

ДАВИД ЈАНОШИ

Правни факултет

Нови Сад

УДК 316.774:323(497+439)

Прегледни рад

Примљен: 31.01.2020

Одобрен: 24.02.2020

Страна: 457-470

УСТАВНЕ ГАРАНЦИЈЕ СЛОБОДЕ МЕДИЈА У РЕПУБЛИЦИ СРБИЈИ И МАЂАРСКОЈ

Сажетак: Иако је протеклих деценија постала све израженија тенденција постепог измештања материје заштите људских права из унутрашњег правног поретка државе у међународне оквири, услед појединих недостатака међународног јавног права који проистичу из његових системских одлика, устави држава и даље представљају главну брану ограничавању и кршењу људских права и основних слобода. Сходно наведеном, анализа уставом дефинисаних гаранција људских права за сада треба да представља главно полазиште на плану унапређења оквира за њихово уживање и практичну примену, при чему се на том путу неизбежном чини примена упоредноправног метода, кроз компарацију нормативних решења у правним порецима који се у еволутивном смислу налазе на приближно сличним степенима демократског и друштвеног развоја. Полазећи од улоге и значаја коју слобода медија има у савременој демократски уређеној држави, у раду се упоређују оквири слобода медија у Р. Србији и Мађарској кроз анализу уставних одредби две земље у ери посткомунизма.

Кључне речи: слобода медија, слобода изражавања, устав, Република Србија, Мађарска

Увод

Крупне друштвене промене са којима се свет суочава током протекле три деценије, праћене револуционарним променама у области комуникација, дистрибуције информација и дигитализацијом, у великој мери су се одразиле и на свеукупно поимање грађанских и политичких права, што је довело до потребе редеоинисања бројних уставних вредности. У склопу поменутих процеса, дошло је до крупних промена у уставним системима великог броја земаља, међу којима је до највећег заокрета дошло у посткомунистичким земљама, које су настојале да кроз процес „демократизације” усвоје политичке стандарде водећих светских, првенствено западних земаља са либерално-демократским уставима. Иако је наведени тренд између осталог довео и до „хиперпродукције” прописа који парцијално или свеобухватно уређују питање функционисања

медија, услед због спорости процеса правног нормирања, интензиван развој који се на поменутом пољу одигравао по правилу није био праћен правовременим и адекватном легислативном делатношћу држава.

Будући да је „савремено” доба медијима донело посебну улогу у политичким процесима, на тај начин што су постали практично главни инструмент „креирања” јавног мњења и централни вид комуникације политичких организација са бирачким телом, утицај на средства јавног информисања је постао један од главних предуслова успешности и рејтинга политичких партија. У том смислу, прелазак са аналогног на дигитално емитовање ресетовао је сферу јавног и приватног, створио нова правила понашања у свету комуникација, ојачао моћ контроле и надзора, отварајући бескрај форума, причаоница, платформи и канала (Деспотовић, Јевтовић, 2019: 319-320), док традиционална формулација „слобода штампе” данас звучи архаично. Услед наведеног, међу свим институтима који се могу наћи једном савременом уставу¹, слобода медија поседује највећи потенцијал за парцијално или свеобухватније обликовање устава у будућности, а самим тим и на државно уређење неке земље и друштвену стварност у целини.

Иако су најзначајнија дела француских и енглеских филозофа усмерена ка изучавању државе већ у 16. и 17. веку посвећивала пажњу тзв. првој генерацији људских права² у чији састав се убраја и слобода изражавања, тек три и по века након Гутенберговог изума су усвојени први правни инструменти који су садржали одредбе о слободи штампе, као својеврсног супстрата слободе изражавања³. Међутим, исти правни инструменти, као ни писани устави из поменутог периода на плану формулације људских права нису ишли даље од оног најопходнијег (Томушат, 2006: 74). Наиме, првобитне гаранције слободе штампе у писаним уставима крајем осамнаестог и почетком деветнаестог века, превасходно су биле мотивисане идејом да се јавно информисање, као својеврсна инструментализација слободе говора, заштити од цензуре владајућих друштвених слојева. Такав доминантан карактер слободе медија био је оправдан до последњих деценија двадесетог века, када се поред „проблема” заштите од утицаја државе на средства јавног информисања, кроз све израженију тенденцију трансформисања информативне делатности у својеврсну „привредну грану”, у све већој мери долазила до изражаја неопходност заштите принципа објективног информисања од принципа функционисања тржишне економије. При томе, трендови, форме и хетерогеност како дистрибуције тако и „конзумације” информација путем интернета постали су све мање предвидиви, што се у контексту савремене позиције грађанских и политичких права може илустровати констатацијом да је интернет олакшао грађанима и отежао владама да

¹ Без обзира да ли је реч о нормама које се тичу организације и одговорности власти, односно о институтима којима се гарантују људска права и слободе.

² Најзначајнијим делима на ту тему из поменутог периода се сматрају „Шест књига о републици” Жана Бодена (Jean Bodin, 1530-1596), као и „Левијатан” Томаса Хобса (Thomas Hobbes, 1588-1679).

³ Видети: Декларација о правима државе Вирџиније од 1776. године, и Декларација о правима човека и грађанина, која је 1789. године проглашена у Француској.

контролишу проток информација (Орловић, 2008: 387). Имајући у виду изнето, намеће се потреба перманентног преиспитивања уставних норми које успостављају правни оквир за функционисање слободних медија, посебно ако се има у виду чињеница да се међународно јавно право за сада не налази на степену развоја који би био адекватан за правовремену и свеобухватну „интервенцију” на плану заштите предметног људског права.

Имајући у виду изнето, разлог компаративне анализе појединих сегмената Устава Републике Србије и Устава Мађарске којима се уређује слобода медија, налази се у чињеници да се у домаћој литератури не могу пронаћи радови у којима се врши компарација поменутог права у уставима ове две државе. Такође, уважавајући чињеницу да се већ у првом члану нашег Устава Република Србија између осталог дефинише као држава заснована на „припадности европским принципима и вредностима”, што се огледа и кроз тренутно присуство општег политичког консензуса у погледу потребе интеграције Републике Србије у Европску Унију, пошло се од претпоставке да би компарација уставних решења наше државе којима се уређује питање слободе медија била најсврсисходнија са уставним решењима неке од „млађих” чланица Уније, у ком погледу је одабрана суседна Мађарска као земља која практично „истовремено” са нашом државом прешла из комунистичког у режим „вишестранацја”, а која за разлику од појединих бивших држава СФРЈ, није била део правног поретка у ком се историјски посматрано налазила Србија. У смислу наведеног, током упоредноправне анализе поменутих уставних норми, биће узети у обзир и шири регионални и глобални друштвени, политички и безбедносни чиниоци који су се потенцијално одразили на нормирање уставних гаранција слободе медија након пада комунизма. Са тим у вези, пажња ће бити посвећена евентуалном утицају које су раније чланство Мађарске (у односу на Србију) у Савету Европе и Европској Унији, имале на „еволуцију” гаранције слободе медија у нормама Устава ове земље, док ће највећи акценат бити стављен на актуелна уставна решења, и њихову „подобност” да се одупру описаним изазовима данашњице и претпостављеним тенденцијама у будућности.

Садржина слободе медија и место у типологији људских права

Пре него што се приступи подробнијој анализи предметних уставних одредби две земље, намеће се потреба сагледавања садржине права на слободне медије, као и његово место и однос са сродним правима у типологијама људских права. Еволутивно посматрано, право на слободу штампе је изведено из права на слободу изражавања. Наиме, слободна комуникација и размена информација о јавним и политичким питањима међу грађанима једне земље, пре развоја средстава јавног информисања, вршена је непосредно, усменим путем, због чега су се прва дела филозофа посвећена грађанским и политичким правима бавила слободом изражавања. Као суштина наведеног права, препозната је потреба да појединци могу отворено и без страха од кажњавања да критикују или оцењују рад своје владе, да слободно расправљају о јавним пословима,

као и да оглашавају политичке идеје (Alex Conte, Richard Burchill, 2009: 85-86). Ипак, откриће, усавршавање и умножавање медија који поседују потенцијал за много бржу дистрибуцију информативних садржаја практично неодређеном броју корисника, довело је до формирања неколико изведених права која служе начелима слободе изражавања. У том смислу, установљаване дефиниције која би најпрецизније објаснила садржину овог права, могло би да представља само краткорочан успех, који би описаним развојем информационих технологија у релативно кратком року био релативизован. У том смислу, кроз прибегавање уопштеној дескрипцији, садржина слободе медија би се могла описати као постојање и примена минималних стандарда којима се омогућава дистрибуција информативних садржаја, где се држава превасходно јавља као гарант спречавања било каквог утицаја на медије, али и кроз дефинисање јасних ограничења медијима, уперених ка заштити интегритета појединаца и јавног поретка.

Иако према времену настанка слобода медија припада тзв. „првој генерацији” људских права, наведено право се не може више посматрати у оквирима традиционалног поимања овог института. Наиме, у зачецима идеје о неопходности заштите слободе штампе, главна тежња се огледала у заштити правног положаја медија (штампе) од органа државне власти, због чега је слобода медија између осталог била једно од „мерила” карактера државне власти, тј. сврставања држава у либералне, односно тоталитарне државе. У том погледу, правне норме којима се настојала обезбедити слобода медија, превасходно су биле уобличене и тумачене као „негативне норме”, тј. норме које су браниле задирање власти у ово људско право. Ипак, након омасовљавања модела слободне тржишне привреде, природа и карактер захтева који се тичу слободе медија драстично су се изменили, те слобода медија више није искључиво инструмент супротстављања власти, већ је држава „доспела” у позицију да слободу медија мора да штити од „моћника” у чијим рукама се налази капитал, и који настоје да јавно информисање уподобе сопственим интересима. Због тога се временом издиференцирала потреба за „позитивним” дефинисањем овог права, у ком би били постављени оквири за активан приступ државе у заштиту овог права. Такође, сегмент проучавања овог права представља анализа ограничења деловања медија, у циљу спречавања наношења штете физичким и правним лицима, као и виталним интересима државе, односно извесним вредностима међународне заједнице.

Када је у питању „лоцирање” права слободе медија у типологији људских права, у правној теорији се могу наћи бројне класификације које према различитим критеријумима групишу људска права. Са тим у вези, у циљу најбољег разумевања суштине слободе медија, најрелевантнија је подела људских права према предмету (сфери личности) која се штити, а према којој се људска права деле на лична, политичка, економска, социјална, културна и мањинска. У том смислу, обзиром да се захтевима који проистичу из слободе медија регулишу облици учешћа грађана у јавном животу државе, слобода медија се сврстава у групу политичких права, која се у литератури означавају и као права појединца на демократију (Марковић, 2013: 476). Осим тога, у теорији су

присутне и друге класификације, које су изнедриле и групу „комуникацијских права” тј. права на слободу комуникације, у које се сврставају слобода говора, слобода окупљања, слобода штампе, слобода изражавања мишљења, слобода научног и уметничко стваралаштва и др.⁴ При томе, управо наведени вид класификације је присутан у мађарској уставноправној теорији и пракси, при чему је наведена формулација први пут употребљена у Одлуци Уставног суда Републике Мађарске из 1994. године.⁵

Утицај међународног права на уставне одредбе којима се гарантује слобода медија

Процес глобализације има значајан утицај и на обликовање правних система савремених држава. Наведени утицај се спроводи кроз процес унификације, што представља потпуно преузимање иностраног права, као и кроз поступак хармонизације који означава преузимање појединих правних решења и института, чиме се уклањају разлике између иностраног и унутрашњег права (Митровић, 2010: 559). Узимајући у том смислу норме међународног јавног права као инострано право, након Другог светског рата је кроз процесе унификације и хармонизације у великом броју држава је нормирање области људских права извршено управо под утицајем најзначајнијих међународних мултилатералних уговора и декларација. Први значајнији корак на међународноправном нивоу, на плану нормирања области грађанских и политичких права и слобода, предузет је у новембру 1948. године, када је Генерална скупштина Уједињених Нација једногласно изгласала Универзалну декларацију о правима човека, у оквиру које је у члану 19 у правно необавезујућем облику изражен захтев за поштовањем слободе у погледу права на ширење обавештења, „без обзира на средства”. Одредбе ове декларације су 1966. године, преточене у Пакт о грађанским и политичким правима, који је ратификован и у нашој земљи и у Мађарској.⁶ За разлику од Универзалне декларације која садржи цитиране опште одредбе, у члану 19. Пакта о грађанским и политичким правима је недвосмислено изражен захтев у погледу слободу медија, поред чега су дефинисани и услови под којима се наведено право може ограничити.

Поред усвајања наведеног општег (глобалног) механизма за заштиту људских права, будући да се налазе на европском континенту, Србија и Мађарска су чланице и регионалних организација које се кроз заштиту људских права, баве и питањем слободе медија. Наиме, обе земље су чланице Савета Европе, поред чега су ратификовале и Конвенцију за заштиту људских

⁴ Видети више: Drinóczi Tímea „A kommunikációs jogok áttekintése”. Доступно на: <http://rmjk.adatbank.transindex.ro/pdf/06.Drinoczi.pdf>

⁵ Одлука УС Р. Мађарске број 34/1994. (VI. 24.) AB határozat, ABH 1994. Доступно на: <http://www.jogiportal.hu/index.php?id=4259sxvyekraqpa7x&state=19941224&menu=view>

⁶ Наведени мултилатерални уговор је инкорпориран у правни систем Србије Законом о ратификацији међународног пакта о грађанским и политичким правима, Сл. лист СФРЈ бр. 7/71, док је у Републици Мађарској ратификован Уредбом (са законском снагом) – 1976. évi VIII törvényerejű rendelet.

права и основних слобода (као и Протокола уз Конвенцију), која у Члану 10, у односу на Пакт о грађанским и политичким правима, на детаљнији начин дефинише стандарде који се тичу слободе медија. Осим тога, битно је напоменути и чланство Србије и Мађарске у Организацији за европску безбедност и сарадњу (ОЕБС), међународне „организације” формиране 1995. године, на платформи дотадашње Конференције за европску безбедност и сарадњу (КЕБС). При томе, иако одлуке ОЕБС-а нису правно обавезујуће, њихова неспорна морално-политичка снага је могла да има значајан утицај на уставно нормирање слободе медија у поменуте две земље (Кривокапић, 2010: 717). Такође, значајно је нагласити да је (Република) Мађарска од 01.05.2004. године пуноправна чланица Европске Уније, у ком смислу је ступањем на снагу тзв. Лисабонског споразума Мађарска у обавези да се придржава одредаба Повеље о фундаменталним правима Европске Уније, међутим практични ефекти чланства у Унији на слободу медија се од стране појединих аутора означавају као „спорни”, будући да се норме наведеног прописа ЕУ суштински поклапају са одредбама Европске конвенције о људским правима (Крећа, 2012: 640).

Слобода медија у Уставима Р. Србије и Р Мађарске, након повратка класичној либерално-демократској уставности

Иако су пад комунизма на европском тлу, и потпуни заокрет у дотадашњем друштвеном, политичком и економском уређењу погодили Србију и Мађарску практично „истовремено”, различити друштвени, политички и безбедносни чиниоци су утицали да се развој наведене две државе након увођења вишестраначја није одвијао равномерно. У том погледу, било да се говори о томе да је Мађарској комунизам био наметнут „споља” због чега га се ова држава лакше „одрекла”, или да је реч о кризи која је задесила нашу земљу распадом бивше СФРЈ, извесно је да је Мађарска кроз бржу интеграцију у релевантне међународне институције и организације дошла у позицију да под повољнијим околностима уређује питања људских права, међу којима и слободу медија.

У Републици Србији је 1990. године проглашен Устав, којим су организација и одговорност власти, као и уставом гарантована људска права уређена на сасвим нов начин у односу на Устав СФРЈ из 1974. године. У том погледу, иако су оба устава садржала одредбе којима се гарантује слобода медија (из садашње позиције посматрано, у употреби је био превазиђени термин „слобода штампе”), новим Уставом Србије је у потпуности напуштена идеолошка компонента социјалистичке самоуправне демократије, којом је био прожет Устав из 1974. године. Могло би се рећи да су одредбама члана 46. Устава Србије из 1990. у великој мери испоштовани тада присутни међународни стандарди слободе медија, који су били имплементирани у економски развијеним и либерално-капиталистички оријентисаним земљама Западне Европе. Ипак, како се радило о релативно „младој” демократској уређеној држави, у тексту помену-

тог члана Устава, тачније у став 7 је унета одредба која је имала потенцијал да дерогира целокупан смисао слободе медија. Наиме, будући да је спорним чланом прописано да „Средства јавног информисања која се финансирају из јавних прихода дужна су да благовремено и непристрасно обавештавају јавност.”, произлази да је уставотворна власт дала предност приватном капиталу (власницима средстава јавног информисања која се не финансирају из јавних прихода), у односу на разматрано право, будући да су према тексту цитиране уставне норме само средства јавног информисања финансирана из јавних прихода била дужна да благовремено и непристрасно обавештавају јавност. Вероватно да намера аутора текста Устава Србије из 1990. године није ишла у том правцу, већ је највероватније у питању била идеја да се повратком на концепт доминантности приватне својине пружи максималне гаранције њеној неповредивости, те је то омашком учињено и на уштрб гаранција слободе медија.

Поменута одредба, која се може означити као спорна, „исправљена” је већ Уставом СРЈ из 1992. године. У том смислу, да се ради о „грешци” коју је било неопходно отклонити, указује и чињеница да је Уставом СРЈ питање слободе медија дефинисано на идентичан начин као што је то учињено Уставом Србије из 1990., при чему је изостављен једино цитирани став 7. Осим тога, у Уставу СРЈ је слобода медија (штампе) рашчлањена на укупно три члана (чл. 36., 37., и 38. Устава), што суштински није задирало у право дефинисано чланом 46. Устава из 1990.

Кроз процес дисолуције Савезне Републике Југославије, наметнуло се и питање прекомпоновања федералног уређења државе, као и позиције њених федералних јединица – Републике Србије и Републике Црне Горе, што је имало за исход усвајање Уставне повеље државне заједнице Србија и Црна Гора, 04.02.2003. године, која је у материјалном смислу била Устав наведене федералне државе. У Повељи о људским и мањинским правима и грађанским слободама, која је била саставни део Уставне Повеље, у члану 30. уређено је питање слободе медија. Иначе, као и Уставима Србије из 1990. године, и СРЈ из 1992. године, и садржина члана 30. Повеље о људским и мањинским правима недвосмислено сведочи о чињеници да наша земља у то време није била чланица Савета Европе, имајући у виду да су одредбе о забрани изазивања верске, расне и националне мржње путем медија присутне једино у Пакту о грађанским и политичким правима, односно исте не егзистирају у Европској конвенцији о људским правима. Осим тога, када је у питању слобода медија, посебно је значајна била одредба члана 10. Уставне Повеље, која је прописивала непосредну примену одредаба међународних уговора о људским и мањинским правима и грађанским слободама. Питања из домена функционисања медија, препуштена су федералним јединицама да их уреде посебним законима.

У Мађарској пад комунизма, због непостојања општег политичког консензуса, није био праћен доношењем новог Устава 1989. године, већ се приступило обимним изменама мађарског Устава из 1949. године, који је био писан по моделу Устава Совјетског Савеза из 1936. године, у вези са чим се не може искључити ни могућност да се тежило својеврсном уставном континуитету

који је присутан у појединим развијенијим земљама попут САД (Лово, 1999:143-144). Према договору тадашњих најзначајнијих политичких чинилаца усвајање новог Устава „препуштено” будућем сазиву парламента који је биран на првим вишестраначким изборима 1990. године. Међутим, како након парламентарних избора 1990. године није постојала неопходна двотрећинска већина која би подржала нови Устав, наставио је да егзистира поменути (измењени) Устав из 1949. године, који је стицајем околности, уз извесне измене и допуне важио у тадашњој Републици Мађарској до 01.01.2012. године.

Везано за систематику Устава Мађарске, исти је за разлику од наше земље у оквиру једног члана уређивао питање слободе говора и слободе штампе (члан 61). При том, иако наведени приступ има сличности са садржином члана 10 Европске конвенције о људским правима, исти није резултат прилагођавања (тада још не ратификованој) Конвенцији, имајући у виду да је и изворни текст Устава Мађарске из 1949. године гарантовао поменута два права у оквиру истог члана. Такође, у оквиру истог члана је гарантовано и право на слободан приступ информацијама, које је приликом уласка Мађарске у НАТО било подвргнуто извесним модификацијама које су имале за циљ прилагођавање „НАТО стандардима” у заштити тајних података.

Ипак најзначајнија карактеристика Устава Мађарске „из 1989. године”, огледала се у одредбама према којима су се закони којима се ближе уређују слобода медија и право на приступ информацијама од јавног значаја могли усвајати искључиво у форми тзв. „органских закона”, тј. закона за чије је усвајање била потребна двотрећинска већина присутних посланика у парламенту. Управо наведене одредбе су утицале на изградњу главне одлике прве деценије мађарске уставности након пада комунизма. Наиме, будући да је у прва три сазива мађарског парламента једино између 1994. и 1997. постојала политичка групација која је уживала двотрећинску подршку (у ком периоду је и припремано усвајање новог Устава), као централна институција која је фактички преузела на себе улогу уставног нормирања, наметнуо се Уставни суд Мађарске. Будући да је институција Уставног суда у Мађарској била млада, обзиром да је уведена 1989. године, наведени орган је насупрот изворној идеји и концепту уставног судства, преузео улогу „својеврсног” допуњавања Устава (Halmai, Tóth, 2008: 442). У том смислу, кроз веома изражену активност, Уставни суд Мађарске је под изговором „отклањања блокаде” проузроковане непостојењем квалификоване већине у парламенту, донео значајан број аката, међу којима је било и оних који су уређивали питање функционисања медија.

Слобода медија у важећим уставима Републике Србије и Мађарске

Устав Републике Србије из 2006. године, питање слободе медија уређује у члану 50 Устава, који се систематизован у одељку „Људска права и слободе”, другог дела Устава. Пре свега, у првом и другом ставу поменутог члана, нормира се питање оснивања средстава јавног „обавештавања”, у ком се за теле-

визијске и радио станице истиче да се оснивају „у складу са законом”, док се штампани и други медији оснивају „без одобрења”, на начин предвиђен законом. У том погледу, уочљиво је да је за оснивање телевизијских и радио станица већ у Уставу створена могућност да се законом предвиде различити механизми квалификованих услова за оснивање, у виду „одобрења” тј. дозвола које дају надлежни органи или институције са јавним овлашћењима. Други „део” (трећи став) истог члана, у форми констатације „У Републици Србији нема цензуре” заправо гарантује слободу јавног информисања у погледу садржине обавештења и информација које се дистрибуирају путем медија, поред чега се предвиђа да једино суд може да спречи „ширење информација и идеја”, из таксативно набројаних разлога којима би као заједнички именитељ могао да се одреди циљ „заштите безбедности”. Ипак ни суд нема апсолутну слободу у оцени да ли је у конкретном случају реч о „инкриминисаним” делима која за собом повлаче активирање механизма забране објављивања, будући да је поменути ставом установљена категорија заштите набројаних вредности у систему „демократског друштва”, чиме је заправо дефинисано начело којим суд треба да се руководи приликом одлучивања. У четвртном ставу члана 50 Устава, дефинишу се оквири за даљу законску разраду услова за изрицање санкције у форми исправке информације и објављивања одговора на информацију, у ситуацији када су конкретним субјектима (физичким и правним лицима, институцијама, организацијама) повређена права и интереси неистинитом, непотпуном и нетачно пренетом информацијом.

Међутим, заштита слободе медија није исцрпљена у изнетим одредбама члана 50 Устава, већ највиши правни акт Србије садржи и бројне друге гаранције којима се посредно (кроз заштиту шире категорије - људских права) пружа заштита слободи медија у правном систему наше државе. У том погледу, у другом делу Устава (Људска и мањинска права и слободе), у одељку „основна начела”, дефинисана су општа јемства која се тичу примене прописа и начина остваривања људских и мањинских права, као и захтеви који се морају испунити приликом њиховог евентуалног ограничавања. Конкретно, гарантује се непосредна примена права зајемчених Уставом, општеприхваћеним правилима међународног права и потврђеним међународним уговорима, поред чега се истиче да се искључиво законом може прописати начин остваривања ових права, при чему се законском „разрадом” зајемчених права не сме задирати у њихову суштину (члан 18 Устава). Поред тога, дефинисани су „правци тумачења” наведених одредби – сагласно међународним стандардима и у корист унапређења демократских вредности. Такође, у члану 20 Устава се истиче да се „достигнути ниво” права не може умањивати, поред чега се надлежним државним органима намеће дужност посебне пажње приликом њиховог ограничавања. Устав у члану 22 појединцима јемчи судску заштиту људских права и уклањање последица насталих њиховом повредом, поред чега се гарантује и могућност обраћања међународним институцијама. Такође, чланом 170 Устава је предвиђена могућност изјављивања уставне жалбе против „појединачних аката или радњи државних органа или организација којима су поверена јавна овлашћења, а којима се повређују или ускраћују људска права и слободе за-

јемчене Уставом”, и то у ситуацијама када су исцрпљена или не постоје правна средства за њихову заштиту.

Приликом изгласавања закона у Народној Скупштини Републике Србије којима се уређује примена јемчених људских права, Устав у члану 105 не захтева усвајање одлуке већином свих народних посланика, већ је довољна већина гласова присутних посланика на седници на којој постоји „кворум”. Закони којима се уређују људска и мањинска права не могу да буду предмет референдума (члан 108 Устава). Са друге стране, у случају промене Устава, уколико се мењају одредбе које се тичу људских и мањинских права и слобода, спровођење референдума је обавезно (члан 203 Устава).

Након 22 године од пада комунизма, парламент Мађарске је 25.04.2011. године двотрећинском већином донео нови Устав Мађарске, који је ступио на снагу 01.01.2012. године. Слобода медија је дефинисана на следећи начин: „Свако има право на слободу изражавања мишљења. Мађарска признаје и штити слободу штампе. Детаљнија правила о функционисању електронских масовних медија и тржишта дистрибуције информација уредиће се органиским законом” (члан VIII., Поглавље „Слобода и одговорност”). Свега две године након усвајања Устава Мађарске, 01.04.2013. године су ступиле на снагу четврте по реду измене и допуне Устава, које су унеле значајне промене члан Устава који нормира слободу медија и изражавања мишљења. Након измена и допуна, став 3 наведеног члана је предвиђао да у циљу заштите начела равноправности у формирању јавног мњења током предизборне кампање једино јавни сервис може да емитује политичке пропагандне садржаје, и у обавези је да то чини без накнаде. Наведена измена устава, је изазвала бурне реакције како стручне јавности и опозиције, тако и међународних институција попут тзв. Венецијанске комисије и бројних посланика у Европском Парламенту. Наиме, основана је била замерка на спорни став 3, који је посредно „отворио врата” забрани емитовања политичких пропагандних садржаја у кампањи, на „комерцијалним” медијима. Сходно томе, парламент Мађарске је убрзо усвојио и пету по реду измену Устава (ступила је на снагу 01.10.2013. године) којом је исправљена спорна одредба, чиме је омогућено и тзв. „комерцијалним” медијима да учествују у дистрибуцији политичке пропаганде током предизборне кампање. Осим наведене одредбе, четвртом по реду изменом Устава Мађарске унета су још два става која се односе слободу изражавања, којима су унета ограничења везано за наведено право, а која су у потпуности „примењива” и на плану наметања ограничења слободе медија. У том погледу, „новим” ставовима 4 и 5, члана 9 Устава су дефинисана ограничења слободе изражавања у случајевима „повреде достојанства” појединаца (став 4) и националних, верских, етничких и расних групација, чији чланови у случају повреде могу да покрену механизам судске заштите права.

Иако је и у Уставу Републике Србије, у случају „заштите права и угледа”, као једне субјективне категорије, могуће ограничити слободу изражавања, суштинска разлика у односу на решења из Устава Мађарске се огледа у том што су у потоњем слобода изражавања и слобода медија систематизоване у оквиру истог члана, чиме у Мађарској слобода изражавања садржи значајнију

политичку компоненту. У том погледу, решење у Уставу Мађарске се са правом може критиковати, будући да се оставља простор индивидуама и члановима побројаних групација, да на основу субјективног осећаја повреде достојанства издејствују забрану објављивања информација и обавештења путем средстава јавног информисања.

Изузев наведених одредби Устава Мађарске, релевантним се могу сматрати и одредбе које се односе на организацију и спровођење референдума, у ком смислу питања која се тичу људских права не могу да буду предмет референдума (члан 8., поглавље „Држава”).

Недуго по одржавању парламентарних избора у Мађарској 2018. године, на којима мађарска владајућа коалиција окупљена око политичке странке FIDESZ успела да поврати двотрећинску већину у мађарском Парламенту, дошло је до дуго планираних, седмих по реду измена и допуна Устава Мађарске, чиме је ова држава успела на легислативном плану да настави привремено прекинуту реафирмацију хришћанске културе, мађарског патриотизма, кроз пропагирање друштвеног конзерватизма (Гајић, 2019: 138). Између осталог, том приликом је измењен члан 6 мађарског Устава којим се штите „лични интегритет, породични живот и место становања”, на тај начин што су наведене „вредности” дефинисане и као вид ограничења слободе изражавања.⁷

Ограничење слободе медија у нередовним стањима (стањима државне нужде)

Нередовна стања су уставом предвиђени правни режими који се привремено успостављају у стањима опасности у којима су угрожени витални интереси државе (или неког од конститутивних елемената државе), а у којима је могуће одступање од појединих Уставом зајемчених људских права, имајући у виду да Влада добија посебне прерогативе на основу самог Устава (Пајванчић, 2011: 228).

Устав Републике Србије, за разлику од Устава Мађарске који од 2016. године познаје чак шест правних режима нередовних стања, садржи само два таква правна режима – ратно стање и ванредно стање. Ванредно стање се према одредбама Устава Републике Србије проглашава кад јавна опасност угрожава опстанак државе или грађана, уз шта се могу прописати мере којима се одступа од људских права (члан 200 Устава) и то само у обиму „у којем је то неопходно” (члан 202 Устава). При том, ставом 4, члана 202 Устава, у ком су таксативно набројана људска права и слободе која се не могу ограничити, није обухваћена слобода медија, чиме је остављена могућност ограничења овог људског права у ванредном (и ратном) стању. Међутим, у ситуацијама када

⁷ Иако се наведени приступ на први поглед чини као непотребан вид прецизирања већ постојећих ограничења слободе изражавања и слободе штампе, новоусвојеним чланом се превасходно настојао заштитити породични и приватни живот мађарских државних функционера, имајући у виду да су извесни делови опозиционих политичких групација неретко практиковали својеврсне политичке перформансе у непосредној близини пребивалишта високих државних функционера.

мере одступања од људских права (након проглашења ванредног стања) није прогласила Народна Скупштина (надлежност парламента у овом питању је прописана чланом 105 Устава), већ је то учинила Влада Уредбом, Влада је дужна да исту Уредбу поднесе на потврду Народној Скупштини у року пд 48 сати од њеног доношења, односно чим Народна Скупштина буде у могућности да се састане. У случају ратног стања, Народна Скупштина може прогласити мере којима се одступа од Уставом зајемчених људских и мањинских права, у која, сходно члану 202 Устава потпада и слобода медија. При том, у ситуацији када Народна Скупштина није у стању да се састане, наведене мере одступања (као и акт о проглашењу) заједно утврђују председник Републике, председник Народне Скупштине и председник Владе Републике Србије.

Као што је већ поменуто, Устав Мађарске познаје чак шест различитих облика нередовног стања, од којих су четири наслеђена из „Устава из 1989. године”. Наиме, у случају потребе дефанзивног ангажовања мађарских војних снага у иностранству, постоји могућност проглашења „ванредног стања”, у ком случају се формира Савет одбране, који преузима све надлежности органа извршне власти, поред чега обавља и задатке поверене од стране парламента (члан 49). Поред наведеног, предвиђена је и могућност увођења „принудног стања” (члан 50) које би се могло окарактерисати као пандан правном режиму „ванредног стања” у Уставу Србије. Такође, због ратних дешавања у суседној Југославији, у Уставу Мађарске је присутан правни режим „могућност неочекиваног напада” (члан 52), који има за циљ превентивно повећање борбене готовости мађарског система безбедности. Чланство Мађарске у НАТО је имало за резултат да се 2004. године, по захтеву Алијансе у Устав унесе и правни режим „превентивне одбрамбене готовости” (члан 51), који представља својеврстан вид борбене готовости у мирнодопским условима. Шестим по реду изменама Устава Мађарске, 2016. године је унет и правни режим „стање угрожености од тероризма” (члан 51/А), којим је Мађарска желела да пружи додатну потпору систему безбедности превасходно због терористичкин напада који су изведени на тлу Европске Уније, али и због масовних илегалних миграција избеглица и економских миграната са Блиског истока и севера Африке у Европу. На крају, међу стањима државне нужде у Мађарској се налази и „стање опасности” (члан 53), који представља својеврсну ванредну ситуацију у случају значајније угрожености имовине, добара и индустријских постројења услед природних и других катастрофа. Сва наведена нередовна стања дефинисана у Уставу Мађарске, предвиђају могућност одступања од зајемчених права која се тичу слободе изражавања и слободе штампе.

Закључна разматрања

Изнетим особеностима уставних решења којима се на непосредан и посредан начин штити слобода медија у Републици Србији и Мађарској, пре свега је уочљиво да се предметно људско право перципира као политичко право сходно чему се може претпоставити да се кроз даљу законску и подзаконску

разраду ових уставних категорија могу пронаћи решења која „иду у корак” са савременим тенденцијама на пољу функционисања и прогресивног развоја медија. Узимајући у обзир наведено, може се закључити да решења која се налазе у Уставу Републике Србије због своје општости релативно лакше „одолевају” политичким и друштвеним изазовима данашњице, у прилог чему сведочи и релативно велики број измена и допуна Устава Мађарске, у временском периоду од свега седам година од његовог ступања на снагу. Осим тога, описани „турбољентан” статус Устава Мађарске, барем када су у питању одредбе које се односе на одредбе о слободи медија и слободи изражавања, сведочи о томе да евроатлантске интеграције ни у ком случају не могу да се сматрају поузданим показатељем стања демократије у једној земљи. Са друге стране, иако Устав Републике Србије не познаје институт „органских закона”, за чије усвајање је потребна квалификована већина, извесно је да би учвршћивању достигнутог степена људских права, а самим тим и слободе медија допринео извесан институт који би предвиђао квалификоване услове за измену медијског законодавства у нашој земљи.

Поред тога, намеће се закључак да је тачна полазна претпоставка о недовољној „усмерености” Устава да заштити слободу медија од законитости које владају на либерализованим капиталистичким тржиштима, где се информације намењене дистрибуцији третирају као роба која треба да достигне што бољу цену, без обзира на њена својства. Сходно томе, једна нова иницијатива на европском или глобалном нивоу, којом би се редеофинисали и актуелизовали стандарди слободе медија омогућила би државама да посредством својих устава поставе чврсте основе за очување и унапређење демократског поретка.

Литература:

1. Gajić Aleksandar Saša, *Evropski parlamentarni izbori u Mađarskoj i Poljskoj*, Kultura polisa, Novi Sad, 2019. god., posebno izdanje.
2. Despotović Ljubiša, Jevtović Zoran, *Geopolitika medija*, Kultura polisa, Novi Sad 2019. god.
3. Drinóczi Tímea „A kommunikációs jogok áttekintése”. Dostupno na: <http://rmjk.adatbank.transindex.ro/pdf/06.Drinoczi.pdf>
4. Kreća Milenko, *Međunarodno javno pravo*, Pravni fakultet, Centar za izdavaštvo i informisanje, Beograd, 2012. god.
5. Krivokapić Boris, *Enciklopedijski rečnik međunarodnog prava i međunarodnih odnosa*, Službeni glasnik, Beograd, 2010. god.
6. Lovo Filip, *Velike savremene demokratije*, Izdavačka knjižarnica Zorana Stojanovića, Sremski Karlovci, 1999. god.
7. Marković Ratko, *Ustavno Pravo*, Pravni fakultet, Beograd, 2013. god.
8. Mitrović M. Dragan, *Teorija države i prava*, Dosije, Beograd, 2010. god.
9. Orlović Slaviša, *Politički život Srbije između partokratije i demokratije*, Službeni Glasnik, Beograd 2008. god.
10. Pajvančić Marijana, *Ustavno pravo*, Pravni fakultet, Centar za izdavačku delatnost, Novi Sad, 2011 god.

11. Tomušat Kristijan, *Ljudska prava između idealizma i realizma*, Beogradski centar za ljudska prava, Beograd, 2006. god.
12. Halmai Gábor, Tóth Gábor Attila, *Emberi jogok*, Osiris Kiadó, Budapest, 2008. god.
13. Conte Alex, Burchill Richard, *Defining Civil and Political Rights: The Jurisprudence of the United Nations Human Rights Committee*, Ashgate, UK, 2009. god.

CONSTITUTIONAL FRAMEWORK OF FREEDOM OF THE MEDIA IN SERBIA AND HUNGARY

Summary: Although in recent decades there has been a growing tendency to gradually shift the substance of human rights protection from the domestic legal order of the country to international law, due to certain shortcomings of international public law stemming from its systemic features, state constitutions continue to play a major role in protecting human rights and fundamental freedoms. Accordingly, the analysis of the constitutional guarantees of human rights should be the main starting point for improving the framework for their enjoyment and practical application, whereby the application of a comparative method is inevitable, through the comparison of normative solutions in states which are on similar level of development. Starting from the role and importance of media freedom in a modern state, the paper compares the frameworks of media freedom in Republic of Serbia and Hungary through an analysis of the constitutional provisions of the two countries in the post-communist era.

Key words: freedom of the media, freedom of expression, constitution, Republic of Serbia, Hungary.