe, on je od ključnog razumevanja sa ulogu lokalnih medija u multietničkim sredinama. Širenje govora mržnje putem medija može znatno da oteža situaciju u njima, pa i da doprinese nastanku konfliktnih situacija u njima, o čemu će biti više reči nešto kasnije.

Veliki broj normi sadržanih u Zakonu o javnom informisanju odnosi se *na prava lica na koje se odnosi informacija*, naročito u kontekstu prava na privatnost,⁸⁴ Zakon poznaje tradicionalne institute slobode štampe: *pravo na odgovor i pravo na ispravku*, i utvrđuje sudsku proceduru u slučaju tužbe za objavljivanje odgovora i ispravke.⁸⁵ Zakon, u vidu posebnih poglavlja sadrži i odredbe koje se odnose *na nadzor, kazne kao i prelazne i završne odredbe*.

2.3.2. Zakon o radiodifuziji i drugi zakoni

⁸³ Uporedi: Preporuka Komiteta ministara SE br. R (97) o zabrani govora mržnje; Preporuka Komiteta ministara br. R (97) 21 o medijima i promovisanju kulture tolerancije.

⁸⁴ Uporedi: *Zakon o javnom informisanju*, "Službeni glasnik RS" br. 43/03, VIII Prava lica na koje se odnosi informacija, čl. 43-90.

⁸⁵ Uporedi: *Zakon o javnom informisanju*, "Službeni glasnik RS" br. 43/03, VIII Prava lica na koje se odnosi informacija, 2. Odgovor na informaciju i ispravka informacije, čl. 47-60.

Drugi zakon je *Zakon o radiodifuziji*.⁸⁶ On na sistemski način reguliše rad elektronskih medija. Ovim zakonom uređuje se uslovi i način obavljanja radiodifuzne delatnosti u skladu sa međunarodnim konvencijama i standardima, utvrđuje postupak za izdavanje dozvola za emitovanje, utvrđuju uslovi i postupak za izdavanje dozvole za emitovanje radio i televizijskog programa i emitovanje samog programa, uspostavljena je Republička radiodifuzna agencija (RRA) kao nezavisno regulatorno telo kao i ustanove javnog radiodifuznog servisa koje su trebale da doprinesu pretvaranju tadašnjeg RTS-a u javni servis oslobođen političke kontrole. U momentu donošenja, zakonom su bili ispoštovani visoki standardi sadžanim u raznim međunarodnim dokumentima koji se odnose na ovu oblast, a pre svega *standardi Saveta Evrope sadržani u preporukama komiteta Ministara SE* (reč je o Preporuci R (96) 10 o garantovanju nezavisnosti javnog radiodifuznog servisa i Preporuci R (2000) 23 o nezavisnosti i funkcijama regulatornih organa u oblasti radiodifuzije).

Važno je napomenuti da Agencija obavlja i poslove koji se odnose na *preduzimanje mera u oblasti radiodifuzije* u cilju: zaštite maloletnika; primene propisa o autorskim i srodnim pravima; *sprečavanja emitovanja programa* koji sadrže informacije kojima se *podstiče diskriminacija, mržnja ili nasilje protiv lica ili grupe lica zbog njihovog pripadanja ili nepripadanja određenoj rasi, veri, naciji, etničkoj grupi* ili polu. U tom smislu, RRA prema svim emiterima jeste i „kontrolni mehanizam“ koji treba da spreči kršenje ljudskih i manjinskih prava samih nacionalnih manjina pre svega kroz sprečavanje diskriminacije i sprečavanje govora mržnje.⁸⁷

⁸⁶ Uporedi: *Zakon o radiodifuziji*, „Službeni glasnik RS“ br. 42/02, 97/04, 76/05, 79/05, 62/06, 85/06, 86/06.

⁸⁷ Uporedi: *Zakon o radiodifuziji*, "Službeni glasnik RS" br. 42/2002, 97/2004, 76/2005, 79/2005, 62/2006, 85/2006, 86/2006, čl. 6-21.

Zakon o radiodifuziji, uvažio je postojanje lokalnih radio i televizijskih stanica koje su pre donošenja zakona osnivale jedinice lokalne samouprave u Srbiji. Zakonom je utvrđeno, da ako dve ili više skupština opština osnuju jedan jedinstveni elektronski medij ili ga osnuje skupština grada, takav elektronski medij ima karakter radio i/ili televizijske stanice regionalne zajednice. Prema zakonu, jedinice lokalne samouprave mogu osnovati samo jednu radio i/ili televizijsku stanicu i emitovati samo jedan radio i/ili televizijski program. Ove stanice imaju status javnih preduzeća, što znači da direktora ali i članove upravnog i nadzornog odbora bira i razrešava organ jedinice lokalne samouprave. Status javnih preduzeća ove stanice imaju sve dok sredstva u državnoj svojini imaju većinski udeo u njihovom ukupnom kapitalu. Navedenim radio i/ili televizijskoj stanicama dozvoljava se izdaje nakon učešća na raspisanom javnom konkursu za željenu zonu servisa.

Navedene radio i/ili televizijske stanice iz ***dužne su da se pridržavaju*** odredbi ovog zakona koje se ***odnose na posebne obaveze javnog radiodifuznog servisa*** pri proizvodnji i emitovanju programa, sve dok imaju status javnog preduzeća. Dok imaju status javnog preduzeća, direktori, glavni i odgovorni urednici i članovi upravnih odbora radio i/ili televizijskih stanica lokalnih i/ili regionalnih zajednica ne mogu biti narodni poslanici, poslanici u skupštini autonomne pokrajine, odbornici, izabrana, imenovana ili postavljena lica u organima Srbije i Crne Gore, republičkim, pokrajinskim ili lokalnim organima izvršne vlasti, kao ni funkcioneri političkih organizacija. Ove radio i/ili televizijske stanice trebale su da budu privatizovane najkasnije do 31. decembra 2007. godine, ali je donošenjem Zakona o lokalnoj samoupravi i Zakona o glavnom gradu, ovaj proces do daljeg „obustavljen“.

Na području jedne ili više opština, kao i na području grada, radio i/ili televizijski program mogu emitovati i radio i/ili televizijske stanice koje su u privatnoj svojini i čiji osnivač nije skupština jedne ili više opština, odnosno skupština grada ili udeo državnog kapitala u ovim radio i/ili televizijskim stanicama nije većinski. Takve stanice nemaju poseban status radio i/ili televizijske stanice lokalne ili regionalne zajednice i na njih se primenjuju odredbe ovog zakona koje važe za **komercijalne radio i televizijske stanice**.

U korpusu brojnih drugih zakona koji se delimično ili parcijalno ili samo u pojedinim odredbama odnose na novinare i medije, treba spomenuti i **Zakon o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja**, zatim, **Zakon o oglašavanju**, **Krivični zakonik** (krivična dela uvrede i klevete i druga), **Zakon o obligacionim odnosima** (povreda časti i ugleda i naknada materijalne i nematerijalne štete) i dr.

3. ODNOS MEDIJSKOG PRAVA I ETIČKIH STANDARDARDA NOVINARSKJE PROFESIJE

3.1. Samoregulacija medija

I proces samoregulacije medija, ima veliki značaj i za pravnu regulaciju medija. Proces samoregulacije podrazumeva dobrovoljno podvrgavanje novinara etičkim pravilima novinarske profesije. Samoregulacija u bilo kojoj profesiji ili društvenoj oblasti pretpostavlja da društvenu (etičku) normu razvijaju i sprovode oni čija se ponašanja tim normama i uređuju, a radi poboljšanja pružanja usluga potraživačima, potraživačima ili, kao u slučaju medija, celokupnom društvu. Ona zahteva postavljanje standarda i saglasnosti sa standardima pojedinaca i institucija na koje će se oni odnositi, kao i razvijanje postupaka i mehanizama kojima će se ta pravila sprovesti.⁸⁸

Znači etičke norme jesu oblik društvene norme koje *nisu pravne norme*. Jer, pravna norma jeste obavezno pravilo o ponašanju ljudi u društvu garantovane državnim autoritetom, što nije slučaj sa etičkom normom, koja je garantovana pre svega snagom društva, određene društvene grupe, ili snagom određene društvene profesije. To znači, da država, a pre svega sudovi nisu ti koji igraju ulogu arbitra niti sprovode proklamovana pravila odnosno etičku normu, niti su oni, na primer, novinari, koji se obavežu takvim pravilom, to čine pod pretnjom sankcije, već pre svega zbog želje za daljim razvojem i jačanjem ugleda i poverenja profesije. Samoregulacija zavisi najviše od uzajamnog razumevanja i saglasnosti aktera, o etičkim načelima ponašanja i sistemima vrednosti svoje profesije. Bitne stvari koje treba razmotriti u stvaranju koncepta i razvoju sistema samoregulacije su: ko se smatra

⁸⁸ O pitanju samoregulacije medija opširnije: *Sloboda i odgovornost – Očuvanje slobode izražavanja putem medijske samoregulacije*, Article XIX; London, 2003, Komitet pravnika za ljudska prava, Beograd, 2005. str. 11-15.

odgovornim, kome se smatra odgovornim, koja je svhra te odgovornosti i kako i sa kakvim ishodom se to želi izvesti.

Pitanje ishoda samoregulacije zadire u samu suštinu pitanja svrhe i uloge koju bi novinarstvo u demokratskom društvu trebalo da ima. Prva dužnost novinara je da pruža tačne, nezavisne i pravovremene informacije na osnovu kojih se mogu praviti izbori i donositi odluke. Da bi ispunili ulogu »javnog čuvara« mediji moraju održavati poverenje javnosti. To zahteva najviše etičke standarde. Stvaranje delotvornog sistema samoregulacije koji bi pomogao razvoju ovih standarda i ocena njihove implemantacije jačanju vezu između medija i javnog mnjenja.

U svim prilikama, Savet Evrope snažno podržava stvaranje samoregulacionih tela u oblasti novinarstva. Savet priznaje da zakonodavni rad može biti potreban ako samoregulacija ne uspe, ali da prvo treba isprobati samoregulacioni proces. Na primer, u Rezoluciji usvojenoj na 4. ministarskoj konferenciji o pitanjima masovnih medija održanoj 1994. godine, Savet je podsticao javne vlasti da se uzdrže i daju šansu novinarskoj profesiji da razradi načela samoregulacije. Na primer, u obliku kodeksa ponašanja koji opisuje kako njihova prava i slobode moraju da budu u skladu sa pravima, slobodama i interesima drugih sa kojima bi mogli doći u sukob, kao i sa sopstvenom odgovornošću.⁸⁹

Kao čuvari etičkih stnadarda zato se u mnogim zemljama pojavljuju medijski ombudsmeni (Švedska), Saveti za štampu ili medije (Nemačka) i dr. Njega čine pripadnici same profesije odnosno ugledni novinari ali često i druga lica koja su posredno povezana sa medijima

⁸⁹ Rezolucija Saveta Evrope br. 2 o novinarskim pravima i slobodama, usvojena na 4. ministarskoj konferenciji o pitanjima masovnih medija.
[http://www.coe.int/t/e/human_rights/media/5_Documentary_Resources/1_Basic_Texts/4_Ministerial_Conferences/DH-MM\(2000\)004%20E%20European%20Conference.asp#P975_65057](http://www.coe.int/t/e/human_rights/media/5_Documentary_Resources/1_Basic_Texts/4_Ministerial_Conferences/DH-MM(2000)004%20E%20European%20Conference.asp#P975_65057)

(izdavači, urednici, predstavnici organizacija koje se bave zaštitom ljudskih prava.

Bitno je napomenuti, da je etički standard/norma po pravilu daleko »šire« postavljen nego što je to slučaj sa pravnom normom. Često se dešava da etički standardi novinarske profesije utvrđeni Novinarskim kodeksom, istovremeno, posredno ili neposredno jesu i pravni standardi koji su kao takvi utvrđeni i pravnom normom. Ali širina etičke norme i njena »fleksibilnost«, svakako značajno utiče i na pitanje »odgovornosti«. Jer, ono što u jednom slučaju može da bude označeno kao povreda pravne norme od strane Suda u oblasti javnog informisanja, ne mora nužno da znači i povredu na sličan način formulisanog etičkog standarda.

S druge strane, po pravilu, kršenje etičke norme istovremeno predstavlja i kršenje pravne norme, pa i pravne odgovornosti novinara. Zato je poštovanje pravila samoregulacije odnosno etičkih standarda veoma važno. U zemljama u kojima se poštuju etički standardi novinarske profesije, po pravilu je broj različitih sudskih postupaka koji se vode protiv novinara, urednika i medija daleko manji.

3.2. Deklaracija o principima postupanja novinara Međunarodne federacije novinara

U skoro svakoj zemlji, usvojeni su Etički kodeksi novinarske profesije. Na međunarodnom planu, svakako je najznačajnija je Deklaracija o principima postupanja novinara *Međunarodne federacije novinara* usvojene na *Drugom zasedanju Svedskog konresa međunarodne federacije novinara*, u aprilu 1954. godine, sa amandmanima usvojenim na Osamnestom zasedanju Međunarodne federacije novinara u junu 1986. godine.

Ova međunarodna deklaracija se objavljuje kao standard profesionalnog postupanja novinara, čiji je posao da prikupljaju, prenose, šire i komentarišu vesti i informacije i opisuju događaje.

Prva i najvažnija obaveza novinara jeste da **poštuje istinu i pravo javnosti da zna istinu**. Ispunjavajući tu obavezu, novinar će uvek braniti principe slobodne poštenog prikupljanja i objavljivanja vesti i pravo na konkretan komentar i kritiku.

Novinar će izveštavati **samo u skladu sa činjenicama** čiji je izvog njemu poznat. Novinar neće skrivati bitne informacije niti falsifikovati dokumente.

U pribavljanju informacija, fotografija i dokumenta novinar će se koristiti **samo časnim sredstvima**.

Novinar će učiniti sve što je moguće da bi se **ispravila objavljena informacija** za koju se utvrdi da zbog netačnosti može da povredi nekoga ili da mu nanese štetu.

Novinar će učiniti sve što je moguće **da bi se ispravila objavljena informacija** za koju se utvrdi da zbog netačnosti može da povredi nekoga ili da mu nanese štetu.

Novinar će **poštovati profesionalnu tajnu** i neće otkriti izvor informacije koji je zahtevao da **ostane anonimian**.

Novinar mora da bude **svestan opasnosti od diskriminacije koju mogu da šire mediji i učiniće sve da izbegne diskriminaciju** zasnovanu, između ostalog, na rasi, polu, seksualnom opredeljenju, jeziku, veri, političkom i drugom mišljenju, nacionalnom i društvenom poreklu.

Novinar će **ozbiljnim prekršajem** profesionalnih pravila smatrati sledeće:

- plagijat;
- **vređanje, kaljanje ugleda, klevetu, neosnovane optužbe,**
- primanje mita u bilo kom obliku da bi se nešto objavilo ili da bi se sprečilo objavljivanje.

Novinari dostojni tog imena smatraće svojom obavezom da se *verno pridržavaju navedenih principa*. Poštujući važeće zakone, novinari će u onome što se tiče njihove profesije priznavati samo sud svojih kolega, isključujući svako mešanje vlasti ili ma koga drugoga.

Kao što se može zaključiti, etika u medijima neposredno je povezana i sa medijskim pravom i pravima i obavezama novinara u demokratskom društvu. Zato ćemo u narednim delovima, akcenat staviti na one međunarodne i nacionalne pravne standarde kao i etičke standarde novinarske profesije koje treba da obezbede zaštitu ljudskih i manjinskih prava u doprinesu kulturi tolerancije naročito u multinacionalnim i multietničkim sredinama. Oni treba da obezbede lokalnim medijima i novinarima »dobro postupanje« naročito u situacijama sukoba i napetosti.

4. NAČELO ISTINITOSTI I MEDIJSKE KAMPANJE

4.1. Načelo istinitosti

Sloboda javnog informisanja *obuhvata pravo na istinito, blagovremeno i objektivno informisanje, kao i pravo da se javno kritikuju i traže objašnjenja u odnosu na konkretne postupke i akte vlasti i drugih javnih subjekata*. Osnovna pretpostavka slobode javnog informisanja je princip *istinitosti*.

Kršenja principa istine od strane novinara i medija je često i razlog sudskih presuda protiv medija, urednika i novinara. Specifičan problem sa kojima se suočavaju zemlje u tranziciji predstavlja izveštavanje medija koje može biti okarakterisano kao pozivanje na nasilje protiv određenih lica ili grupa, koje poprimaju karakter *namernog i kampanjskog plasiranja lažnih, neproverenih i neistinitih informacija*. U praksi Evropskog suda za ljudska prava, ovaj »delikt« se uglavnom svodi na pitanje postojanja namere da se *»raspiruje« kampanje klevete (neistine)*. Evropski sud naročito ceni, s obzirom na kontekst u kome se kampanja sprovodi, i s obzirom na posledice koje proizvodi prema licu ili grupi prema kojima je kampanja uperena, ukazujući pri tom i na manji stepen zaštite nosioca javnih funkcija (kada se takve kampanje protiv njih vode).

Što se tiče principa istinitosti, formulacija prvog stava člana 51. Ustava Republike Srbije, kojim je *uređeno pravno na obaveštenost* neodoljivo podseća na već ranije datu definiciju prava na javno informisanje: „Svako ima pravo da *istinito, potpuno i blagovremeno bude obaveštavan* o pitanjima od javnog značaja i *sredstva javnog obaveštavanja su dužna da to pravo poštuju*“. I u slučaju pitanja širenja i raspirivanja lažnih i neistinitih kampanja, pravni standard utvrđen *Zakonom o javnom informisanju* je već ranije pomenuta *obaveza*

novinarske pažnje, koje je istovremeno i etičko pravilo novinarske profesije. Novinar i odgovorni urednik javnog glasila dužni su *da pre objavljivanja informacije koja sadrži podatke o određenom događaju, pojavi ili ličnosti, sa pažnjom primerenom okolnostima, proveri njeno poreklo, istinitost i potpunost.*

Kršenje *principa istinitosti*, često dovodi do pravnih posledica po novinare javna glasila, odnosno osnivače javnih glasila. Pre svega reč je o *krivičnoj odgovornosti za klevetu* kao krivično delo s jedne strane, i naknadu materijalne i nematerijalne štete od strane novinara odnosno javnog glasila *usled povrede časti i ugleda* sa druge strane. Međutim, tzv. Kampanja klevete, odnosno iznošenja i pronošnja lažnih i neistinitih činjenica, može biti usmereno i prema nekom *ličnom svojstvu pojedinca odnosno grupe lica*, pa između ostalog i zbog nacionalne ili verske pripadnosti određenog lica. U tom slučaju, kampanja klevete može poprimiti karakter „govora mržnje“ a između „govora mržnje“ i „zločina iz mržnje“ linija je, veoma tanka.

4.2. Uvreda i kleveta u Srbiji

4.2.1. Upšti osvrt

U pravnom sistemu Srbije postoji nekoliko različitih oblika odgovornosti za *povredu ugleda i prava drugih*, odnosno prevedeno na naš “pravni jezik” *povredu ugleda i časti drugih*, koje mogu biti i osnov odgovornosti novinara, kao *prenosioca ideja, informacija i mišljenja*. Ovom prilikom pomenućemo neke: *krivična odgovornost* oličena u krivičnim delima *uvrede i klevete* i *drugim krivičnim delima iz korupta krivičnih dela protiv časti i ugleda*, i *krivično-pravnoj sankciji* za njih (zatvor ili novčana kazna); *građanska odgovornost* oličena u *naknadi štete* po opštem i posebnim režimima odgovornosti i *prekršajna odgovornosti odnosno odgovornosti za privredne prestupe*. U nastavku govorimo o krivičnoj odgovornosti i građanskopravnoj odgovornosti za štetu.

4.4.2. Krivična odgovornost i krivična sankcija za uvredu i klevetu (uvredu i klevetu kao krivično delo)

Kada je reč o *krivičnoj odgovornosti*, nakon višegodišnje snažne kampanje novinarskih udruženja, nevladinih i međunarodnih organizacija, donošenjem novog *Krivičnog zakonika* koji je stupio na snagu 1. januara 2006. godine, u Srbiji je izvršena *depenalizacija* (ukidanje zatvorske kazne) ali ne i puna dekriminalizacija klevete i uvrede kao krivičnih dela. To se može smatrati *značajnim napretkom* u zakonodavstvu koji je ostvaren u ovoj oblasti, čime je naše pravo postalo uklopivo u *Evropsku konvenciju za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda*. Ipak, bića nekih drugih krivičnih dela, *još uvek mogu biti osnov za izricanje zatvorske kazne novinarima u vršenju njihove profesije*, a i krivična dela uvrede i klevete do daljnjeg će ostati i predmet tužbi pojedinaca koje će sudovi ispitivati u krivičnom postupku. U slučaju da je novinaru izrečena novčana kazna za krivično delo uvrede i klevete, a novinar je u zakonskom roku ne plati, novčana kazna se *zamenjuje kaznom zatvora* a ne kaznom društveno korisnog rada. U tom smislu, *posredno*, posledica sudske presude za uvredu i klevetu još uvek može biti i zatvorska kazna.

Uvreda kao krivično delo određeno je u Krivičnom zakoniku na sledeći način: *ko uvredi drugog*, kazniće se novčanom kaznom od dvadeset do sto dnevnih iznosa ili novčanom kaznom od četrdeset hiljada do dvesta hiljada dinara. Zakon poznaje i *kvalifikovani (teži)* oblik krivičnog dela uvrede, i on postoji kada je *delo učinjeno putem štampe, radija, televizije ili sličnih sredstava ili na javnom skupu*. Tada učinilac može biti kažnjen novčanom kaznom od osamdeset do dvestačetdeset navedevnih iznosa ili novčanom kaznom od stopedeset hiljada do četristopedeset hiljada dinara. Treba *posebno skrenutni pažnju* da *uvredu nije iznošenje lažnih odnosno neistitnih činjenica* (i

u tom kontekstu ne mora neposredno da bude razmatrana u okviru ovog načela), već **negativni vrednosni sud**. U praksi Evropskog suda, vrednosni sud ne može biti predmet dokazivanja, ali kranje negativni vrednosni sud može u određenim slučajevima biti predmet ograničenja slobode izražavanja. Da li će do toga doći, pre svega zavisi od svih okolnosti slučaja.

Jedan od karakterističnih slučajeva koji je rešavao Evropski sud po ovom pitanju je slučaj ***Oberschlick (br.2) protiv Austrije*** gospodin ***Oberschlick*** je 1990. godine, u austrijskom časopisu ***Forum***, čiji je u to vreme bio i urednik, nazvao, u svom autorskom tekstu tadašnjeg predsednika Austrijske slobodarske stranke ***Jerga Hajdera „kretenom” (idiotom)***. Ovaj uvredljiv navod usledio je kao njegova reakcija na Hajderov govor koji je održan povodom proslave Dana mira 10. oktobra 1990. godine. Hajder je u tom govoru glorifikovao ulogu “generacije vojnika” koja je učestovala u Drugom svetskom ratu, pri čemu je rekao da su ***svi vojnici, uključujući i pripadnike nemačkog Vermahta borili za mir i slobodu***. Pošto ga je novinar, nazvavši ga u svom tekstu kretenom “***uvredio***”, Hajder ga je tužio za krivično delo ***uvrede***. Prvovostepenom presudom Bečkog a zatim i konačnom presudom regionalnog austrijskog suda iz 1991. godine, ***Oberschlick*** je osuđen za ***krivično delo uvrede***, pri čemu mu je nalaženo da plati novčanu kaznu u visini od 1000 austrijskih šilinga. U svojoj ***presudi*** povodom ovog slučaja, ***Evropski sud*** je 1997. godine utvrdio da presuda austrijskog Suda predstavlja ***neopravdano mešanje države u slobodu izražavanja***, te da je reč o povredi člana 10. Evropske konvencije. Obrazlažući svoju presudu, Evropski sud je utvrdio da je Hajderov govor, ***očigledno imao za cilj da bude provokativan*** i, samim tim, da izazove žestoke reakcije. Iako se reči novinara mogu smatrati polemičkim (misli se na reč “kreten”), one zbog toga ***ne predstavljaju neopravdani lični napad***, pošto je autor u novinarskom tekstu ***dao objašnjenje*** koje je objektivno razumljivo i zasnovano na političkom govoru, koji je sam po sebi bio ***izazivajući***. Nesumnjivo da javno

nazivanje političara kretenom, može političara i da uvredi. Međutim, u ovom slučaju se *ne čini* da je ta reč nesrazmerna shodno *ogorčenju* koje je Hajder svojim govorom *svesno izazvao*. Evropski sud je takođe podsetio da član 10 ne štiti samo sadržaj izraženih ideja i informacija nego i *formu* kroz koju su one iznete. Tako je Evropski sud utvrdio da je upotreba reči "*kreten*" *srazmerna indignaciji koju je svesno izazvao političarev govor, te da je sudska presuda nacionalnog suda neopravdana* i predstavlja *povredu slobode izražavanja*⁹⁰

Za krivično delo uvrede u Srbiji, *neće biti kažnjen učililac* ako je izlaganje dato u okviru *ozbiljne kritike* u naučnom, književnom ili umetničkom delu, *u vršenju* služebene dužnosti, *novinarskog poziva*, političke delatnosti, u odbrani nekog prava i zaštiti opravdanih interesa, ako se iz načina izražavanja ili iz drugih okolnosti vidi da to *nije učinjeno u nameri omalovažavanja*.⁹¹ Ovo je značajan osnov isključenja odgovornosti za krivično delo uvrede što je od značaja i za novinare, međutim, postavlja se pitanje da li *omalovažavanje* može da ima i karakter *ozbiljne kritike*, što je naročito izraženo u slučaju *Bodrožić* protiv *Srbije*.

Najkarakterističniji slučaj u vezi sa suđenjem novinaru za uvredu je *slučaj Bodrožić*.⁹² Poređenja radi, ovaj slučaj je u uskoj vezi sa presudom *Oberschlich v. Austria* o kome je već bilo reči. U lokalnom nedeljniku „*Kikindske*“, 11. januara 2002, objavljen tekst pod nazivom „*Rodeni za reforme*“ u kome je novinar Željko Bodrožić opisao

⁹⁰ *Oberschlick v. Austrija* (br. 2) presuda od 1. jula 1997, Zbornik 1997-IV 31; Presude delimično objavljena u zborniku: *Sudska praksa u vezi sa članom 10 Evropske konvencije o ljudskim pravima* (drugo dopunjeno izdanje), Savet Evrope, Kancelarija u Beogradu, Beograd, 2006, str. 15 a celosti se može naći na veb sajtu Saveta Evrope: www.coe.int

⁹¹ Uporedi: *Krivični zakonik*, "Službeni glasnik RS", br. 85/2005, 88/2005, 107/2005, čl. 170.

⁹² Napomena: Pravni zastupnici Željka Bodrožića u celom postupku bili su advokati YUCOM-a

političku scenu koja je obeležila prvu godinu tranzicije u Kikindi. Ukazujući da se posle demokratskih promena u Srbiji 2000. godine ništa značajno nije promenilo, jer su na čelu nove demokratske vlasti ostali čelnici stare, ***Bodrožić se indigniran dešavanjem u Kikindi, kritički osvrnuo na tadašnje stanje u ovom gradu.*** Između ostalih Kikindana koje je „prozvao“ u svom autorskom tekstu, Bodrožić je kao primer dešavanja na tadašnjoj političkoj sceni u Kikindi pomenuo i nekadašnjeg člana Sekretarijata Izvršnog odbora Socijalističke partije Srbije i direktora fabrike „Toza Marković“ ***D. Š.***

Samo dan kasnije, D. Š. je u svojstvu ***privatnog tužioca*** podneo opštinskom sudu u Kikindi ***tužbu*** protiv Bodrožića za krivična dela uvrede i klevete, jer je u tekstu o tužiocu izneo: „...Nakon što je Tozine milione spisko na kampanju SPS-a i JUL-a i na druge partijske igrarije, nakon što mu je Sloba, pre nego što su ga „skembali“ u haški zatvor, tepao „moj drug D.“, nakon što je sa Šešeljom organizovao proteste zbog „ćorkiranja“ druga Slobe, nakon zvezdanih partijskih trenutaka koje je doživeo u prvoj polovini prošle godine (postao šef Socijalista u saveznom parlamentu, član najužeg rukovodstva...) uvidevši da „nema više trte-mrte“, odlučio je da „pokaže srednji prst“ i svojoj partiji i postane „veliki pobornik“ reformi koje sprovodi Vlada druga, opsgospodina kancelara Đinđića...“.

Sudija Opštinskog suda u Kikindi je u svojoj presudi oglasila krivim Željka Bodrožića za izvršeno krivično delo ***uvrede*** i osudila ga na novčanu kaznu. Sutkinja je utvrdila da su svi navodi koje je Željko Bodrožić u svom kritičkom tekstu koji je predmet privatne tužbe o generalnom direktoru IGM Toza Marković, Dmitru Šegrta ***tačne i nesporne***, ali da je ***ceo tekst uvredljiv s obzirom da su reči koje su upotrebljene štete časti i ugledu tužioca Šegrta.*** Ukratko: ***iako je Željko Bodrožić u svom novinarskom izveštavanju o tužiocu nije iznosio lažne činjenice, niti je izvršio krivično delo klevete za koje je tužen, po mišljenju sudkinje izvršio je krivično delo uvrede jer je***

koristio žargon, a ne književni govor koji bi bio primeren kritici i koristio je znake interpunkcije koje su bili dodana otežavajuća okolnost jer su naglašavale žargon koji je novinar koristio. Tako se desilo da je *Željko Bodrožić prvi novinar u istoriji srpskog novinarstva koji je tačno izveštavajući osuđen zato što nije koristi književni jezik po ukusu sudije.* U postupku po žalbi, presudu potvrđuje i Okružni sud u Zrenjaninu, čime presuda postaje konačna u novembru 2002. godine. Nekoliko nedelja kasnije, Bodrožić preko svojih pravnih zastupnika podnosi zahtev za zaštitu zakonitosti koji je zatim odbijen.

Pošto su bila iscrpljena sva delotvorna pravna sredstva, pravni zastupnici Bodrožića, kao jedino preostalo rešenje u tom trenutku (jer su tadašnja Srbija i Crna Gora tek postale država članica Saveta Evrope i još uvek nisu ratifikovale Evropsku konvenciju), se *predstavkom* obraćaju *Komitetu za ljudska prava UN* na osnovu *Opcionog protokola Međunarodnog pakta o građanskim i političkim pravima* kojom su tražili da Komitet utvrdi da je Srbija (tada Srbija i Crna Gora) ugrozila slobodu izražavanja koja je garantovana članom 19 Međunarodnog Pakta o građanskim i političkim pravima.⁹³

Komitet za ljudska prava Ujedinjenih nacija je na 85. zasedanju održanom u oktobru i novembru 2005. godine, povodom predstavke Željka Bodrožića je utvrdila da *da država (Srbija i Crna Gora) nije dala dovoljno argumenata da je bio potreban krivični progon i osuda za krivično delo uvrede kao neophodne mere za zaštitu prava i ugleda g Šegrta, da u članku Željka Bodrožića prilikom izražavanja njegovog mišljenja nije došlo do neopravdanog narušavanja prava i ugleda g Šegrta, a pogotovo ne za primenu krivične sankcije.* Komitet je posebno konstatovao da u *uslovima javnih rasprava u demokratskom društvu, a pogotovo u medijima,*

⁹³ O pravilima postupka pred Komitetom UN za ljudska prava opširnije: Dejan Milenković, *Zaštita ljudskih prava pred Komitetom za ljudska prava Ujedinjenih nacija*, Lex forum, Lawyers for Democracy, Beograd, br. 1-4/2006, 7-22.

koje se odnose na ličnosti iz političkog života, Pakt posebnu vrednost pridaje neometanom izražavanju. Iz toga sledi da osuda autora, predstavlja kršene člana 19. stav.2. Pakta. (slobode mišljenja i izražavanja). Pored toga, Komitet naređuje Srbiji da novinaru Željku Bodrožiću obezbedi delotvorni pravni lek, što podrazumeva ukidanje osude, restituciju kazne na koju je autor bio primoran, naknadu sudskih troškova koju je autor platio i pravičnu kompenzaciju za kršenje prava utvrđenog Paktom. U skladu sa Opcionim protokolom uz ovaj Pakt, država je bila dužna da u roku od 90 dana informiše Komitet o merama koje je preduzela da se ovi stavovi sprovedu u delo kao i da ove stavove Komiteta objavi. Međutim, Bodrožićeva borba, iz različitih proceduralnih razloga, nedostatka adekvatnog pravnog leka i usled nespremnosti države da mu plati adekvatnu kompenzaciju trajala je još nekoliko godina.⁹⁴

Kleveta kao *krivično delo* pored osnovnog ima i kvalifikovani oblik. *Kleveta je iznošenje i prenošenje neistinitih činjenica koje mogu da škode nečijoj časti i ugledu.* Učinilac ovog krivičnog dela može biti kažnjen novčanom kaznom od pedeset do dvesta dnevnih iznosa ili novčanom kaznom od sto hiljada do četirstotine hiljada dinara. Novčana kazna predviđena je i kada je delo učinjeno *putem štampe, radija, televizije ili sličnih sredstava ili na javnom skupu.* Ako je kleveta dovela do teških posledica za opštećenog, učinilac će se kazniti novčanom kaznom od stodvadeset do tristašezdeset dnevnih iznosa ili novčanom kaznom od petsto hiljada do milion dinara.⁹⁵

⁹⁴ O problemima sa kojima se nakon iznošenja stava Komiteta suočio novinar Željko Bodrožić opširnije: Milan Antonijević, *Postupak izvršenja odluka Komiteta za ljudska prava UN i nedostaci zakonodavstva Srbije*, Lex forum, Lawyers for Democracy, Beograd, br. 1-4/2006, 23-28; Milan Antonijević, *Velika pobeda koja ne može biti presedan*, Dosijs o medijima, br. 24, april-jun 2008. str. 4-9.

⁹⁵ Uporedi: *Krivični zakonik*, "Službeni glasnik RS", br. 85/2005, 88/2005, 107/2005, čl. 171.

I dok se krivična sankcija (pre svega zatvorska kazna) ne smatra neophodnom merom u demokratskom društvu kada je reč u slobodi izražavanja,⁹⁶ Savet Evrope, kao i Evropski sud za ljudska prava stoji na stanovištu da ***naknada štete za povredu časti i ugleda***, može (i jeste) adekvatna mera, naravno, u zavisnosti od ***okolnosti svakog konkretnog slučaja*** i od ***kumulativne ispunjenosti*** ranije navedenih uslova. Međutim, u vezi sa ***naknadom štete*** zbog povrede časti i ugleda, u praksi Evropskog suda iskristalisao se stav, da ***dosuđeni visoki odštetni zahtevi*** usled povrede časti i ugleda, ***ne predstavlja neophodnu meru*** u demokratskom društvu.⁹⁷

4.4.3. Građanska odgovornost i naknada šteta za povredu časti i ugleda građanska uvreda i kleveta

Opšti režim naknade materijalne i nematerijalne štete, utvrđen je u Srbiji ***Zakonom o obligacionim odnosima***. Kada je reč o naknadi materijalne štete, prema odredbama ovog zakona, ona nastaje u slučaju ***povrede časti nekog lica*** ili u slučaju ***širenja neistinitih navoda o nekom licu***. Važno je ***istaći***, da ***Zakon o obligacionim odnosima***, ne upotrebljava pojmove ***uvreda i kleveta***. Sama zakonska norma utvrđena

⁹⁶ Uporedi: *Oberschlick v. Austrija* (br. 2) presuda od 1. jula 1997, Zbornik 1997-IV 31; *Dalban v. Rumunija*, br. 28114/95, CEDH 1999 VI, 28. septembar 1999; *Scharsach i News Werlagsgesellschaft v. Austrija* (br. 2). Br. 40284/98, novembar 2003; Presude delimično objavljena u zborniku: *Sudska praksa u vezi sa članom 10 Evropske konvencije o ljudskim pravima* (drugo dopunjeno izdanje), Savet Evrope, Kancelarija u Beogradu, Beograd, 2006, str. 15, 19, 27.

⁹⁷ Uporedi: *Tolstoy Miloslavsky v. Ujedinjenog Kraljevstva*, presuda od 13. jula 1995, serija A br. 316-B. Presuda delimično objavljena u zborniku: *Sudska praksa u vezi sa članom 10 Evropske konvencije o ljudskim pravima* (drugo dopunjeno izdanje), Savet Evrope, Kancelarija u Beogradu, Beograd, 2006, str. 14.

je tako, da na prvi pogled izgleda da su povreda časti nekog lica i iznošenje ili prenošenje neistinitih navoda o nekom licu dve različite stvari. Međutim, u oba slučaja, radi se o povredi časti, s tom razlikom što se u jednom slučaju radi o uvredi a u drugom o kleveti. Međutim, **arhaični jezik** koji koristi **Zakon o obligacionim odnosima** iz davne 1978. godine, značajno doprinosi konfuziji, a činjenica da su pojmovi uvrede i klevete u krivičnom pravu jasnije određeni, pa samim tim i „bliži“ potencijalnim tužiocima, često ih i **opredeljuje za pokretanje krivičnog postupka** za izvršena krivična dela. Povreda časti može da prouzrokuje i nastanak nematerijalne štete, između ostalog i zbog povrede časti, što je takođe utvrđeno **Zakonom o obligacionim odnosima**. Svakao da opšti režim koji se odnosi na povredu časti i ugleda, treba menjati i unaprediti, te da bi se jasnim određivanjem pojmova „**građansko-pravne**“ **uvrede i klevete** znatno smanjio broj krivičnih postupaka za krivična dela uvrede i klevete.⁹⁸

Međutim, i dosuđeni preterano visoki novčani zahtevi za naknadu štete, prema stavu Evropskog suda za ljudska prava ne smatraju se „neophodnom merom“ u demokratskom društvu. To najbolje pokazuje slučaj **Tolstoy Miloslavski & UK** Pred Evropskim sudom za ljudska prava.

Jedan britanski novinar, u objavljenom tekstu optužio je je upravnika jednog britanskog koledža, lorda Aldingtona za ratne zločine u Drugom svetskom ratu, jer je isporučio Kozake i pripadnike oružanih snaga nekadašnje Kraljevine Jugoslavije, ruskim snagama i partizanima pred kraj rata. Beliki deo njih zatim je ubijen bez ikakvog suđenja. Novinar je prema britanskom zakonu bio osuđen za povredu časti u

⁹⁸ Uporedi: *Zakon o obligacionim odnosima*, „Službeni list SFRJ“, br. 29/78, 39/85, 45/89, 57/89, „Službeni list SRJ“, br. 31/93, čl 198-200.

ugleda (klevetu), i sud je dosudio naknadu štete od 1,5 britanskih funti, što je do tada bio iznos koji je bio tri puta veći od ikada dosuđeni iznosa za povredu časti i ugleda (u praksi Evroopskog suda i Saveta Evrope, oštro se osuđuje krivično kažnjavanje novinara za uvredu i klevetu, ali Sud podržava plaćanje naknade štete novinara i medija zbog povrede časti i ugleda).

U svojoj presudi, Evropski sud je stao na stavnovište da je »prekomerna« novčana naknada dosuđena za povredu časti i ugleda u konkretnom slučaju, nije bila neophodna u demokratskom društvu odnosno neophodnom za zaštitu ugleda i prava drugih, i da takve presude mogu same po sebi predstavljaju prekomerno ograničenje slobode izražavanja.

Krišenje načela *istinitosti*, može biti osnov krivične i građanske (kao i prekršajne i odgovornosti za privredne prestupe), ali medijske kampanje, usmerene prema određenom licu ili grupi lica prema njegovom/njenom ličnom svojstvu, između ostalog i nacionalnoj pripadnosti ili etničkom poreklu, može dovesti do „*govora mržnje*“ i *diskriminacije*, odnosno povrede ljudskih i manjinskih prava.

4.5. Načelo istinitosti kao etički princip i medijske kampanje u kontekstu uloge medija u situacijama sukoba

i napetosti

Načelo istinitosti je i jedan od osnovnih etičkih standarda novinarske profesije. Deklaracija o principima postupanja novinara Međunarodne federacije novinara, predviđa da je ...«Prva i najvažnija obaveza novinara da poštuje ***istinu i pravo javnosti da zna istinu***. Ispunjavajući tu obavezu novinar će uvek braniti princip slobode za pošteno prikupljanje i objavljivanje vesti, i pravo na korektan komentar«. Nemačkim novinarskim kodeksom koji je doneo nemački Savet za štampu predviđeno je da »poštovanje ***istine, zaštita ljudskih prava i objektivno informisanje*** jesu najuzvišeniji principi štampe. Takođe, kodeks predviđa da neproverene vesti glasine i pretpostavke kao takve moraju biti naznačene. Slično je utvrđeno i etičkim kodeksima u Bosni i Hercegovini, Danskoj i drugim zemljama.

Princip ***istine***, kao etičko pravilo utvrđeno je i ***Kodeksom novinara Srbije*** koji su novinarska udruženja u Srbiji usvojila 2006. godine. On je u ovom Kodeksu veoma slojevito obrađen kroz ceo prvi deo Kodeksa koji i nosi naziv ***Istinitost izveštavanja***. U ovom delu između ostalog je i predviđeno da je osnovni zadatak novinara da tačno, objektivno, potpuno i blagovremeno izvesti o događajima od interesa za javnost, poštujući ***pravo javnosti da sazna istinu***...

Princip istine, veoma je slojevit, jer praktično obuhvata tri povezana koncepta: ***1) da izveštavanje mora biti tačno; 2) da je pored tačnosti neophodno i razumevanje, te 3) da članak mora biti pošten i uvravnotežen***. U okviru ***istine*** kao postulata novinarske etike, često se u novinarskoj zajednici raspravljaju slučajevi tzv. ***«patriotskih groznica»***, kada novinari, nekritički prihvatajući informacije dobijenih od državnih funkcionera i političkih lidera, pa i »anonimnih izvora« naročito u slučajevima nacionalnih tragedija, ratova ili terorističkih napada, postupaju »nekritički«, i time pokazuju da nisu uvek u stanju da se »nose« sa problemom.

Problem »kritičnosti« kulminira i tada se gubi kontrola, u momentu kada i sami gledaoci, slušaoci ili čitaoci odnosno »javnost« utone u »patriotizam«, što samo doprinosi poplavi glasina i nepotvrđenih činjenica, pri čemu novinari nemaju uzore na koje bi se oslonili, ili ti »uzori« nekritički nastavljaju i dalje podstiču priču o patriotizmu. Pod dejstvom grupe članaka, izjava i izveštaja, ili bolje rečeno »kampanje« i »opšte pomame« nastaju ozbiljne novinarske greške, koje proširujući se na javnost stvaraju stanje »nacionalna histerija« što može naneti ogromnu štetu kada se izveštava o određenoj pojavi ili događaju, ili se informacija odnosi na određeno lice, grupu lica.

U Americi se, kao primer često navodi kampanje »patriotskog novinarstva« posle terorističkog napada na New York 11. septembra 2001. godine, kada su mnogi pripadnici zajednice američkih Arapa bili izloženi diskriminaciji i neosnovanim optužabama, ali su i novinari i vlast brzo reagovali, jer su usledili apeli vladnih zvaničnika na toleranciju i razumevanje radi »amortizovanja« očigledno nanete štete koju su novinari prihvatili. Sa ovim problemom, naročito moraju biti upoznati lokalni mediji i novinari u multinacionalnim sredinama, jer je opasnost po eskaliranje sukoba, kao posledica neistinitog ili neproverenog izveštavanja.

Kada je reč o medijskoj kampanji i principu istine, kršenje ovog etičkog pravila po pravilu su povezani sa kršenjem drugih pravnih i etičkih standarda, npr. pretpostavke nevinosti ili neproveravanje informacija anonimnih izvora, i širenju netolerancije protiv određenih ljudi, grupa ili ličnosti.

Evo jednog od takvih primera. U jednom dnevnom listu, 2007. godine, pojavio se tekst: "*Iskasapljena monahija*". I drugi listovi i elektronski mediji preneli su ovu informaciju. U tekstu se najpre kao

činjenica iznosi da je ...,„monahinja Srpske pravoslavne crkve... brutalno ubijena u vozu na relaciji Solun-Beograd, i „insinuira se da su počiniooci ovog gnusnog zločina kosovski Albanci. Dalje u tekstu, novinar ukazuje da je ova informacija najpre potvrđena od dva izvora u Pečkoj patrijaršiji (kojima nije bio poznat samo identitet ubijene monahinje) te da je zatim ista informacija bila demantovana, ali to nije zasmatalo novinaru ovog lista, da u nastavku teksta, spekuliše i dalje razvija teorije o smrti monahinje. U ovom tekstu možemo uočiti određenu matricu; iznošenja lažnih informacija sa cilje izazivanja mrženje i zgražavanja srpske javnosti prema kosovskim Albancima koja treba da podstakne netoleranciju i netrpeljivost. Ovo svakako nije dobar primer uloge i značaja medija u demokratskom društvu, naročito u slučajevima sukoba i napetosti između različitih nacionalnih zajednica, naročito u lokalnim sredinama.

Zato novinar, pre objavljivanja ove informacije, treba da postupi sa pažnjom primerenom okolnostima. Pošto ovakve informacije mogu da dovedu do sukoba i napetosti, treba razmotriti da li ovakva informacija treba da bude objavljene kada je „plasira“ anonimni izvor (o čemu će više reći biti u narednom poglavlju) pre njene provere iz dva poznata izvora. Kršenje načela istinitosti u ovom konkretnom slučaju može da dovede do brojnih neželjenih posledica u multietničkim sredinama i stvaranja nepotrebnih tenzija između većinskog i manjinskog stanovništva.

Drugi primer, možda bolje pokazuje složenost načela istine. U Preševu je 2006 godine objavljena informacija o podmetnutnoj bombi u dvorištu džamije koja se nalazi u strogom centru grada i u neposrednoj blizini autobuske stanice. Gotovo svi mediji u Srbiji su preuzeli ovu vest od lokalnih medija u Preševu i došlo je do nepotrebne tenzije i panike. Sta je pokazala istraga? Nije bilo ni reči o bombi, već je nekoliko učenika vraćajući se iz obližnje srednje škole bacilo nekoliko

petardi. Učenici su bili albanske nacionalnosti i nije im bila namera da naprave bilo kakav incident. To su uradili iz zabave i nerazmišljajući da time mogu da uznemire brojne vernike. Navodna bomba nikada nije pronađena, ali je šteta u svakom slučaju učinjena. Znači, eksplozija se desila i to je ono što je tačno (istinito). Međutim, insinucija da je reč o bombi, nije bila ni opravdana ni tačna. Čini se da mediji nisu pokazali dovoljno pažnje ni razumevanju ovog događaja u kontekstu svih okolnosti u ovoj opštini, te da ni samo izveštavanje nije bilo uravnoteženo.

5. ZAŠTITA ANONIMNOG IZVORA I PRENOŠENJE INFORMACIJA KOJA POTIČU OD ANONIMNIH IZVORA

5.1. Opšti osvrt

Za razliku od prethodnog standarda - načela istinitosti, kod koga pravni i etički standard „konvalidiraju“, to nije slučaj za zaštitom anonimnog izvora i prenošenjem informacija koja potiču od anonimnih izvora. Pravni standar je isključivo u vezi sa zaštitom anonimnog izvora, a etički, sa objavljivanjem informacija koje „otkriva“ anonimni izvor. U Srbiji, pravni i etički standard u vezi sa anonimnim izvorom se „ukršta“ samo kroz opštu obavezu novinarske pažnje (kao pravni i kao etički standard). U ovom Priručniku, ovaj standard je objašnjen u pre svega da bi novinari i medijski poslenici u lokalnim medijima, naročito u multietničkim sredinama i u uslovima sukoba i napetosti, mogli da razumeju „opasnost“ koja proizilazi od objavljivanja informacija koja potiču od anonimnog izvora.

5.2. Pravni standard zaštite anonimnog izvora u međunarodim dokumentima i Srbiji

Najznačajniji dokument u vezi sa zaštitom anonimnog izvora je Preporuka Komiteta ministara Saveta Evrope br. 7 (2000) o pravu novinara da ne otkriju svoje izvore informacija. Akcenat u ovoj Preporuci stavljen je na zahteve za adekvatnu zaštitu prava novinara da ne otkriju izvore informacija da bi se sačuvala sloboda novinarva i pravo javnosti da bude informisana putem medija. Zaštita profesionalnog odnosa novinara i njihovih izvora u tom pogledu ima veći značaj od stvarne vrednosti tih informacija za javnost. Međutim i ova Preporuka, daje mogućnost, ali samo izuzetno, da organi javne vlasti zahtevaju od novinara da otkrije izvor informacije. To će biti slučaj kada postoji *očigledni viši javni interes* i kada da su okolnosti

ključnog i ozbiljnog karaktera, te se otkrivanje može smatrati neophodnim u demokratskom društvu. Preporukom su utvrđeni i *kritetijumi* koji mogu da budu od značaja za procenu te *neophodnosti*.

U Srbiji, *Zakon o javnom informisanju Srbije* (2003), takođe predviđa mogućnost kada je novinar u obavezi da otkrije izvor informacije: *Novinar nije dužan da otkrije podatke u vezi sa izvorom informacije, osim ako se podaci odnose na krivično delo odnosno učinioca krivičnog dela za koje je zaprećena kazna zatvora najmanje 5 godina*“.

Za korišćenje informacija od anonimnog izvora, takođe je značajan već više pomenuti član 3. *Zakona o javnom informisanju*, kojim je u vidu pravne norme formulirano je pravilo: *»Novinar i odgovorni urednik javnog glasila dužni su da pre objavljivanja informacije koja sadrži podatke o određenom događaju, pojavi ili ličnosti, sa pažnjom primerenom okolnostima provere njeno poreklo, istinitost i potpunost«*

Takođe, treba pomenuti i odredbe *Krivičnog zakonika* (član 38-41), odnosno posebne odredbe o *krivičnim delima učinjenim putem štampe i drugih sredstava javnog informisanja*. U ovom delu Krivičnog zakonika govori se o odgovornosti *urednika, izdavača, štampara i proizvođača* za krivična dela učinjena putem štampe i sredstava javnog informisanja, a kojim je regulisana i *zaštita izvora informacija*. Navedena lica neće se smatrati izvršiocem krivičnog dela zbog toga što sudu ili drugom nadležnom organu nisu otkrila identitet autora informacije ili izvora informacije, osim u slučaju da je učinjeno krivično delo za koje je kao najmanja mera kazne propisan zatvor u trajanju od pet ili više godina, ili je to neophodno da bi se izvršenje takvog krivičnog dela sprečilo.

5.3. Prenosanje informacija anonimnog izvora

kao etički princip

Zaštita anonimnog izvora svakako je jedno od najznačajnijih novinarskih etičkih pravila. Zato je ono sadržano u etičkim kodeksima novinarske profesije u velikom broju zemalja. Međutim, etički kodeksi mnogih zemalja često ne sadrže samo **formulaciji o zaštiti anonimnog izvora**, već i o potrebi **kritičkog sagledavanja informacija** koje potiču od anonimnog izvora.

Naime, anonimni izvori, svuda, a naročito u zemljama u tranziciji, često koriste svoj „privilegovan“ položaj šireći i proturajući lažne informacije, i vršeći tako, značajan (i pogrešan) uticaj na javnost, u vezi sa određenim pojavama, događajima i ličnostima. Često su anonimni izvori lica iz vrha vlasti, političkih stranka, ekonomskih elita pa i tajnih službi, koji „puštanjem“ probnih balona i lažnih informacija oblikuju javno mnjenje i stvaraju društvenu klimu i „virtuelnu stvarnost“ koja je prvenstveno i jedino u njihovom vlastitom interesu.

Zato u profesionalnom novinarstvu, postoje i rezerve oko objavljivanja informacija koje potiču iz anonimnog izvora. Postoji nekoliko glavnih razloga za to, a najznačajniji su, kao što smo to i ranije rekli, postupanje anonimnog izvora izazvano motivima koji **često nisu ni moralni ni časni**. Pojedini anonimni izvori žele da utiču na javno mnjenje tako što će novinarima dostaviti informaciju u zamenu za poverljivost i oni se najčešće opisuju kao „visoko pozicionirani“ ili „dobro obavješteni“. Drugi nastupaju iz ličnog interesa kao što su to mržnja i osveta. Ponekad, anonimni izvor koristi „**poverljivost**“ kao „**štit**“ za **napad treće strane** koja se ne može braniti od nepoznatog napadača, šaljući na taj način stavove i poglede koje ne bi slali kada bi njihovo ime bilo objavljeno.

U **Deklaraciji** o principama postupanja novinara **Međunarodne federacije novinara**, utvrđeno je da će novinar poštovati

profesionalnu tajnu i neće otkriti izvor informacije koji je želeo da ostane anonimn (princip 5).

To je jedan od razloga, usled čega i druga značajna međunarodna novinarska udruženja i asocijacije, kao na primer *International Centre for Journalists*, zauzele stava da se radi tačnosti i istinitosti informacija kao osnovnih postulata prava na javno informisanje, mediji, urednici i novinari, kada je reč o informacijama koje potiču od neimenovanih (anonimnih izvora) treba da vode politiku *neobjavlivanja kontraverznih informacija*, osim u slučaju kada su *one potvrđene od najmanje dva nezavisna izvora informacija*.

Kodeksom novinara Bosne i Hercegovine je utvrđeno da se novinari, *kada god je to moguće trebaju oslanjati na otvorene, identifikovane izvore informacija*. Ovakvi izvori trebaju biti *pretpostavljeni anonimnim izvorima*, čije *poštenje i tačnost javnost ne može ocenjivati* (član 13).

Danski kodeks, predviđa da se prema izvoru vesti treba odnositi kritički, naročito kada izjave mogu biti *obojene ličnim interesima i skrivenim namerama*.

U *Srbiji*, Etičkim kodeksom je previđeno da je novinar dužan da poštuje zahtev izvora informisanja za anonimnošću. Međutim, Kodeks takođe predviđa da je *izmišljanje anonimnih izvora težak prekršaj* pravila novinarske profesije. Na zahtev urednika, novinar je dužan da mu saopšti identitet izvora koji želi da ostane anonimn, a urednik je dužan da zaštiti anonimnost izvora.

Slučaj Arkansas & Democrat-Gazette u SAD

Tako je iz slučaju *Arkansas & Democrat-Gazette u SAD* navedeli list pretrpeo ogromnu štetu jer pre objavljivanja, nije proverio istinitost informacije neimenovanog izvora. Ubrzo se ispostavilo da je

informacija bila lažna, a čitaoci ovog lista, prestali su da u njega veruju i da ga kupuju.⁹⁹

Ovakvo ponašanje medija, urednika i novinara, samo proizilazi iz drugog značajnog etičkog principa novinarske profesije – **principa novinarske pažnje. Obaveze novinarske pažnje**, u Srbiji ne samo da predstavlja **etičko već i zakonsko pravilo**. Naime, u članu 3. **Zakona o javnom informisanju**, u vidu pravne norme formulisano je pravilo:

»Novinar i odgovorni urednik javnog glasila dužni su da pre objavljivanja informacije koja sadrži podatke o određenom događaju, pojavi ili ličnosti, sa pažnjom primerenom okolnostima proveriti njeno poreklo, istinitost i potpunost.«

Upravo ta pažnja primerena okolnostima, u slučaju dobijanja informacije od neimenovanih izvora, jeste prethodna provera informacije od najmanje dva poznata (nezavisna izvora).

Iako implementacija ovog standarda u ovom ali i drugim slučajevima ne »garantuje« da se u sredstvima javnog informisanja ipak neće, doduše ređe, pojaviti lažna odnosno neistinita informacija, činjenica je da postoji jedna objektivna granica do koje novinari odnosno odgovorni urednici moraju i treba da idu pre objavljivanja određene informacije. Naravno da ni novinar ni odgovorni urednik ne mogu da pre objavljivanja proveriti istinitost određene informacije na način na koji to čini sud, ali mogu da sa pažnjom primerenom okolnostima proveriti njeno **poreklo, istinitost i potpunost**, naročito kada se informacija »dolazi« od anonimnog izvora.

⁹⁹ Uporedi: Uporedi: *Kopaj duboko & ciljaj visoko – Deset koraka u istraživačkom novinarstvu*, Lucinda S. Fleeson, Copyright 2000, International Centre for Journalists, Washington, DC, USA, str. 9

Proverom takvih informacija kod poznatih izvora, proveravaju se i motivi anonimnog izvora s jedne, i istinitost i tačnost informacije sa druge strane, čime se ispunjava i osnovni etički postulat novinarstva - *princip novinarske pažnje*.

Afera Votergejt - Vašington Post

Novinari Vašington posta koji su otkrili aferu Votergejt, tek više od 30 godina kasnije, u maju 2005. godine, potvrdili su da je Mark Felt, bivši zamenik direktora američkog Federalnog istražnog biro (FBI) zaista bio *tajni izvor* informacija koje su dovele do ostavke predsednika SAD Ričarda Niksona 1974. godine. Identitet Felta kao izvora potvrdio je i njihov bivši urednik Bendžamin Bredli, koji je *jedini pored svojih novinara* znao ko je izvor. I sam Mark Felt, koji je 2005 godine u svojoj 91. godini živeo u Santa Rosi u Kaliforniji, priznao je u intervjuu magazinu Veneti Fer da je lično bio »duboko grlo«, izvor koji je odavao novinarima tajne u vezi sa operacijom Votergejt u prvoj polovini 70-tih godina prošlog veka.

Pravi identitet osobe koja je dostavljala ključne informacije novinarima Bobu Vudvordu, danas glavnom uredniku tog lista, i Karlu Bernstinu, već tri decenije bila je jedna od nerešivih tajni. Identitet jednog od najslavnijih anonimnih izvora u istoriji novinarstva bio je ujedno i jedna od najbolje čuvanih informacija među novinarima. Novinarski izvor nazvan Duboko grlo, dobio je ime po poznatom porno-filmu iz tog vremena. U maniru špijunskog trilera, one je pomogao Vudvordu i Bernstinu tako što im je davao kratke putokaze i nagoveštaje o detaljima operacije prisluškivanja koja je vođena iz Niksonove Republikanske stranke.

Najpoznatiji takav nagoveštaj bio je ...«sledi trag novca» - odnosno sugestija koja je dovela do otkrivanja veze između provalnika u zgradu Votergejt, sedištu rivalske Demokratske stranke, i donacija Republikancima.

Decenijama se spekulisalo ko je bio tajansveni novinarski izvor, ali se sve do 2005. godine nika se nije predstavio kao anonimni izvor u ovoj aferi. Mark Felt u to vreme je bio u FBI drugi po rangu, a progovorio je jer je njegova porodica tražila da kaže šta ima o istorijskim ocenama onoga što je uradio. Njegov unuk - Nik Džon, tom prilikom je izjavio da je njegov deda M. Felt veliki američki junak koji se vinuo visoko iznad službenih zahteva svog tadašnjeg položaja, izažući se pritom opasnosti kako bi spasao svoju zemlju jedne strašne nepravde.

5.4. Načelo prenošenja informacija od anonimnog izvora kao etički princip u kontekstu uloge medija u situacijama sukoba i napetosti

Nažalost, u procesu tranzicije medija u Srbiji, često smo svedoci da mediji objavljuju informacije tzv. «neimenovanih izvora», bez ikakve provere od strane novinara i urednika, i bez ikakvog oslanjanja na druge nezavisne i poznate izvore, pri čemu se, često objavljuju informacije koje više imaju karakter informacija koje iz različitih razloga i potreba kroz medije proturaju tajni centri moći, nego istinski izvori informacija. Ukoliko problem sa tzv. «anonimnim izvorima», stavimo u kontekst domaćeg zakonodavstva ili međunarodnih standarda, uočavamo da se u srpskim medijima često objavljuju informacije koje nisu proverene od strane nezavisnih izvora, što se naročito odnosi na tzv. «informacije» koje plasiraju anonimni izvori, te da se tako plasirane informacije po pravilu svrstavaju u krug informacija povodom kojih se od novinara, i prema domaćim ali i međunarodnim standardima može tražiti otkrivanja izvora informacija. U prvoj polovini 2007. godine na primer, značajne su bile **grupa informacija koja potiče iz neimenovanih izvora** a koja se odnose na pitanje statusa Kosova i odnosa prema kosovskim Albancima. Što se tiče Kosova, informacije iz neimenovanih izvora (koje naravno nisu

proverene) nisu se ticala samo pitanja koje se odnose se samo na *status Kosova* već na odnos prema kosovskim albanacima uopšte, a koje mogu imati i dalekosežne posledice po multinacionalne sredine sa veći

Tako je neimonomvani izvor Kurira, pre nekoliko godina, u članku „*Hitler živi na Kosovu*“ koji je navodno bio američki novinar (!?) tvrdi da u jednom malom selu na Kosovu živi i radi vlasnik kafane koji je likom sličan Hitleru, kao i da je ta kafana u stilu 40-tih, da se pozdravljaju sa ...”*Hajl Hitler*”, i da govore o tome da treba pobiti sve Srbe” Tendencioznost ovog teksta je očigleda, asocijacija takođe, a cilj – izazivanje nacionalne netrpeljivosti Srba prema Albancima jasna.

U drugom dnevnom listu, otprilike u isto vreme, novinar u tekstu “*Do cilja i novim nasiljem*” govori o “dubinskoj vezi” između Aljbina Kurtija lidera kosovskog pokreta “Samoopredeljenje” i albanskim ekstremistima na čijem se čelu, prema *navodima dobro obaveštenog sagovornika* iz Koordinacionog centra za Kosovo i Metohiju nalazi Ramuš Haradinaj. Ni u ovom slučaju, nema ni nagoveštaja pokušaja novinara da ovu informaciju, pre objavljivanja proveri iz poznatog izvora iz Koordinacionog centra, ili Vlade Srbije koja je osnivač Centra, što dovodi u sumnju tendencioznost plasirane informacije.

Uočljivo je, dakle, da u ovim slučajevima, kada je reč o informacijama koje „plasiraju“ anonimni izvori“ imamo povezivanje kršenja i drugih standarda profesionalne etike čime nastaje sledeća matrica: *širenje neistinih i neproverivih informacija preko neimenovanih izvora, a koje dovodi do negativne kampanje prema Albancima sa Kosova što stvara mržnju i netoleranciju*, sa ciljem kreiranja javnog mnjenja po pitanju odnosa prema kosovskim Albancima uopšte, što može da izazove značajne posledice po zajedniči suživot Srba i Albanaca, naročito u opštinama na Jugu Srbije.

6. ZABRANA GOVOR MRŽNJE KAO PRAVNI I ETIČKI STANDARD

6.1. Pojam „govor mržnje“

«Govor mržnje» ili se najopštije može definisati kao *izražavanje koje sadrži poruke mržnje ili netrpeljivosti prema nekoj rasnoj, nacionalnoj, etničkoj ili verskoj grupi ili njenim pripadnicima*. U poslednje vreme, govor mržnje obuhvata i govor koji je usmeren u cilju proizvođenja mržnje i netrpeljivosti *prema polu i seksualnoj opredeljenosti*, a sve češće ovaj pojam obuhvata i *netrpeljivost prema različitom političkom i drugom mišljenju kao i nacionalnom i društvenom poreklu*.

Suštinska pretnja izražavanju mišljenja sa elementima govora mržnje je u tome što poruka koja se ovakvim izražavanjem šalje građanima, ima za cilj da izazove određene negativne posledice po određeno lice odnosno grupu lica u zavisnosti od *njegovog/njihovog ličnog svojstva ili pripadnosti određenoj grupi*. što se može manifestovati kroz:

- stvaranje prezira prema određenom licu ili grupi;
- stvaranje negativnog stereotipa prema određenom licu odnosno grupi;
- podsticanje diskriminacije i neprijateljstva;
- osudu okoline prema određenom licu ili grupi;
- izazivanje osećanja nesigurnosti i straha kod određenog lica/ili pripadnika određene -grupe;
- nanošenje fizičkih i psihičkih bolova određenom licu odnosno pripadniku određene grupe;
- upućivanje pretnji određenom licu odnosno grupi;
- podsticanje i izazivanje nasilje prema određenom licu ili grupi;

- stvaranje osećaja kod velikog dela građana da je takvo ponašanje prema određenom licu/grupi društveno poželjno i opravdano;
- izazivanje osećaja kod širokog kruga građana da će takvo ponašanje biti tolerisano, i neće biti predmet odgovornosti.

Govor mržnje, pokazali su i ratovi na prostorima bivše Jugoslavije, jeste snažno sredstvo za podsticanje linča, diskriminacije, nasilja, neprijateljstva i svirepog ponašanja, ratnih zločina i drugih anticivilizacijskih tekovina i stereotipa koji su osnov krivičnog dela *zločina iz mržnje*, o kome će kasnije biti reči.

Lično svojstvo određenog lica odnosno *pripadnost određenoj ranjivoj grupi* je od suštinskog značaja za određivanje pojma *govora mržnje*. Poruka izražena u govoru mržnje usmerena je uvek na lično svojstvo ili specifičnosti svojstva ugružene grupe. Ta lična svojstva su: 1) rasa; 2) nacionalna ili etnička pripadnost; 3) veroispovest; 4) jezik; 5) pol; 6) seksualna opredeljenost; 7) političko i drugo mišljenje i uverenje; 8) društveno poreklo; 9) drugo lično svojstvo.

Jedan od najvažnijih zadataka prilikom utvrđivanja *metodologije prepoznavanja govora mržnje* je svakako razotkrivanje procesa *dehumanizacije* kojem su žrtve govora mržnje izložene. Dehumanizacija predstavlja proces koji treba da dovede do toga da osoba koja je prethodno lišena svog statusa ljudskosti ne izaziva nikakav osećaj moralne odgovornosti za štetu koja joj se učini. Na takve dehumanizovane ličnosti se ne primenjuju uobičajeni principi moralnog delovanja. Ako se grupa ljudi opaža u celini samo u smislu kategorije kojoj pripadaju (razne marginalizovane grupe), moralna ograničenja protiv nasilja nad takvom grupom se lako prenebregavaju. Dehumanizacija neprijatelja postoji u svakom ratu, ali i u svim nerazvijenim demokratskim društvima jer u njima postoji dehumanizacija određenih kategorija ljudi koji su stigmatizovani i

marginalizovani. To su žrtvene grupe koje su se formiraju u javnom mnjenju na bazi predrasuda i stereotipa.

Ključna opasnost koja proističe iz „govora mržnje” je svakako u tome, što on može da dovede do tzv. „zločina iz mržnje”

Zločin iz mržnje se najčešće određuje kao ***svako krivično delo izvršeno iz mržnje prema nekom licu ili grupi lica zbog njegove rase, boje kože, pola, polne orijentacije, jezika, vere, političkog ili drugog uverenja, nacionalnog ili socijalnog porekla, imovine, rođenja, obrazovanja, društvenog položaja, godina, zdravstvenog statusa ili drugih osobina.***

Prema tome, glavna karakteristika zločina iz mržnje je ***motiv*** da se neko krivično delo ***izvrši iz mržnje*** zbog određenih svojstava žrtve. U mnogim zemljama, primećeno je da se retko kažnjavaju različiti oblici nasilničkog ponašanja motivisana svojstvom odnosno pripadnošću određenoj grupi nekog lica. Zato se zločin iz mržnje smatra kvalifikovanim elementom svih zločina.

Ono se prvenstveno manifestuje kroz nanošenje fizičkih i psihičkih bolova i patnji određenog lica usled pripadnosti određenoj ranjivoj grupi, izazivanje i nasilje prema određenom licu ili grupi (tuče, ranjavanja, pretnje, ubistva prema pojedincima članovima ugrožene i ranjive grupe usled njihovog ličnog svojstva); izazivanje nacionalne, rasne i verske mržnje i netrpeljivosti; dovodi do genocida i ratnih zločina i sl) a koji su ***motivisana*** mržnjom prema ličnom svojstvu pripadnika određene grupe. U tom smislu, međunarodni dokumenti koji se odnose na govor mržnje, u sebi ***sublimiraju*** i ***zločini iz mržnje***. To je zločin čija je ***motivacija vezana za svojstvo određenog lica odnosno grupe***, do koje može da dođe kao posledica ***govora mržnje***. U tom smislu, govor mržnje i zločin iz mržnje najčešće su ***neraskidivo povezani*** i između njih postoji uzročno-posledična veza.

6.2. Govor mržnje i ideološki, politički i kritički stav

Govor mržnje često se meša sa ideološkim i političkim stavom ili mišljenjem. Zato se često ideološki ili politički stav proglašava govorom mržnje i kada on to zaista nije. ***Ideološki i politički različit stav*** u demokratskom društvu je jedan od osnovnih postulata demokratije ***pod uslovom da taj stav ne podrazumeva diskriminaciju i pozivanje na nasilje zbog određenig svojstava ličnosti ili pripadnosti grupi***. Pojedini ideološki stavovi, naročito oni koje možemo nazvati konzervativnim ***često nisu*** govor mržnje. Rasprave u kojima su zastupljeni ideološki stavovi u vezi sa pravima lica pripadnika određene nacionalne ili etničke manjine ili pripadnika određenog pola ili određene seksualne orijentacije su sasvim legitimna u demokratskom društvu ali ***pod uslovom*** da se njime ***ne podstiče*** mržnja, netolerancija, agresivni nacionalizam ili etnocentrizam, ne glorifikuju zločini ili superiornost rase ili nacije, ili negiraju ratni zločini, genocid ili uspomena na lica koja su izgubila živote u takvim događajima.

Razlog za to je što ideologija zasnovana pozivanju na mržnju, nasilje ili diskriminaciju kao i pretnje; ideologije o superiornosti, odnosno inferiornosti na osnovu rase, jezika, boje kože, religije, nacionalnosti ili etničkog porekla; ideologije zasnovane na javnom negiranju, omalovažavanju, opravdavanju genocida, zločina protiv čovečnosti i ratnih zločina ili čiji je cilj javno distribuiranje svih vrsta rasističkog materijala i stvaranje rasističkih grupa ***ne predstavljaju postuplate demokratskog društva*** te se u tom smislu svaka država mora ustanoviti delotvoran pravni okvir kako bi takve ideologije ***bile zabranjene***.

Slično se može zaključiti i za ***politički stav***. Ma koliko političke kampanje, stavovi ili mišljenja mogu biti prljavi i zasnovani na uvredljivim rečima, one najčešnje, u demokratskom društvu spadaju

u krug legitimnih rasprava osim u slučaju kada se njima *ne ugrožavaju osnovne tekovine demokratskog društva*, kao na primer, zabrana diskriminacije, rasizma ili ksenogibije; glorifikovanja genocida ili zločina; superiornosti ili inferiornosti usled pripadnosti određenoj rasi, religiji, nacionalnosti ili etničkoj pripadnosti i dr.

Kada je reč o *kritičkom stavu prema vlasti kao i političkim partijama i javnim ličnostima*, i on je dozvoljen ukoliko u njemu nema *prepoznatljivog motiva* za govor mržnje.

Osnovi problemi kod prepoznavanja govora mržnje u Srbiji kao opasnog fenomena u podstrkeivanju i širenju diskriminacije i nasilja je opasnost od zadiranja u slobodu izražavanja kao osnovnog ljudskog prava. Zato je, *da ponovimo* pre svakog upuštanja u ovu problematiku potrebnu naglasiti da pod govor mržnje ne treba svrstavati:

1) *ideološki i politički različit stav* (pod uslovom da taj stav ne podrazumeva diskriminaciju i pozivanje na nasilje zbog određenih svojstava ličnosti ili pripadnosti grupi)

2) *klevetu i uvredu*, koja nema kao motiv diskriminaciju ili poziv na nasilje protiv neke od zaštićenih grupa, odnosno pojedinaca pripadnika takve grupe;

3) *kritički stav prema vlasti*, političkim partijama, javnim ličnostima i sl. koji takođe nema prepoznatljiv motiv kojim karakteriše za govor mržnje (namera da se podstiče na nasilje i diskriminacija);

Osnovni problem koji kritičari ističu protiv govora mržnje *je da govor mržnje u osnovi ograničava slobodu izražavanja te da je u tom smislu veoma opasno koristiti ga, jer ni najteži govor mržnje ne može da načini takvu štetu kakvu može da proizvede cenzura i ograničavanje slobode izražavanja*. U tom smislu postoje dva pristupa rešavanju govora mržnje:

1) **represivno, što znači uvodnje zakonskih odredbi** koje zabranjuju govor mržnje i kažnjavanje izvršilaca (bilo administrativnim zabranama, bilo krivičnim, bilo prekršajnim sankcijama, odnosno naknadama štete u građanskoj parnici).

2) **promena vrednosnog sistema** uz pomoć jedne šire prosvetiteljske aktivnosti pre ga političke elite kako bi se suzbile svi oblici predrasuda i stereotipa koje dovode do govora mržnje tako što bi te pojave postale društveno neprihvatljive i marginalne, odnosno ekcesi a ne svakodnevni oblik komuniciranja.

Ukratko, i po Paktu o građanskim i političkim pravima i po Evropskoj konvenciji za zaštitu ljudskih prava i osnovnih **sloboda izražavanja trpi ograničenja** kao i kazne ukoliko su ona propisana zakonom i nužne u demokratskom društvu, **u interesu nacionalne bezbednosti, teritorijalne celovitosti ili javne sigurnosti, za sprečavanje nereda ili kriminala, za zaštitu zdravlja ili morala, za zaštitu ugleda ili prava drugih.**

U opštim komentarima Odbora UN za ljudska prava koji se odnose na **Međunarodni pakt o građanskim i političkim pravima**, dodatno se pojašnjava da " **pravo na slobodu izražavanja nosi sa sobom posebne dužnosti i odgovornosti, te su zbog toga dozvoljene određene restrikcije tog prava koje se odnose na interese drugih lica ili društva u celini** (General comment 10., 29/06/83.). U komentaru koji govori o slobodi izražavanja i religije, naglašava se da "...u skladu sa članom 20., **nijedna manifestacija religije ili vere ne može postati propaganda za rat ili zagovaranje nacionalne, rasne ili verske mržnje** koja predstavlja podsticanje na diskriminaciju, neprijateljstvo i

nasilje“... pa su ...,države članice obavezne doneti zakone kojima se zabranjuju takva dela“¹⁰⁰

Iako je jasno da “govor mržnje” mora da bude regulisan zakonom jer promoviše diskriminaciju, ugrožava dostojanstvo pre svega ugroženih grupa, ugrožava ljudska prava, otvoreno ili prikriveno podstiče nasilje, ugrožava bezbednost i demokratiju, stalna dilema kako represivnim merama suzbijati govor mržnje a ne ugrožavati fundamentalno ljudsko pravo na slobodu izražavanja i dalje ostaje. Ona se najbolje *može razrešiti definisanjem društveno neprihvatljivih javnih iskaza kao što je zabrana veličanja zločina, negiranja genocida, taksativnim nabrojanjem grupa koje su žrtve propagande i predrasuda i sl. kako bi se u najvećoj mogućoj meri izbeglo paušalno i arbitrarno presudjivanje, i ideološko nametanje sopstvenih stavova.*

6.3. Procesi i dokumenti Saveta Evrope koji se odnose na govor mržnje i medijima i kulturi tolerancije

6.3.1. Procesi u Savetu Evrope

Na samitu šefova država i vlada država članica Saveta Evrope, koji je održan u Beču oktobra 1993. godine, izražena je zabrinutost zbog ponovnog oživljavanja rasizma, ksenofobije i antisemitizma, razvoja klime netolerancije, porasta nasilja, naročito protiv migranata i osoba imigracionog porela, kao i razvoja novih vidova ksenofobije u obliku agresivnog nacionalizma i etnocentrizma. Šefovi država smatrali su da te manifestacije ugrožavaju demokratsko društvo i njegove osnovne vredosti, te je na Bečkom samitu usvojen i Plan akcije za borbu protiv rasizma, ksenofobije, antisemitizma i

¹⁰⁰ Uporedi: Odbor Ujedinjenih nacija za ljudska prava, *General comment* 10., 29/06/83 i *General comment* 22., 30/07/93.

netolerancije. Jedan od sektora na koji se ovaj *Plan odnosio je i sektor medija.*

U članu 5 Plana, od medija se zahateva da *verno i odgovorno izveštavaju i komentrišu o aktima rasizma i netolerancije, kao i da nastave da razvijaju profesionalne i etičke kodekse koje odražavaju ove zahteve.* Već u decembru 2004. godine u Pragu, na IV evropskoj ministarskoj konferenciji o politici MAS-MEDIJA *osuđeni su* svi oblici *izražavanja* koji raspiruju rasnu mržnju, ksenofobiju, antisemitizam i sve oblike netolerancije, jer oni potkopavaju demokratsku sigurnost, kulturnu povezanost i pluralizam.

6.3.2. Preporuka R (97) 20 o govoru mržnje Komiteta ministara Saveta Evrope

Preporuka R (97) 20 državama članicama o govoru mržnje najpre definiše pojam govora mržnje. *Govor mržnje je svaki oblik izražavanja koji šire, raspiruju, podstiču ili pravdaju rasnu mržnju, ksenofobiju, antisemitizam ili ostale oblike mržnje zasnovane na netoleranciji, uključujući tu i netolerantnost izraženu u formi agresivnog nacionalizma i etnocentrizma, diskriminacije i neprijateljstava protiv manjina, migranata i osoba sa imigrantskim poreklom.*

Preporuka naročito nalaže da vlade država članica treba da uspostave i održavaju *celovit pravni okvir koji se sastoji od građanskih, krivičnih i upravnih pravnih odredbama o govoru mržnje,* koji omogućuju državnim i sudskim vlastima da u svim slučajevima usklade poštovanje slobode s poštovanjem ljudskog dostojanstva i zaštite ugleda prava drugih. U tom cilju, vlade država članica treba da razmotre načine i sredstva kako bi... na listu mogućih *krivičnih sankcija za govor mržnje dodale i nalog za obavljanje društveno korisnog rada;* povećale mogućnost za *borbu protiv govora*

mrženje kroz građansko pravo dozvoljavajući zainteresovanim nevladinim organizacijama da podnose građanske tužbe omogućavajući odštetu žrtvama govora mržnje i omogućavajući sudske odluke koje žrtvama daju pravo na odgovor ili nalažu ispravke.

Preporuka takođe nalaže da vlade države članica kao i organi uprave na nacionalnom, regionalnom i lokalnom nivou, ali i državni službenici, imaju posebnu odgovornost da se naročito u *medijima uzdrže od izjava koje mogu da se shvate kao govor mržnje ili kao govor koji bi mogao da proizvede efekte opravdavanja, širenja ili podsticanja rasne mržnje, ksenofobije i ostalih oblika diskriminacije zasnovane na netoleranciji.*

Nacionalno zakonodavstvo i praksa država članica treba da omoguće sudovima da imaju na umu da su konkretni slučajevi govora mržnje *toliko uvreljivi* za pojedince i grupe da *ne uživaju stepen zaštite* koji drugi vidovi izražavanja uživaju na osnovu člana 10 Evropske konvencije. To je slučaj kada govor mržnje ima za cilj *gaženje prava i sloboda* navedenih u Konvenciji ili njihovo ogrančavanje u većem obimu od onog koje ona predviđa.

Nacionalno zakonodavstvo i praksa treba da omoguće nadležnim organima gonjenja da obrate posebno pažnju, koliko to njihova diskreciona prava dozvoljavaju, na slučajeve govora mržnje. U tom pogledu, ta tela treba posebno da razmotre slobodu izražavanja osumnjičenog, uzimajući u obzir da uvođenje krivičnih sankcija predstavlja ozbiljno ograničavanje te slobode. Prilikom nametanja krivičnih sankcija za prekršaj govora mržnje, nadležni sudovi bi trebalo da obezbede striktno poštovanje *načela proporcionalnosti.*

6.3.3. Preporuka R (97) 21 o medijima i promovisanju kulture tolerancije Komiteta ministara Saveta Evrope

Preporuka Komiteta ministara Saveta Evrope R (97) 21 o medijima i promovisanju kulture tolerancije predviđa da problem netolerancije zahteva razmatranje kako u javnosti, tako i unutar medijskih kuća. Iskustvo profesionalnih medijskih krugova pokazuje da bi bilo korisno da medijske kuće razmisle o: ***izveštavanju zasnovanom na činjenicama i istinitim podacima o rasizmu i netoleranciji; opreznom izveštavanju kada je reč o napetosti među zajednicama; izbegavanju pogrdne stereotipe opisivanja pripadnika kulturnih, etničkih ili verskih zajednica u svojim publikacijama i programima; skreću pažnju javnom mnjenju na zla netolerancije; osporavaju pretpostavke koje su sadržane u netolerantnim primedbama sagovornika prilikom intervjua, izveštajima, diskusionim programima i dr.***

Shodno ovoj preporuci, škole novinarstva i instituti za obuku za rad u medijima mogli bi, ukoliko to već nisu učinili, da ***vedu specijalističke kurseve*** u svoje nastavne programe u cilju razvijanja osećaja za profesionalizam, imajući pri tom na umu angažovanje medija u multietničkim i multikulturalnim društvima i njihov doprinos boljem razumevanju među različitim etničkim, kulturnim i verskim zajednicama. Medijski saveti i druga slična tela bi trebala da usvoje programe akcija ili preduzmu praktične inicijative za promovisanje kulture tolerancije. Takve inicijative i akcije mogu da idu ruku pod ruku sa profesionalnim kodeksima takvog ponašanja koji su usvojeni u različitim medijskim sektorima i koji se bave problemima diskriminacije i netolerancije putem ohrabrivanja medijskih poslanika da daju pozitivan doprinos razvoju tolerancije i uzajamnom razumevanju među različitim verskim, etničkim i kulturnim grupama u društvu.

Vodeći se primerom javnih servisa, i drugi elektronski mediji u celini, s obzirom da predstavljaju moćno sredstvo za stvaranje atmosfere za suzbijanje netolerancije bi trebali da ulažu odgovarajuće napore da u najgledanijim terminima, imaju emisije koje doprinose

integraciji svih pojedinaca, grupa i zajednica i da obezbede srazmernu programsku zastupljenost različitih etničkih, verskih i drugih zajednica; razvijaju multikulturalni pristup u programima koji su posebno namenjeni deci i mladima kako bi im omogućili da odrastu sa saznanjem da je kulturna, verska i etnička različitost prirodan i pozitivan element u društvu i dr.

6.3.4. Preporuke i smernice Evropske komisije protiv rasizma i netolerancije (ECRI)

Evropska komisija za borbu protiv rasizma i netolerancije Saveta Evrope osnovana je 22. marta 1994. godine, s ciljem suzbijanja rasizma, ksenofobije, antisemitizma i netolerancije koji ugrožavaju ljudska prava i demokratske vrednosti u Evropi. Analizirajući stanje u državama članicama Saveta Evrope, ECRI donosi preporuke kojima je cilj revizija zakonodavstva članica, te njihove politike i drugih mera za borbu protiv rasizma. Osim analize stanja u državama članicama putem periodičnih izvještaja koje su države dužne podneti ECRI-ju, ova organizacija donosi opšte preporuke koje se odnose na različite pojave rasizma i primere netolerancije, kao što su opšte preporuke o diskriminaciji Roma i Muslimana, širenju rasističkih sadržaja putem Interneta, saveti za zakonodavna tela država članica, preporuka o "govoru mržnje" o kojoj je već bilo reči, itd. Preporuke, naravno, nisu obavezujuće, ali se u državama članicama ozbiljno razmatraju i uglavnom sprovode u delo.

Tako na primjer *Opšta preporuka 2.* savetuje članicama da uspostave specijalizovana tela za borbu protiv rasizma i diskriminacije na državnom nivou. Takva tela za sada imaju Belgija, Danska, Finska, Mađarska, Holandija, Norveška, Švedska, Švajcarska i Velika Britanija. Ta tela su parlamentarni odbori, vladini uredi, ombudsmani, komisije, *parlamentarni poverenici*, koji se na državnom nivou bave monitoringom i sprečavanjem diskriminacije, pomaganjem žrtvama

diskriminacije, nadgledanjem sprovođenja nacionalnih zakona, te ***borbom protiv predrasuda putem edukativnih mera i medija.***¹⁰¹

Takođe ***preporuka 7.*** iz decembra 2002. o nacionalnom zakonodavstvu za borbu protiv rasizma i diskriminacije daje ***smernice*** državama članicama koje uopšte nemaju, ili imaju manjkave zakone za borbu protiv rasizma. Daju se definicije rasizma, direktne i indirektno diskriminacije, te predloge promena ustava, građanskog i upravnog prava i krivičnog zakona. ***Kao najvažnije odredbe krivičnog zakona preporuka spominje: zabranu javnog pozivanja na mržnju, nasilje i diskriminaciju, te pretnje; javno podržavanje ideologija o superiornosti, odnosno inferiornosti na osnovu rase, jezika, boje kože, religije, nacionalnosti ili etničkog porekla; javno negiranje, omalovažavanje, opravdavanje genocida, zločina protiv čovečnosti, te ratnih zločina; javno distribuiranje svih vrsta rasističkog materijala; rasističke grupe, te rasnu diskriminaciju prilikom obavljanja javne dužnosti ili na poslu.***¹⁰²

6.4. Presude međunarodnih sudskih i drugih institucija koje se odnose na zabranu diskriminacije i govor mržnje

Na ovom mestu, prikazaćemo nekoliko presuda i smernica Međunarodnog krivičnog tribunala za bivšu Jugoslaviju i Ruandu – Haškog tribunala, zatim Evropskog suda za ljudska prava i Komiteta za ljudska prava Ujedinjenih nacija.

6.4.1. Presude Međunarodnog krivičnog suda za bivšu Jugoslaviju i Ruandu – Haški tribunal

¹⁰¹ ECRI, Good Practices: *Specialized bodies to combat racism, xenophobia, antisemitism and intolerance at national level*, Strasbourg, April, 1999.

¹⁰² ECRI, *General Policy Recommendation No. 7 on national legislation to combat racism and racial discrimination*, Strasbourg, February 2003.

Statutima *ad hoc* **Međunarodnih krivičnih sudova za bivšu Jugoslaviju** (MKSJ) i Ruandu (MKS SR), kao i Statutom stalnog **Međunarodnog krivičnog suda** (MKS) takođe se predviđa zakonsko kažnjavanje podsticanja – uključujući i verbalnog, na neki od zločina nad kojima sudovi imaju nadležnost. Tako se u članu 4. Statuta MKSJ-a krivičnim delom smatra "**direktno i javno poticanje na delo genocida**", dok Statut MKS-a individualnom kaznenom odgovornošću smatra svako "naređivanje, olakšavanje, nagovaranje ili podsticanje na (takav) zločin koji se dogodio ili je bio planiran" (člana 25.). Članom 2. Statuta suda za Ruandu krivičnim delom smatra se i svako „**direktno i javno pozivanje na genocid**". Vodeći se ovom odredbom ovaj sud je po prvi put nakon suđenja za nacističke ratne zločine u Nirbergu osudio "govor mržnje" kao ratni zločin, kada su dva radijska i jednog novinskog urednika osudili na doživotni zatvor jer su putem svojih medija svakodnevno podsticali na genocid.

Novinar ruandske radio-stanice RTML – Ružiju, optužen je i osuđen pred MKS SR jer je gotovo svakodnevno preko radio-talasa ponavljao poziv: „Na posao“ – što je bio signal za „Ubijajte Tutsije, kao i urednici najmoćnijih ruandskih medija RTML i časopisa „Kangura“, Ngeze, Nahiman i Barajagviza, koji ne samo da su pozivali na genocid, već su i izveštavali o kretanju izbeglica kako bi njihovi dželati mogli lakše da ih pronađu i izmasakriraju. Za isti zločin osuđen je i bivši premijer Ruande Kambanda, koji je priznao krivicu da je svojim govorima kao na primer rečenicom: „Odbijate li da date svoju krv za svoju zemlju, popiće je psi“.

Najnovija presuda doneta u slučaju Bikindi, pevača čiji tekstovi neodoljivo podsećaju na one hrvatskog pevača Tompsona, koji je (doduše još nepravnosnažno) osuđen na 12 godina zatvora.

6.4.2. Presude Evropskog suda za ljudska prava u kontekstu

zabrane govora mržnje

Evropski sud za ljudska prava u Strazburu također može, na osnovu zabrane diskriminacije sadržanoj u Evropskoj konvenciji za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda procesuirati „govor mržnje“ kao oblik rasne diskriminacije. Evropski sud za ljudska prava u više navrata je utvrdio da je širenjem rasne diskriminacije i govora mržnje putem medija ali i drugih sredstava komunikacija došlo do kršenja i zloupotrebe slobode izražavanja. Takvi su na primer bile presude u slučajevima *Kuhnen & Germany 1998*, *Slučaj D.I & Germany 1996*. Još jedan važna slučaj koji je okončan pred Evropskim sudom je slučaj *Sener & Turske* iz 2000. godine. Ovaj slučaj se odnosi na izražavanje mišljenja u javnom glasilu koji se odnosi na položaj turske regije Kurdistan (pretežno nastanjene Kurdima), u kojoj i danas postoje snažni separatistički pokreti. Najpre ćemo krenuti upravo od ovog slučaja, i zaključaka koje je Evropski sud dao u ovoj presudi.

Sener & Turska (2000)

Gđa. Sener, vlasnica i odgovorna urednica U turskom časopisu *Vesti* i komentari, 1993. godine, objavljen je članak, koga je napisao turski indelektualac pod nazivom „Ispovest jednog intelektualca“. U članku je korišćen izraz „Kurdistan“. Tursko tužilaštvo je zato, protiv gđe. Sener, vlasnice i odgovorne urednice ovog časopisa, pokrenulo krivični postupak zbog navodnog širenja separatističke propagande protiv nedeljivosti države, koje je kažnjivo prema turskom Zakonu o prevenciji terorizma iz 1991. godine. Sud ju je zato, 1994. godine, osudio na 6 meseci zatovra (uslovno na tri godine) kao i na novčanu kaznu. Gđa. Sener se obratila Evropskom sudu, smatrajući da je na ovaj način povređeno njeno pravo na pravično suđenje (član 6) i slobodu izražavanja (član 10).

U presudi, Evropski sud je ponovio da su granice dopuštene kritike šire kada je u pitanju Vlada, nego kada se radi o privatnim

licima. Ona, s obzirom na svoju dominantnu poziciju, mora biti izložena pomnom preispitivanju javnosti, pa stoga pokazati suzdržanost kada su u pitanju krivični progoni, posebno kada postoje i druga sredstva odgovora na neopravdane kritike.

Sud međutim, *ostavlja mogućnost da javne vlasti* primene mere, čak i krivično-pravnog karaktera, u cilju primerenog reagovanja na takve izjave i kada one podstiču na nasilje protiv pojedinca, funkcionera ili nekog dela populacije, država uživa širu slobodu procene o neophodnosti mešanja u nečiju slobodu izražavanja. Sud je napomenu da „dužnosti i odgovornosti“ iz stava 2. čl 10 Evropske konvencije *poseban značaj dobijaju u situacijama sukoba i napetosti*. Poseban *oprez* zahteva se kada se radi o objavljivanju *mišljenja predstavnika organizacija koje pribegavaju nasilju protiv države*, da *mediji* ne bi postali sredstvo za *širenje govora mržnje i promovisanja nasilja*. Ali, istovremeno, ako se ta mišljenja *ne mogu tako kategorisati*, države ne mogu, pozivajući se na zaštitu nacionalne bezbednosti ili na sprečavanje nereda, ograničiti pravo javnosti da o njima bude obaveštavana, preteći medijima krivičnim zakonom.

U konkrentnom slučaju, Sud je ocenio da je sporni članak, napisao intelektualac koji je izrazio svoje mišljenje o kurdistanskom problemu, zalažući se za njegovo rešavanje miroljubivim sredstvima i žaleći zbog prilivene krvi. Takođe, on se u tekstu *usprotivo svim vrstama šovinizma*, uključujući i njegove turske kao i kurdistanske oblike. Sud je primetio da vlasnica lista nije osuđena zbog podsticanja ljudi na mržnju ili na oružani otpor, već zbog širenja separatističke propagande, referiranjem na Kurdistan. Domaće vlasti *nisu pridale* dovoljan značaj pravu javnosti da bude informisana o *različitim mišljenjima* o situaciji u jugoistočnoj Turskoj, ma koliko ona za njih bila pogrešna ili netačna. Iako se radilo u uslovnoj kazni, vlasnica je bila suočena sa pretnjom teške kazne, jer je uslovna osuda imala za posledicu ograničavanje njenog rada kao urednice i reducirala joj

mogućnost upoznavanja javnosti sa mišljenjima koja imaju svoje mesto u javnoj debati, čije se postojanje ne može negirati.

Na kraju, Evropski sud zaključuje, da sporne izjave *nisu podsticale na nasilje, oružanu pobudnu ili ustanak*, i zaključio da mešanje države u pravu gđe. Sener na slobodu izražavanja *nije bilo ni potrebno ni razumno u demokratskom društvu*, te da je došlo do povrede člana 10. Evropske konvencije – slobode izražavanja.

Kuhnen & Germany (1998)

Podnosilac predstavke nekadašnjoj Komisiji za ljudska prava, bio je devedesetih godina na čelu organizacije koja je imala za cilj da na političku scenu vrati Nacionalsocijalističku partiju koja je bila zabranjena u Nemačkoj. Gospodin Kuhnen distribuirao je publikacije putem kojih se podsticala borba za socijalističku i nezavisnu veliku nemačku. Pisao je da je njegova organizacija za „nemačko jedinstvo, socijalnu pravdu, rasni ponos, zajednicu ljudi i drugarstvo“, a protiv „kapitalizma, komunizma, cionizma, otuđenja Nemaca usled prisustva masa stranih radnika, uništavanja životne sredine. Takođe je pisao: „Svako ko služi ovom cilju može da deluje protiv svakog ko ga opstruira. Borićemo se i na kraju eliminisati“.

Nemački sudovi osudili su Kuhnena na kaznu zatvora. Krivični zakon Nemačke zabranjuje širenje propagande neustavnim organizacijama u slučaju kada je takva propaganda uperena protiv osnovnog poretka demokratije, slobode i razumevanja svih ljudi.

Komisija za ljudska prava konstatovala je da je podnosilac predstavke zagovarao nacionalsocijalizam za ciljem ugružavanja osnovnog poretka slobode i demokratije, te da je njegovo govor u suprotnosti s jednom od osnovnih vrednosti iznetih u preambuli Konvencije: osnovne slobode navedene u Konvecije „najbolje čuva... delotvorna politička demokratija“. Osim toga, Komisija je ustanovila da

govor podnosioca predstavke sadrži elemente rasne i verske diskriminacije. Prema tome, Komisija je smatrala da podnosilac predstavke nastoji da iskoristi slobodu izražavanja za afirmaciju ponašanja koje je suprotno tekstu i duhu Konvencije i članu 17 koji zabranjuje zloupotrebu prava. Komisija je na kraju zaključila da je međanje u ostvarenje slobode izražavanja podnosioca predstavke bilo „neophodno u demokratskom društvu“ i odbacilo je predstavku.

Slučaj D.I & Germany 1996

Podnosilac predstavke *D.I.* po *profesiji istoričar*, negirao je postojanje gasnih komora u Aušvicu, izjavljujući da su to bili falsifikati napravljeni u pravim danima posle rata, te da su nemački poreski obveznici za njih platili oko 16 milijardi nemačkih maraka. Podnosioca predstavke domaći sudovi su za ovu izjavu novčano kaznili. Pred Komisijom, država je kao opravdanje za ovu kaznu iznela interese zaštite nacionalne bezbednosti i teritorijalnog integriteta, ugled i prava drugih i sprečavanje nereda i kriminala.

Primenjujući princip srazmernosti (neophodnosti u demokratskom društvu) Komisija predstavku odbacila pri čemu je iznela stav: „Javni interesi da se spreče kriminal i nered u nemačkom stanovništvu zbog uvredljivog ponašanja prema Jevrejima i sličnih prekršaja i zahteva da se zaštite njihov ugled i prava ***odnose prevagu u demokratskom društvu*** nad slobodom podnosioca predstavke da distribuiraju publikacije kojima se negira postojanje metode ubijanja Jevreja puštanjem gasa pod nacističkim režimom.”

Do sličnog zaključka Komisija za ljudska prava došla je i u predmetu *Honskin & Austria (1995)* u kome je podnosilac predstavke, takođe negirao postojanje holokausta i podstrekivao rasnu mržnju.

6.4.3. Konstatacije Komitet za ljudska prava

Komitet za ljudska prava UN, je takođe u više slučajeva, na osnovu zabrane diskriminacije sadržane u Paktu o građanskim i političkim pravima (1966) je konstatovao da je širenjem rasne diskriminacije i govora mržnje došlo do kršenja i zloupotrebe člana 19 – slobode mišljenja i izražavanja.

Konstatacije Komiteta u slučaju

Robert Forison & Francuske

Jedan od ključnih slučajeva koji bi se odnosio ***na zabranu diskriminacije*** i ***govor mržnje*** a koji je raspravljao Komitet za ljudska prava UN je slučaj ***Robert Forison & Francuske***. Podnosilac predstavke, bivši profesor književnosti, osuđen je za osporavanje istorijske istine o zločinima protiv čovečnosti koji su počinili nacisti. Forison je, svestan istorijskog značenja holokausta, istrađivao dokaze o metodima ubijanja, naročito trovanja gasom u nacističkoj Nemačkoj, i zastupao je sumnju da su postojale gasne komore sa ciljem istrebljenja u Aušvicu i drugim nacističkim logorima. Njegova uverenja opovrgnuta su u brojnim akademskim časopisima i ismevana u dnevnoj štampi, naročito u Francuskoj.

Francuska skupština je 13. 07.1990. godine, usvojila tzv. Zakon “Gejso”, kojim je došlo do izmena i dopuna Zakona o javnom informisanju, dodavanjem člana 24 bis. Tim članom uvedeno je krivično delo osporavanja postojanja kategorije zločina protiv čovečnosti definisane Londoskim sporazumom od 8. avgusta 1945. godine, na osnovu kojeg je Nirberški sud 1945/1946. godine, izricao presude nacističkim vođama.

Po usvajanju ***Zakona Gejso***, Forisona je intervjuisao francuski mesečnik Šok meseca, a članak je objavljen u septembru 1990. godine. Forison je u intervjuu ponovio svoje lično uverenje da u nacističkim koncentracionim logorima nisu postojale gasne komore za ubijanje Jevreja. Udruženja bivših pripadnika francuskog Pokreta otpora,

podnelo je tužbu protiv Forsina i Patrisa Boazoa, urednika ovog časopisa, koji su kasnije i proglašeni krivim za krivično delo “negiranja zločina protiv čovečnosti” i osudio ih na novčane kazne i plaćanje sudskih troškova od preko 300.000 francuskih franaka. Apelacioni sud je zatim potvrdilo ovu presudu, Forison je zatim podneo predstavku Komitetu za ljudska prava UN, tvrdeći da mu je sudskom presudom ograničeno njegovo pravo na slobodu izražavanja i akademsku slobodu uopšte, smatrajući da je zakon usmeren lično protiv njega.

Za Francuski sud bile su relevantne dve izjave u intervjuu: “imam odlične razloge da ne verujem u politiku istrebljenja Jevreja ili u magične gasne komore... Želeo bih da 100% francuskih građana shvata da mit o gasnim komorama predstavlja nečasnu izmišljotinu”. Presuda francuskog suda nije zadirala u njegovo pravo da ima i izražava neko mišljenje uopšte, već ga je sud osudio zbog povrede prava i ugleda drugih lica. Forison je, međutim, smatrao da Sud nije imao dokaze da njegovi tekstovi i teze predstavljaju “suptilni oblik savremenog antisemitizma”, kako je francuski Sud utvrdio.

Komitet za ljudska prava je u svojoj konstataciji povodom ovog slučaja, utvrdio je da je ograničenje slobode izražavanja u ovom slučaju bilo neophodno, te da je francuski Sud bio u pravu. Komitet je primio k znanju argument države ugovornice da je uvođenje Zakona Gejsko imalo za cilj da doprinese borbi protiv rasizma i antisemitizma, kao i izjavu tadašnjeg francuskog Ministra pravde koji je okarakterisao poricanje postojanja Holokausta kao osnovno sredstvo antisemitizma. U odsustvu materijala koji bi sadržao ijedan argument kojim bi se dovela u sumnju osnovanost stava države ugovornice o neophodnosti ovog ograničenje, Komitet je **konstatovao** da je **ograničenje slobode izražavanja g. Forisona bilo neuphodno** i u skladu sa članom 19. st. 3. Pakta o građanskim i političkim pravima, čime je i potvrdio presudu francuskog Suda.

6.5. Uporedno zakonodavstvo i sudska praksa u pojedinim evropskim zemljama

6.5.1. Zakonodavstvo u pojedinim evropskim zemljama

U razvijenim evropskim državama mere koje su usvojene u Savetu Evrope sprovode se na nacionalnom nivou a odnose se na zabranu diskriminacije i neposredno ili posredno i na govor mržnje. To ćemo ukazati na primerima Nemačke, Velike Britanije, Italije, Francuske, a na kraju ćemo ukazati i na odredbe hrvatskog zakonodavstva.

Nemačka

Nemački krivični zakon sadrži veoma precizne odredbe protiv govora mržnje pa je tako kažnjivo svaka distribucija propagandnog materijala „neustavnih“ organizacija kao što su neonacističke stranke, upotreba simbola takvih organizacija, pozivanje na mržnju i nasilje protiv određenih grupa, te ***odobravanje, negiranje ili umanjivanje genocida, skrnavljenje uspomena na mrtve***. Važno je naglasiti da u Nemačkoj postoji i ***stalna telefonska linija*** na koju građani mogu prijaviti napade neonacističkih grupa, te stalni nadzor nad Internet stranicama sa rasističkim sadržajem.¹⁰³

Velika Britanija

¹⁰³ Uporedi: European Commission against Racism and Intolerance, *Second Report on Germany*, Strasbourg, 3 July 2001.

U Velikoj Britaniji postoji niz zakona kojima se reguliše i govor mržnje i rasizam. *Public Order Act* (Zakon o javnom redu) zabranjuje verbalno i svako drugo nasilje, **štampanje i distribuciju materijala koje podstiče na rasnu mržnju**. Ovo se odnosi i na muziku i na film. *Race Relations Act* (Zakon o rasnim odnosima) zabranjuje i „svesno ili nesvesno davanje rasističkih izjava kojima se opravdava diskriminacija“, dok *Football Offences Act* (Zakon o fudbalskim prekršajima) zabranjuje rasističko navijanje.¹⁰⁴

Italija

U Italiji je Ustavom zabranjena fašistička stranka, a u nekoliko zakona koji se odnose na ovu blast zabranjeno je širenje ideja koje se zasnivaju na **rasnoj mržnji i superiornosti, i pozivanju na rasnu pripadnost**. Etničko i drugo nasilje ili provokaciju, grupe ili organizacije sa takvim ciljevima, upotreba njihovih simbola na sportskim manifestacijama, kao i opravdavanje fašizma i genocida. S obzirom da i pored ovih zabrana neke stranke koriste rasističke poruke u javnoj komunikaciji ECRI je preporučio da se uvedu i neke ad hoc mere kojima bi se sprečila upotreba govora mržnje.¹⁰⁵

Francuska

U Francuskoj su **kažnjivi diskriminacija, mržnja i nasilje na osnovu porekla, pravdanje zločina protiv čovečnosti** izvršenih u Drugom svetskom ratu od strane sila Osovine, **nošenje uniformi i amblema koji podsećaju na ličnosti odgovorne za zločine protiv čovečnosti**. Francuska koja propisuje najstrožije mere protiv govora mržnje predviđa čak i zabranu nejavnih podsticanja na diskriminaciju,

¹⁰⁴ European Commission against Racism and Intolerance: *Legal Measures to Combat Racism and Intolerance in the Member States of the Council of Europe*, Strasbourg, 2002.

¹⁰⁵ Uporedi: *European Commission against Racism and Intolerance: Legal Measures to Combat Racism and Intolerance in the Member States of the Council of Europe*, Strasbourg, 2002).

mržnju ili rasno nasilje. (*European Commission against Racism and Intolerance: Legal Measures to Combat Racism and Intolerance in the Member States of the Council of Europe*, Strasbourg, 2002). Takođe, francuski Zakon o javnom informisanju (poznatijim kao **Zakon "Gejso"** iz 1990. godine, došlo do izmena i dopuna **Zakona o javnom informisanju**, dodavanjem člana 24 bis. Tim članom uvedeno je **krivično delo osporavanja postojanja kategorije zločina protiv čovečnosti** definisane Londonskim sporazumom od 8. avgusta 1945. godine.¹⁰⁶

Hrvatska

Najznačajniji pomak u vezi sa zabranom diskriminacije učinjen je 2006. godine, kada je izmenama hrvatskog Krivičnog zakona uveden **zločin iz mržnje** kao krivično delo. Zločin mržnje je kvalifikovani oblik krivičnog dela počinjeno iz mržnje zbog pripadnosti određenoj rasi, zbog boje kože, pola, seksualne orijentacije, jezika, vere, političkog ili drugog uverenja, naciopnalnog ili socijalnog porekla, imovinskog statusa, rođenja, obrazovanja, društvenog položaja, životog doba, zdravstvenog statusa ili drugih osobina.

6.5.2. Sudska praksa u pojedinim evropskim zemljama

Pored zakonodavstva, vremenom se u nacionalnim pravnim sistemima razvila i značajna sudska praksa u vezi sa zabranom diskriminacije i govorom mržnje. Evo i nekoliko karakterističnih presuda, koji su u ovoj oblasti doneli relevantni sudovi u **Francuskoj i Grčkoj**.

Presuda francuskog Suda protiv Žan-Mari Le Pena

¹⁰⁶ Uporedi: *European Commission against Racism and Intolerance: Legal Measures to Combat Racism and Intolerance in the Member States of the Council of Europe*, Strasbourg, 2002).

Francuski sud je sličnu odluku doneo i u slučaju *francuskog ultradesničara Žan-Mari le Pena koji je osuđen u februaru 2007. godine na uslovnu kaznu od tri meseca zatvora zbog izjave da nacistička okupacija Francuske "nije bila naročito nehumana"*.

Le Pen proglašen je krivim za poricanje zločina protiv humanosti i saučesništvo u osporavanju ratnih zločina na osnovu komentara koje je izrekao u intervjuu za jedan ultradesničarski magazin 2005. godine. Lider Nacionalnog fronta kažnjen je i novčano sa 10.000 evra.

Le Pen je izjavio magazinu „*Rivalor*“ da ...“nemačka okupacija u Francuskoj nije bila naročito nehumana, iako se dogodilo mnogo ekscesa, što je neizbežno u zemlji površine 550.000 kvadratnih kilometara“. On je dodao da „ne bi bilo potrebe za osnivanjem koncentracionih logora za političke deportacije da su Nemci, u skladu sa opštim uverenjem, izvršili masovna pogubljenja širom zemlje“.

Sud je utvrdio da je Le Pen ...“pokušao da dovede u sumnju ono što su nacisti počinili na teritoriji Francuske, kao što su deportacija Jevreja i progon pripadnika otpora, što su bili zločini protiv humanosti“. Ultradesničarski lider Le Pen izjavio je 2005. godine da se ...„apsolutno ne kaje“ zbog ovih izjava i da je postao žrtva „progona“ nakon što su ga jednoglasno osudili francuski političari i organizacije za zaštitu ljudskih prava.

Presuda grčkog Suda protiv Kostasa Plevrisa

Grčki istoričar i ekstremni desničar **Kostas Plevris** osuđen je u decembru 2007. godine na 14 meseci zatvora zbog izazivanja rasne mržnje i tvrdnji u svojoj novoj knjizi da se **holokaust nije dogodio**.

Plevris je uložio žalbu na presudu i nije odveden u pritvor. Dva člana tročlanog sudskog veća proglasila su Plevrisa krivim zbog pozivanja na nasilje i izazivanja rasne mržnje. Sud je oslobodio optužbi izdavača, kao i urednika i novinara desničarskog časopisa u kojem su objavljeni delovi Plevrisove knjige. Jevrejska zajednica u Grčkoj smatra da je nova Plevrisova knjiga *“Jevreji: Cela istina”* uticala na porast broja napada na jevrejske spomenike u zemlji. Plevris se na sudu žalio da mu je uskraćena sloboda govora. U Drugom svetskom ratu, kako se procenjuje, nacisti su ubili oko 60.000 grčkih Jevreja.

6.6. Zabrana govora mržnje u zakonodavstvu Srbije

6.6.1. Zakon o zabrani diskriminacije

Zakon o zabrani diskriminacije utvrđuje govor mržnje kao poseban oblik diskriminacije. (član 11). Kod određivanja ovog oblika diskriminacije pošlo se od izuzetaka od jednog od fundamentalnih ljudskih prava - slobode izražavanja. Zabranjeno je izražavanje ideja, informacija i mišljenja kojima se podstiče diskriminacija, mržnja ili nasilje protiv lica ili grupe lica zbog njihovog ličnog svojstva, u javnim glasilima i drugim publikacijama, na skupovima i mestima dostupnim javnosti, ispisivanjem i prikazivanjem poruka ili simbola i na drugi način. Kod ovog konkretnog oblika, kršenje slobode izražavanja, odnosno kada je cilj slobode izražavanja kršenje vrednosti demokratskog društva, kao što je zabrana podsticanja diskriminacije, mržnje i nasilja protiv lica zbog njihovog ličnog svojstva u javnosti (što podrazumeva ne samo sredstva javnog informisanja, već i skupove i druga mesta dostupna javnosti, ispisivanjem parola i poruka ili na drugi sličan način).

6.6.2. Zakon o javnom informisanju

U članu 38. Zakon o javnom informisanju zabranjuje govor mržnje koje se definiše kao:

Zabranjeno je objavljivanje ideja, informacija i mišljenja kojima se podstiče diskriminacija, mržnja ili nasilje protiv lica ili grupe lica zbog njihovog pripadanja ili nepripadanja nekoj rasi, veri, naciji, etničkoj grupi, polu ili zbog njihove seksualne opredeljenosti, bez obzira na to da li je objavljivanjem učinjeno krivično delo.

Zakon predviđa da se može podići tužba zbog povrede govora mržnje (član 39) tako što lice na koje se kao pripadnika grupe lično odnosi informacija iz člana 38. ovog zakona ima pravo da podnese tužbu sudu protiv autora informacije i protiv odgovornog urednika javnog glasila u kome je informacija objavljena, kojom može da zahteva zabranu njenog ponovnog objavljivanja i objavljivanja presude na trošak tuženih. Ovu tužbu može podneti i svako pravno lice čiji je cilj zaštita sloboda i prava čoveka i građanina, kao i organizacija čiji je cilj zaštita interesa grupa iz člana 38. ovog zakona. Međutim, ukoliko se informacija odnosi na određeno lice pravno lice može podneti tužbu samo uz pristanak tog lica na kog se informacija odnosi. U pogledu oslobađanja od odgovornosti u članu 40. se navode izuzeci, tako da se ne smatra povredom zabrane govora mržnje novinarski i naučni tekst ako je objavljen: 1) bez namere da se podstiče diskriminacija, mržnja ili nasilje protiv lica i grupe lica koje su navedene u članu 38; 2) s namerom da se kritički ukaže na diskriminaciju, mržnju ili nasilje protiv lica ili grupe lica iz člana 38. ili na pojave koje predstavljaju ili mogu da predstavljaju podsticanje na takvo ponašanje.

6.6.3. Zakon o radiodifuziji

U članu 21. Zakon o radiodifuziji propisuje da se Radiodifuzna agencija stara da programi emitera ne sadrže informacije kojima se podstiče diskriminacija, mržnja ili nasilje protiv lica ili grupe lica zbog njihove različite političke opredeljenosti ili zbog njihovog pripadanja ili

nepripadanja nekoj rasi, veri, naciji, etničkoj grupi, polu ili seksualnoj opredeljenosti.

Postupanje emitera suprotno ovoj zabrani je osnov za izricanje predviđenih mera od strane Agencije, nezavisno od drugih pravnih sredstava koja stoje na raspolaganju oštećenom.

Shodno članu 17 Zakona, Agencija može emiteru ***izreći opomenu i upozorenje, a može mu, u skladu sa odredbama ovog zakona, privremeno ili trajno oduzeti dozvolu za emitovanje programa.***

Agencija može da pred nadležnim sudom ili drugim državnim organom pokrene postupak protiv emitera ili odgovornog lica emitera, ako njegovo činjenje ili nečinjenje ima obeležja dela kažnjivog prema zakonu.

Takođe, u skladu sa članom 79 ovog zakona, nosioci javnog radiodifuznog servisa su dužni da pri proizvodnji i emitovanju informativnih programa poštuju princip nepristrasnosti i objektivnosti u tretiranju različitih političkih interesa i različitih subjekata, da se zalažu za slobodu i pluralizam izražavanja javnog mišljenja, ***kao i da spreče bilo kakav oblik rasne, verske, nacionalne, etničke ili druge netrpeljivosti ili mržnje, ili netrpeljivosti u pogledu seksualne opredeljenosti.***

6.6.4. Zakon o oglašavanju

Načelo zabrane diskriminacije je definisano u članu 7. Zakona o oglašavanju: Oglašavanje ne može, neposredno ili posredno, da podstiče na diskriminaciju po bilo kom osnovu, a naročito po osnovu rase, boje kože, pola, nacionalne pripadnosti, društvenog porekla, rođenja, veroispovesti, političkog ili drugog ubeđenja, imovinskog stanja, kulture, jezika, starosti, psihičkog ili fizičkog invaliditeta.

Ne može se odbiti objavljivanje, odnosno emitovanje oglasne poruke zbog rasne, nacionalne ili etničke pripadnosti, pola ili drugog

ličnog svojstva lica koje traži objavljivanje, odnosno emitovanje oglasne poruke.

6.6.5. Krivični zakonik

Sva u nastavku navedena krivična dela (*povreda ravnopravnosti 128, povreda prava upotrebe jezika i pisma 129-130, Povreda slobode ispovedanja vere i vršenja verskih obreda 131, Povreda ugleda naroda, nacionalnih i etničkih grupa SCG 174, Izazivanje nacionalne, rasne i verske mržnje i netrpeljivosti 317, Organizovanje i podsticanje na izvršenje genocida i ratnih zločina 375 i Rasna i druga diskriminacija 387*) sadrže u sebi elemente diskriminacije, netolerancije, podstrekivanje na nasilje, govor mržnje i zločin iz mržnje, s tim što nijedno od navedenih dela ne predstavlja krivično delo zločin iz mržnje i govor mržnje, te samim tim, a s obzirom da se radi o krivičnom pravu ne postoji mogućnost da se tumačenjem pojedinih odredbi pojedinih krivičnih dela *neko osudi za zločin iz mržnje ili govor mržnje*. Ovde treba naglasiti da i *krivično delo nasilničko ponašanje je u sudskoj praksi tumači tako da niko ne može biti osuđen za ovo krivično delo ako prethodno nije oosuđivan za neko od krivičnih dela koje u sebi sadrži elemente nasilja*. Na ovom mestu dajemo definicije samo tri krivična dela koja u sebi imaju navedene elemente: povreda ravnopravnosti (čl. 128); izazivanje nacionalne rasne i verske mržnje i netrpeljivosti (317) i rasna i druga diskriminacija (član 387).

1) Povreda ravnopravnosti

(1) Ko zbog nacionalne ili etničke pripadnosti, rasi ili veroispovesti ili zbog odsustva te pripadnosti ili zbog razlika u pogledu političkog ili drugog ubeđenja, pola, jezika, obrazovanja, društvenog položaja, socijalnog porekla, imovnog stanja ili nekog drugog ličnog svojstva, drugome uskrati ili ograniči prava čoveka i građanina utvrđena Ustavom, zakonima ili drugim propisima ili opštim aktima ili

potvrđenim međunarodnim ugovorima ili mu na osnovu ove razlike daje povlastice ili pogodnosti, **kazniće se zatvorom do tri godine.**

(2) Ako delo iz stava 1. ovog člana učini službeno lice u vršenju službe, **kazniće se zatvorom od tri meseca do pet godina.**

2) Izazivanje nacionalne, rasne i verske mržnje i netrpeljivosti

(1) Ko izaziva ili raspiruje nacionalnu, rasnu ili versku mržnju, ili netrpeljivost među narodima ili etničkim zajednicama koje žive u Srbiji, **kazniće se zatvorom od šest meseci do pet godina.**

(2) Ako je delo iz stava 1. ovog člana učinjeno prinudom, zlostavljanjem, ugrožavanjem sigurnosti, izlaganjem poruzi nacionalnih, etničkih ili verskih simbola, oštećenjem tuđih stvari, sknavljenjem spomenika, spomen-obeležja ili grobova, **učinilac će se kazniti zatvorom od jedne do osam godina.**

(3) Ko delo iz st. 1. i 2. ovog člana vrši zloupotrebom položaja ili ovlašćenja ili ako je usled tih dela došlo do nereda, nasilja ili drugih teških posledica za zajednički život naroda, nacionalnih manjina ili etničkih grupa koje žive u Srbiji, **kazniće se za delo iz stava 1. zatvorom od jedne do osam godina, a za delo iz stava 2. zatvorom od dve do deset godina.**

3) Rasna i druga diskriminacija

Još jedno važno krivično delo iz ovog korpusa je krivično delo **rasne i druge diskriminacije** (čl. 384). Ovo krivično delo je izmenama i dopunama Krivičnog zakonika iz 2009. godine **značajno prošireno**, i njegovim bićem je obuhvaćen i **govor mržnje**.

Ko na osnovu razlike u rasi, boji kože, verskoj pripadnosti, nacionalnosti, etničkom poreklu ili nekom drugom ličnom svojstvu krši osnovna ljudska prava i slobode zajamčena opšteprihvaćenim pravilima međunarodnog prava i ratifikovanim međunarodnim ugovorima od strane Srbije, **kazniće se zatvorom od šest meseci do pet godina.** Istom kaznom biće kažnjeno svako lice koje vrši propagiranje organizacija ili pojedinaca zbog njihovog zalaganja za ravnopravnost ljudi.

Još jedan oblik ovog krivičnog dela za koji je zaprećena kazna zatvora od tri meseca do tri godine odnosi se na širjenje ideje o superiornosti jedne rase nad drugom ili propagiranje rasne mržnje ili podsticanje na rasnu diskriminaciju.

Takođe, ko širi ili na drugi način učini javno dostupnim tekstove, slike ili svako drugo predstavljanje ideja ili teorija koje zagovaraju ili podstrekavaju mržnju, diskriminaciju ili nasilje, protiv bilo kojeg lica ili grupe lica, zasnovanih na rasi, boji kože, verskoj pripadnosti, nacionalnosti, etničkom poreklu ili nekom drugom ličnom svojstvu, kazniće se zatvorom od tri meseca do tri godine.

Ova prethodna dva pojavna oblika utvrđena izmenama i dopunama Krivičnog zakonika zapravo se direktno odnose na govor mržnje.

Ko javno preta da će, protiv lica ili grupe lica zbog pripadnosti određenoj rasi, boji kože, veri, nacionalnosti, etničkom poreklu ili zbog nekog drugog ličnog svojstva, izvršiti krivično delo za koje je zaprećena kazna zatvora veća od četiri godine zatvora, kazniće se zatvorom od tri meseca do tri godine. To je istovremeno i posledni pojavni oblik krivičnog dela rasne i druge diskriminacije utvrđen Krivičnim zakonikom.

6.7. Načelo zabrana govora mržnje izvora kao etički princip u konetektu uloge medija u situacijama sukoba i napetosti

Najveću odogovornost za medijsko suzbijanje govora mržnje trebalo bi da predstavljaju akti ***samoregulacije kao što su profesionalni i etički kodeksi***. U tom slučaju najznačajniju ulogu bi trebalo da odigraju novinarska udruženja, i formirani ***Savet za štampu***. Ona bi trebalo da budu promoteri pozitivnih mera protiv rasizma i netolerancije u medijima i sprečavanja daljeg širenja govora mržnje.

Jedna od publikacija Evropske komisije za borbu protiv rasizma i netolerancije govori upravo o tim „dobrim praksama“ evropskih medija u borbi protiv rasizma. Tamo su opisane različite metode kojima novine, radio stanice, televizije, profesionalni sindikati i udruženja promovišu toleranciju, te kritički pristupaju problemima rasizma i netolerancije. Takve „dobre prakse“ postoje u gotovo svim zemljama Saveta Evrope, a ustanovljene su i dve evropske nagrade za promovisanje tolerancije u medijima Cilj je da se predrasude, netolerancija, diskriminacija i govor mržnje svedu na ekscese i izolaovane pojave.¹⁰⁷

O ulozi političara, javnih ličnosti medija i novinara u situacijama ratova, sukoba i napetosti tokom 90-tih godina 20. veka na prostorima bivše Jugoslavije i danas se s vremena na vreme raspravlja u pojedinim krugovima novinarske zajednice u Srbiji. Kolika je velika opasnost od govora mržnje i koja je uzročno-posledična veza između govora mržnje i zločina iz mržnje mogu nam pokazati i sledeći iskazi pojedinih javnih ličnosti koje su prenosili mediji kao i iskazi samih novinara.¹⁰⁸

B.P. novosadski list Svet 6 septembar 1993.

„Muslimani su genetski kvaran materijal prešao u islam. I sada, naravno, iz generacije u generaciju, jednostavno se taj gen kondenzuje.

¹⁰⁷ Uporedi: ECRI: *Examples of "Good Practices" to Fight against Racism and Intolerance in the European Media*, Strasbourg, April 2000.

¹⁰⁸ Vidan Hadži Vidanović, *Pozivi na zločin u umivanim izveštajiima*, Nezavisno udruženje novinara Srbije, Dosije o medijima, br. 30, septembar-decembar 2009, str. 31-35. Autor je koristio izveštaj veštaka Tužilaštva Haškog tribunala Reona de la Brosa pod nazivom Politička propaganda i projekat „Svi Srbi u jednoj državi“ koji je u predmetu protiv S. Miliševića uvršćen u dokaze. Citati koji slede navedeni su prema ovom tekstu i izveštaju pomenutog Veštaka. Takođe, veliki broj sličnih izjava i konstatacija političara, novinara i javnih ličnosti i ulozi medija u uslovima sukoba, ratova i napetosti, mogu se naći u knjizi: *Govor mržnje*, Centar za antiratnu akciju, Beograd, 1994.

Postaje sve gori i gori, izražava se jednostavno, diktira način razmišljanja i ponašanja. To je u genima već usađeno”

V.Š. 17.04.2004. godine

“Smatram da svi Hrvati treba da se sele, osim onih koji su se odazvali mobilizaciji. Treba izuzeti Srbe-katolike (Šokce i Bunjevce) koji uživaju punu ravnopravnost”.

Reporter RTS-a

“Oni (Mađari), nikada nisu prestali da sanjaju o tome da ponovo budu deo Austrougarske carevine. Oni čak žele da promene nazive ulica u ovom gradu i da starom trgu vrate naziv koji su mu u drugom svetskom ratu dali Nemci – Hitlerov trg.

V.Š: Politika 14.05.1991.

„Osvetićemo srpsku krv i ispostaviti račun novom ustaškom poretku za sve zločine i za milion sprskih žrtava. Svekoliko srpstvo; srpstvo nema cene! Iz Srbije treba da ode 100.000 Hrvata. Naprosto, bez toga, Srbija ne može smestiti nesrećen Srbe proterane iz Hrvatske. To je obična razmena stanovništva pod prinudom hrvatskog državnog terora”.

Na žalost, u Srbiji još uvek postoji velki broj javnih iskaza koji su vremenom postali svakodnevni i uobičajeni, a koji po svim parametrima predstavljaju i u sebi sadrže sadrže „govor mržnje”.¹⁰⁹

U društvu i državi koja se ni deset godina nije jasno odredila u odnosu na svoju prošlost i u kojoj se žrtve proglašavaju za dželate i obrnuto, gde su brojni demokratski mehanizmi iskorišćeni u cilju promovisanja upravo onih pojava koje su uzrok jedne vrednosne

¹⁰⁹ Uporedi: Ratko Ferić, *Novinari u industriji mržnje*, Nezavisno udruženje novinara Srbije, Dosije o medijima, br. 30, septembar-decembar 2009, str. 13-18.

kontaminacije još uvek je teško očekivati da će politička elita učiniti nešto više na prosvetiteljstvu u smislu marginalizacije predrasuda i stereotipa koje dovode do govora mržnje. Ipak, rešenje postoji a ono se sastoji u permanentnom pritisku na državne organe da se prihvate vrednosti koje su definisane u brojnim međunarodnim dokumentima koje je i ova država ratifikovala i da se pitanje suzbijanje govora mržnje i diskriminacije izmesti sa terena koji se ovde još uvek naziva ***pravo na stav***.

Primeri Nemačke, Velike Britanije i Francuske jasno pokazuju kako visoko razvijene demokratske zemlje nemaju strah da društveno neprihvatljive ideologije koje su dovele do velikih štetnih posledica, bez straha po nosioce vlasti da će biti proglašeni za antidemokrate.

Uzvikanje i nošenje parola na utakmicama i javnim predstavama „***Nož žica Srebrenica***“, grafiti sa slikom Ratka Mladića u uniformi, poster, značke, podrške ratnim zločinima, natpisi na zidovima „***Smrt Šiptarima***“, „***Smrt pederima***“ i sl. samo su neminovna posledica nepostupanja državnih organa po ratifikovanim međunarodnim dokumentima, nesprovođenja sopstvenih zakona i Ustava, ili neuvažavanjem preporuka i rezolucija merodavnih međunarodnih organa i tela, a pre svega i još uvek, nepostojanja političke volje da se uspostavi vrednosni sistem koji će značiti istinsku toleranciju i koji će biti protiv diskriminacije i govora mržnje, na prvom mestu, prema nacionalnim manjinama.¹¹⁰

Uzged, ono što je u Srbiji uobičajeno: ***izražavanje rasističkih i diskriminatorskih stavova putem grafita, zidnih napisa, na fudbalskim utakmicama, u patriotskom zanosu prilikom slavljenja sportskih uspeha srpskih sportista, na priredbama, konvencijama, preko tv-a u***

¹¹⁰ O ovom problemu u Srbiji opširnije: *Izveštaj o diskriminaciji u medijima*, Komitet pravnika za ljudska prava, Beograd, 2007.

evropskim zemljama je kažnjivo i zakonom ili nekim drugim aktima zabranjeno. Iskustvo pokazuje da je od napisa, na zidu preko verbalne agresije do otvorenog nasilja kratak put.

Poseban problem je nametanje govora mržnje kao patriotizma od strane političkih elita kao poželjnog i jedino prihvatljivog ponašanja i doživljaj govora mržnje od strane običnih građana kao vrhunskog čina patriotizma jer se putem njega brani sopstvena nacija od drugih koji su po pravilu zli i loše nam misle. Ovo pretvaranje „govora mržnje“ u „patriotizam“ najizraženiji je povodom rešavanja statusa Kosova kada se svi srpski porazi prikazuju kao zavera neprijatelja Srba i srpstva i veoma agresivno onemogućava svaki razgovor na temu uzroka i posledica, a svi koji na bilo koji drugi način osim nametnutog patriotskog promišljaju o situaciji se proglašavaju za izdajnike i neprijatelje, a često postaju i otvorena meta nasilja.

Takođe, još jedan problem koji je povezan sa širenjem govora mržnje u Srbiji vremenom je postao i *interent*. U Srbiji postoji nekoliko otvoreno pronacističkih sajtova koji bez ikakvih posledica direktno pozivaju na nasilje i koja se u Srbiji ne doživljavaju dovoljno ozbiljno. SMS poruke preko mobilnih telefona su postale takođe ozbiljno sredstvo za širenje govora mržnje i pretnje.

I pored postojanja zakona u medijskoj sferi koji zabranjuju govor mržnje i podsticanje na nasilje i diskriminaciju, svakodnevno se i u štampanim i elektronskim medijima koristi govor mržnje. Neke dnevni listovi i radio stanice stanice sa nacionalnom frekvencijom, s vremena na vreme i danas otvoreno pozivaju na nasilje, i u ime patriotizma na stub srama i liste izdajnika srpstva i Srbije stavljaju često iste grupe ljudi.

To su pojave koje treba sprečiti, jer one itekako mogu da prouzrokuju napetosti i nasilje, pre svega u mešovitim, multietničkim

sredinama i Srbiji. One nisu vezane samo za zakon, već i za demokratsku kulturu i jasno prepoznavanje standarda demokratskog društva što je i bio cilj ovog Priručnika.

Ovaj priručnik je realizovan uz finansijsku podršku Evropske unije u okviru programa Evropski instrument za demokratiju i ljudska prava (EIDHR). Sadržaj ovog priručnika je isključiva odgovornost Media & reform centra Niš i ne može ni pod kakvim okolnostima biti smatran kao odraz stava Evropske unije

Izdavač:
Media i reform centar Niš

Za izdavača:
Mladen Velojić

Tehnička saradnica:
Sanja Đorđević

Lektura:
Danijela Maravić

Tiraž:
100

Štampa:
Grafika LAV, Niš