

др Миодраг Симић,
редовни професор Правног факултета у Београду

ЈАВНА РЕЧ ВИЂЕНА КРОЗ УСТАВНЕ ОДРЕДБЕ

Слобода штампе (као и слобода говора) једна је од грађанских слобода којој се придаје велики значај због њеног односа са низом других права и слобода. Како је јавна реч основни постулат стварања и одражавања јавног мњења, њен третман морао је наћи место првенствено у основном закону било које правно уређене људске заједнице, дакле у уставу. Под слободом ширења јавних информација подразумева се слобода свих субјеката информационог процеса, свих учесника у систему јавног информисања. Како човек тежи не само да буде информисан, већ и да сам буде преносилац информација, неопходна је слобода и преносилаца и прималаца информација. У том сложеном међуодносу, значајна је слобода приступа и коришћења извора јавних информација, али и слобода ширења и селектирања примљених информација. Јавно мњење увек настоји да посредством масовних медија изражава своје ставове о битним проблемима друштвеног живота.

Кључне речи: *Јавна реч. - Цензура. - Устав. - Јавно мњење.*

Информисање је настало из људске потребе за разменом мисли и из користи коју је доносило и доноси. Што је више коришћено то је теже злоупотребљавано. Слобода штампе, као основног средства информисања, схваћена је и као свака друга могућност употребе било којег средства којим се човек служи у разне сврхе, па је, уз коришћење, и злоупотребљавана. Јер, свако, свакад и свуда не поштује подједнако правило садржано у максими "*Uti, non abuti!*" ("Употребљавати не злоупотребљавати!"). Због тога је давно увиђена потреба да се коришћење јавно изговорене речи регулише законом. Уколико је, током времена, повећан број средстава информисања и расла њихова разноврсност, утолико је та потреба постајала неопходнија.

Следећи текст посвећен је тој теми.

Законодавство о штампи настало је у току проналажења и усавршавања средстава помоћу којих је писана информација постајала предмет ширег друштвеног интересовања. Развијало се као део општих појава друштвених и, ближе, као део тежњи својевољнијег човековог поступања изражаваног и слободнијем мишљењу и његовог неометаног саопштавања преко штампе, а касније и преко других тзв. средстава за јавно информисање. Зачеци тог законодавства налазе се у

Повељи о правима (Bill of Rights) државе Вирџинија (1776) сматраној првим правним документом који је гарантовао слободу штампе (1).

Правних прописа о неспутаности јавно изражаване речи било је и раније, али они се односе на цензуру штампе као општег обележја правног режима штампе у XVI, XVII и већем делу XVIII века. Цензура у Енглеској уведена је Наредбом од 14. јуна 1643. године. У Француској је слобода штампе прокламована Декларацијом права човека и грађанина од 26. августа 1789. године, чији члан IX гласи: "Слободна размена мисли и мишљења је једно од најважнијих човекових права. Сваки грађанин може, дакле, слободно говорити, писати, штампати, с тим што одговара за злоупотребе ове слободе у случајевима означеним законом".

Декларација права човека и грађанина је акт у којем је идеја слободе штампе добила прави правни израз, али се у њој први пут непосредно говори о одговорности у случају злоупотребе проглашене слободе штампе. Тако се законодавство о штампи у свету од тада до данашњих дана гради на два темеља правног режима штампе - на слободи јавног информисања и на законској одговорности за евентуалну злоупотребу те слободе.

Декларација права човека и грађанина је историјски документ и представља један од темељних ослонаца човековог битисања у, колико-толико, релативно сношљивим условима живљења. Декларација је политички манифест велике француске револуције из 1789. године. Израз је револуционарног либерализма онога времена - оружаном реаковању на владарски апсолутизам, римокатолички клерикализам и феудално експлоататорско угњетавање народа. Идејна инспирација Декларације је просветитељска, филозофска и политичка мисао знаменитих француских енциклопедиста. Међу њима понајвише: Дидроа, Монтескјеа, Волтера, Жан Жак Русоа и др. Декларација је снажно одјекнула по свету. Најпре у европским земљама, а касније у Сједињеним Америчким Државама и остала је у свету и историји - незаменљива.

Спомињући цензуру покушаћемо да пружимо основна обавештења о њој. Под цензуром се подразумева контрола над средствима обавештавања и информисања: новинама, часописима, књигама, приватној кореспонденцији, јавним иступањима и предавањима, позоришним и филмским делима, телевизијским и радио емисијама, да би се спречило ширење нежељених података или схватања која државна власт забрањује или делатности које су уперене против постојећег друштвеног поретка и државних интереса. Цензуру врше за то задужени органи државе, а у неким земљама и црква, политичке организације, војни органи итд. То је облик јавне цензуре. Она је видљива и према њој се односи као при сметњи са којом се рачуна. Осим ње, постоји и невидљива цензура, односно цензура коју нико тако не назива, нити се пак сматра правом цензуром. То је, међутим, унутрашња цензура, за разлику од оне прве, спољне. Унутрашњу цензуру спонтано обавља сваки уредник, сваки писац, чланови редакцијског колегијума или уређивачких одбора. Цензура се спроводи и телефонским јављањем и на друге начине. И тако - цензура званично не постоји; цен-

(1) *Лексикон новинарства*, Савезна администрација, Београд, 1979, стр. 360-361.

зори званично не одобравају шта се може објавити, али увек остане необјављено оно што "није за објављивање". Унутрашња цензура је много суптилнија од јавне, званичне цензуре. Уредништва у јавној цензури гледају директног непријатеља и брину како да јој доскоче. Супротно томе, у унутрашњој цензури учествују сви - и они који текстове пишу и они који уређују гласила.

Цензура увек стоји насупрот слободи речи и штампе. Једно друго не подноси. Цензура је увек буднија према новинарима, односно новинама, него према књигама или према часописима, магазинима, алманасима... Зато су чак и двострукој цензури у царској Русији могла промаћи ненадмашна дела сада већ руских класика, али је штампа била спутана.

Кроз историју штампе, цензура је била стални пратилац начела о слободи информисања и индикатор остваривања те слободе. Анализом кроз историју штампе можемо констатовати да је први цензор била црква, да би касније ову улогу преузели недемократски режими тамо где су заоштрени унутрашњи и класни односи. Иако је формално укинута, цензура се у појединим земљама јавља у прикривеном виду као облик контроле применом низа мера: финансијским притиском, супспензијом новинара, поткупљивањем власника итд.

Назив потиче од латинске речи *sensor* која је означавала службенике у старом Риму који су се, поред осталог, старали о моралу грађана. Тако је у Римској империји и Грчким државама робовласничка класа спречавала објављивање радова који су угрожавали њене друштвене и економске позиције, а уколико су се и појавили били су спаљивани. Тако су у Атини спаљена дела Протагоре (Protagoras, 415. пре н.е.) из Абдере из Тракије, једног од најзначајнијих хеленских филозофа - софиста, због изражавања сумње у постојање богова. Основна поставка његовог учења била је да је "човек мера свих ствари - постојећих да постоје и непостојећих да не постоје", заступајући крајњи спознајно-теоретски релативизам.

С почетка развоја хришћанства, књижевну и духовну цензуру уводе концили (латински - *Concilium* - црквена скупштина, сабор), забрањујући сва дела која су непожељна цркви, попут Првог сабора у Никеји 325. године, да би у средњем веку имала доминантну улогу у признавању своје догме и учења, сурово се обрачунавајући са противницима. Тако су свака слободна мисао и дело стављени под контролу цркве и владајуће класе, што је оставило негативан печат на ондашњи духовни и интелектуални живот.

У Француској је цензура уведена од стране краља Филипа III Смелог 1274. године. Његова наредба давала је право да универзитети врше цензуру свих рукописа.

Папа Александар VI Борџија је булом од 1501. године успоставио цензуру тамо где је досезала његова јурисдикција, а папа Павле IV издао је 1589. године Индекс забрањених књига (*Index librorum prohibitorum*), који је католичка црква задржала све до данас, допуњујући га сваке године новим књигама.

У апсолутистичким државама феудалног периода цензуру је вршила полиција, а негде и посебни комесаријати за штампу.

Цензура може бити: превентивна, суспензивна и војна. Превентивна цензура обухвата преглед књига, новина, списа и других материјала у рукопису или у првим штампаним отисцима да би се, по потреби, могли забранити пре објављивања. Суспензивна цензура обухвата одлагање или задржавање штампања новина, књига, списа и друго. Војна цензура јавља се тек у првом светском рату. Међутим, и пре тога у многим државама цензурисана су обавештења која су имала војне податке. Тако за време кримског рата (1853-1856.) када је лондонски "Тајмс" ("Times") од 22. X 1854. године објавио неколико војних података у извештају свог дописника са фронта код Севастопоља, британска влада, на основу жалбе свог команданта на Криму, упутила је циркуларно писмо уредништвима свих листова са захтевом да се слични извештаји убудуће избегавају.

У првом светском рату цензуру су увеле све зарађене стране у циљу спречавања "достављања шпијунских извештаја". Од не мањег значаја била је и цензура у јединицама које су контролисале сву приватну преписку војних лица и извештаје ратних извештача. Тамо где није било посебних органа за цензуру исту су обављале старешине, а дописе штампи одобравао је најстарији командант код којег је дописник био акредитован.

У српској војсци, према Уредби о војној цензури за време рата од 28. априла 1915. године, цензура је на војишној територији била у надлежности Врховне команде, а у позадини министра војске и главних војних цензора.

Савремено законодавство о штампи у свету није јединствена правна категорија. Са становишта врсте правних аката чине га устави, закони, подзаконски прописи и судска пракса. С обзиром на разнородност предмета регулисања, и само законодавство о штампи је скуп норми ширих од оних које су садржане само у законима о штампи. Осим Устава и Закона о штампи, ту спадају и одговарајуће одредбе кривичног закона, одредбе прописа о недозвољеној реклами, прописи о заштити оmlадине, прописи о заштити права личности, прописи о заштити и изузетним мерама у односу на штампу у време рата или непосредне ратне опасности и друго.

Штампа се прво развила као средство информисања и то нешто више од 300 година пре радија и телевизије. Отуда је и законодавство о штампи - у односу на регулисање рада осталих средстава јавног информисања - сразмерно и најпотпуније.

У југословенским земљама штампа се јавља касније и спорије се шири него у другим земљама Европе. Разлог можемо наћи у следећем: југословенски народи су живели под влашћу Турске, Аустрије и Венеције, које су спутавале њихов национални, економски и културни развитак. Треба нагласити да су у другој половини XIX века само Србија и Црна Гора имале своју потпуну државну самосталност (Србија без Косова и Војводине), а Хрватска, Словенија, Македонија и Босна и Херцеговина остале су у склопу других држава све до уједињења Југославије 1918. године. Због тога се и штампа југословенских народа појавила знатно касније него у независним европским земљама. То су и били разлози што су први српски и први македонски листови покренути изван територије бивше Југославије.

За први покушај издавања новина у јужних Словена сматра се излазак "Славено-сербског магазина" 1768. године у Венецији. Издао га је познати књижевник и гравер Захарије Стефановић Орфелин, један од најпросвећенијих Срба XVIII века, школован у западним центрима културе - Бечу, Будиму и Венецији.

Када говоримо о развоју духовних тековина српског народа, а с тим у вези и о развоју српске штампе, ваља рећи да је средиште ове штампе све до седамдесетих година XIX века било међу Србима у Јужној Угарској. Међутим, и поред неповољних политичких прилика тог доба, у Србији су се развијале националне слободе, а духовни и културни напредак растао је из године у годину. Тако почетком седамдесетих година Београд постаје центар српске штампе. У овом периоду београдска штампа морала је да се бори са изузетно јаком цензуром и да јој се одупре. Овај период српске штампе, односно њеног развоја, карактерише настојање да листови добијају информативни садржај. Такву тенденцију усваја лист за политику и право "Говорница", покренут 1870. године.

Упоредо са појавом штампе у Србији, као самосталној држави јужних Словена, јављају се и прописи о штампи. Уредба о цензури штампе, усвојена 1832. године у Србији, регулише "шта се у Србији може штампати". "Сретењски устав", донет после Милетине буне од стране Милоша Обреновића, на Сретење, 3/15. фебруара 1835. године у Крагујевцу, па се из тих разлога и назива "Сретењским" уставом, ни у једној одредби свој 142 члана не спомиње штампу. Уставом из 1869. године створене су знатно повољније могућности за развој политичког живота и стварни услови за излагање политичких листова. Већ од 1859. године у Србији се може говорити о два политичким странкама, иако оне нису биле формално организоване: режимској - конзервативној и опозиционој - либералној. Као и све политичке организације и оне су се бориле за власт и утицај, служећи се у томе "као важним средством - штампом" (2).

У праћењу развоја штампе у Србији морамо се задржати на припреми за издавање првих прaviх новина. Оне су у Србији почеле да излазе 5. јануара 1834. године у Крагујевцу, под називом "Новине Српске". Биле су политички лист и уједно службено гласило, а покренуте су са задатком да помажу у општим напорима на образовању и културном уздизању народа, како је наглашено већ у првом броју. Излазак првих новина обележен је великим одушевљењем читалаца, уз истицање још једног успеха државе. Пресељење Државне штампарије у Београд 1835. године означавало је и пребацивање штампања овог листа у Београд, што је било условљено са више елемената: већи број становника, с тим и више читалаца, боље саобраћајне везе са унутрашњошћу, лакше слање листа у суседне земље, где су Срби били жељни штампаних ствари из Србије.

Либерални политичари су преко својих листова критиковали рад владе, што је за собом повлачило честе забране тих листова и прогоне уредника. Либерална опозиција, која је оштрим забранама листа онемогућавана да критикује режим и износи своја становишта и мишљења,

(2) Др Миодраг Симић, "С народом 'Политика' 1904-1915", Београд, 1989, "Научна књига", стр. 17.

била је приморана да их износи ван Србије. Тако је "Дневник" у Новом Саду постао главно стедиште либералне опозиције из Србије. Либерална опозиција користила је и друге листове - "Слободу" и "Заставу". У тој борби користила је и услуге Змајевог шаљивог листа "Змај".

Проблем слободе штампе, који се јавио већ у другој половини XIX века, да би се јавно испољио 1848. године, био је за Србију један од најактуелнијих проблема. Од тада безмало није било заседања Народне скупштине на којој питање штампе није било постављено у свој својој оштрини. Да је овом питању поклањана пуна пажња види се и из чињенице да је у раздобљу од 1870. године, када је донет први закон о штампи, од 1900. године у Србији девет пута мењан или укидан закон о штампи (3).

Између 1839. и 1869. године сменила су се два суштински различита уставна поретка. Први је био период владавине уставобранитеља, а други се поклапа са другом владом кнеза Михаила и обележен је важним променама уставног система у Србији.

Убиство кнеза Михаила у Топчидеру, 29. VI 1868. године, изненада је поново променило политичку ситуацију у Србији. После убиства државним ударом за кнеза је проглашен Милан, малолетни унук Јеврема Обреновића. Велика скупштина је за намеснике одредила Миливоја Блазнавца, Јована Ристића и Јована Гавриловића.

Уставом Кнежевине Србије из 1869. године у одељку II. - *О правима и дужностима грађана*, слобода изражавања мисли дефинисана је у члану 32. на следећи начин.

"Сваки Србин има право да каже своју мисао: речима, писмено, средством печатње или у виду ликова, саображавајући се у томе прописима закона.

О печатњи издаће се нарочити закон" (4).

После ступања на снагу Устава од 1869. године, Либерална странка, која је једина могла да створи озбиљну опозицију, постала је владајућа странка. Новостворене странке: напредњаци и радикали, незадовољни постојећим стањем, у свој политички програм унели су промену устава.

Устав Краљевине Србије из 1888. године прокламовао је слободу штампе на следећи начин у члану 22.

"Сваки Србин има право да у границама закона искаже своју мисао: говором, писмено, штампом или у сликама.

Штампа је слободна.

Не може се установити ни цензура ни каква друга превентивна мера која спречава излазак, продају или растурање списа и новина.

За издавање новина није потребно претходно одобрење власти.

Од писца, уредника, издаваоца или штампара неће се тражити никакво јемство (кауција).

Новине и друге штампане ствари могу се забранити (узаптити) само ако садрже: увреду Краља и Краљевског дома, или увреду страних владалаца и њихових домова или позив грађана да устају на оружје...

Писац је одговоран за спис. Кад је писац непознат, или кад не станује у Србији, или је неспособан за одговорност, одговорни су уредник, или штампар, или растурач" (5).

(3) Др Миодраг Симић: "Улога и значај професора Слободана Јовановића у развоју научне публицистике у нас", Београд, 1991, Правни факултет, стр. 359-363.

(4) *Устави и владе Кнежевине Србије, Краљевине Србије, Краљевине СХС и Краљевине Југославије (1835-1941)*, Београд, 1988, стр. 77.

(5) *Ibid.*, стр. 109.

Александар Обреновић био је познат као владалац који је извршио три државна удара: први, 1. априла 1893. године када се прогласио пунолетним; прокламацијом од 9. маја 1894. године укинуо је Устав из 1888. године и вратио на снагу Намеснички устав из 1869. године и противуставним актом октроисао Устав од 6. априла 1901. године.

Међународно окружење Србије с почетка XX века карактерисало је следеће: притисак Русије, којој се све више окреће Александар после захлађења односа са Аустријом, притисак радикала који заузимају све оштрији курс према владавини Александра, као и његова жеља да смири страсти због своје женидбе са Драгом Машин. Све то били су разлози за проглашење октроисаног Устава 1901. године.

Устав Краљевине Србије од 1901. године у члану 34. о штампи говори следеће:

"Исказивање и предавање јавности својих мисли сваком се грађанину српском ујемчава. Ограничења у томе могу се чинити само законом; али се цензура не може завести ни законом" (6).

Закон о штампи из 1904. године о томе каже:

"Сваки Србин има право да, у границама закона, исказе своју мисао писмено, штампом и у сликама" (7).

Закон је садржавао критеријуме о тежини кривице учињене штампом; за кривице учињене против одредаба овог закона одговорни су:

"1. Писац, уредник, власник, штампар, сликар, резач и разносач; 2. Уредник је одговоран за све што је без пуног потписа у листу изашло, као и онда када је потписник измишљена личност или је ван домаћаја српских власти; 3. Кад се не зна за одговорног уредника одговоран је штампар; кад се не зна штампар, онај који растура, продаје, разноси" (8).

Закон о штампи из 1904. године донет је у време насталих политичких слобода, па и повољнијих услова за развој штампе; у периоду када је Србија ступала путевима западноевропске грађанске демократије, што представља уједно и период процвата демократије и у Србији. "Тако се раздобље од 1903-1912. године сматра златним добом Србије, будући да представља у суштини завршетак једног бурног периода у развоју Србије, српског друштва, доба које је трајало и испунило цео један век" (9).

У току првог светског рата у Краљевини Србији уведена је војна цензура 1915. године, с правом забране вести војног карактера. Седиште њених органа увек се налазило при Врховној команди, а пресељено је у Београд почетком 1919. године. Војна цензура престала је почетком априла 1920. године.

Међутим, влада Краљевине Срба, Хрвата и Словенаца завела је превентивну цензуру фебруара 1919. године, којом је у штампи и другим облицима изражавања гушена свака смела мисао и писана реч. Тежак и веома несрећен период провизоријума (привремене организације државне управе) испољавао се у разликама гледишта на државно уређење између српске владе и Југословенског одбора. Тек после две и

(6) *Ibid.*, стр. 151.

(7) Чл. 1. Закона о штампи од 12. јануара 1904. године са изменама и допунама од 9. фебруара 1904. године.

(8) *Ibid.*, стр. 152.

(9) Интервју проф. др Димитрија Ђорђевића, "Књижевна реч", број 291, 25. XII 1986, стр. 1, 22-23.

по године по уједињењу, на Видовдан, 28. јуна 1921. године, донет је први устав Краљевине Срба, Хрвата и Словенаца, којим је уређено централизовано управљање државом. Устав Краљевине Срба, Хрвата и Словенаца од 1921. године, донет на Видовдан 28. јуна (познат као Видовдански устав) у члану 13. слободу штампе дефинише:

"Штампа је слободна.

Не може се установити никаква превентивна мера која спречава излагање, продају и растурање списа и новина. Цензура се може установити само за време рата или мобилизације и то за ствари законом унапред предвиђене. Забрањује се растурање и продавање новина или штампаних списа који садрже: увреду Владаоца или чланова Краљевског дома, страних државних поглавара, Народне скупштине, непосредно позвање грађана да силом мењају Устав или земаљске законе, или садрже тешку повреду јавног морала. Али у тим случајевима власт је дужна за 24 часа по извршењу забране спровести дело суду, а овај је дужан такође за 24 часа оснажити или поништити забрану. У противном случају сматра се да је забрана дигнута. Редовни судови одлучују о накнади штете независно од судске одлуке о поништењу забране.

За кривице штампом учињене одговарају: писац, уредник, штампар, издавач и растурач. Нарочитим законом о штампи одредиће се кад ће и у којим случајевима које од напред побројаних лица на који начин одговарати за кривице штампом учињене. Све кривице штампом учињене судиће редовни судови" (10).

Доношењем Закона о заштити јавне безбедности и поретка у држави, 2. августа 1921. године, забрањена је свака комунистичка делатност. Овај Закон измењен је и допуњен 6. јануара 1929. године. "Иза овог другог текста следио је Закон о Државном суду за заштиту државе од 24. октобра 1930. године који је са њим чинио једну целину" (11). Законом о Државном суду за заштиту државе суђење о свим делима из Закона о заштити (државе) јавне безбедности и поретка у држави било је предато у надлежност том специјалном суду, познатом због своје строгости према екстремним покретима - левичарским и демократским: Комунистичкој партији, усташкој организацији, ВМРО и др. Оба поменута закона остала су, са мањим изменама, на снази све до почетка другог светског рата.

Закон о штампи од 6. августа 1925. године о слободи штампе садржи:

"Штампа је слободна.

Слобода штампе састоји се у неспреченом исказивању мисли у новинама или другим штампаним предметима или у сликама, цртежима или у другим предметима, механичким или хемијским путем направљеним за умножавање, који су намењени јавности или у тако умноженим и растурици предметима, у границама Устава и држаним законима одредити" (12).

У Закону о штампи пише о забранама:

"1. У време рата и мобилизације може се забранити даље излагање свих новина као и њихово растурање и других штампаних ствари, кад садрже оно што је цензура забранила да се штампа (измена Закона од 6. јануара 1929. године).

Министар унутрашњих дела може посве забранити даље излагање новина:

1. ако су новине у месец дана бар три пута биле забрањиване;

2. ако новине не штампају у наредном броју исправке;

3. ако се новчане глобе на које је одговорно лице осуђено не плате у року од три дана" (13).

(10) Устави и владе..., стр. 211.

(11) Правна енциклопедија, "Савремена администрација", Београд, 1979, стр. 1649-1650.

(12) Чл. 1. Закона о штампи од 6. августа 1925. године са изменама и допунама и Уредбом о односима између новинара и великих листова.

(13) Ibid., стр. 11.

Под забраном излажења подразумева се стварна забрана излажења новина, тј. забрана и када новине под прикритим обликом спољно другачије изгледају него првобитне којима је излажење забрањено.

Завођењем шестојануарске диктатуре 1929. године држава је лишена много чега: укинут је устав; распуштена је Народна скупштина; укинута је више закона, па и Закон о штампи. Уведена је обавезна цензура за све штампане ствари. Распуштене су све политичке странке. Забрањено је било одржавање зборова и јавних договора.

Краљ Александар I Карађорђевић је објавио проглас којим се обратио народу и у њему рекао "да уклања све посреднике и сметње између њега (краља) и народа". Тиме је ставио до знања да се ослања непосредно на народ, али му је главни ослонац била војска, из чијих је редова именована и председника владе лично њему одговорног.

Узрок увођења те врсте политичке диктатуре је политичко стање у држави: услед спољног притиска реакционарних клерикалних, као и сепаратистичких снага из западних крајева државе (насељених римокатолничким становништвом), а и терористичких дејстава усташких и македонствујушћих организација, снабдеваних и подстрекаваних из реваншистичких европских држава, чланица некадашњих централних сила и скоро свих суседних држава, с територијалним претензијама према Југославији и услед отвореног антидржавног дејствовања главних политичких снага (и странака) из Хрватске, а делом и из Словеније и Македоније. Терористичке групе, усташке и македонствујушче, непрестано су вршиле саботаже и уморства. Обезбеђења јавних објеката и личности била су недовољна. Парламентарне опструкције постале су редовне, а цео политички живот личио је на хаос. И краљ је, с пристанком влада "савезничких" држава, укинуо постојећи устав, распустио Парламент и укинуо парламентарни систем и - завео диктатуру.

Влада састављена 6. јануара 1929. године одмах је увела цензуру штампе: све што би било штампано обавезно је одношено на цензуру у окружно државно тужилаштво. Тиме је првенствено била погођена дневна штампа. Зато су се власници дневних листова (прво у Београду, а после и у другим градовима) договорили с новом владом о завођењу још једног облика цензуре. То је била превентивна цензура. Обављали су је ранији новинари професионалци, а новопостављени чиновници новооснованог Централног пресбириа при влади. Пресбирио био је основан да "командује" јавношћу у Југославији. Шеф му је постао познати публицист др Милан Марјановић. Још приликом оснивања, у крилу Централног пресбириа основано је одељење превентивне цензуре, али је нису звали "превентивна", већ само - цензура. У њему су радили прави цензори: читали су донесене им текстове још у "шифовима". Дакле, увек пре објављивања. Радакције листова, часописа и других публикација, имале су подобне људе, обично "сигурне", али не и своје боље сараднике, задужене да цензорима у Централном пресбириу односе тек отиснуте "шифове", сачекају док буду прочитани, па телефоном јаве редакцији шта не може бити објављено; било да је то цео текст или неки његов део. Цензор би обавезно потписао сваки прочитани текст на сваком "шифу" и ударио печат Централног пресбириа. Било је то важно и за редакције и за превентивну цензуру, јер је свака редакција те цензурисане "шифове", силом законских прописа,

слала у окружно јавно тужилаштво заједно с првим отиском односног броја листа. Државни тужилац би редовно сравњивао, од прве до последње стране листа, текстове објављене у броју, са текстовима на цензурисаним "шифовима". Од њихове подударности зависило је хоће ли државни тужилац одобрити пуштање броја листа у промет или неће. Али не само од тога: државни тужилац је имао законско (право) овлашћење да забрани чак и на превентивној цензури одобрени текст, односно цео број, због само једног прилога. То би била и последња реч цензуре - за односни број неког листа, али је због таквих случајева много листова и трајно забрањивано.

Две године после завођења шестојануарске диктатуре краљ Александар је увео ограничену уставност.

Нови октроисани (даровани) устав, краљ је дао 3. септембра 1931. године. У Уставу Краљевине Југославије од 1931. године о слободи штампе говори се у неколико речи:

"Свакоме је слободно, у границама закона, изразити своје мишљење путем речи, живе или писане, сликама и другим средствима" (14).

Међутим, у пракси, ништа није мењано. Пракса двоструке цензуре у Југославији трајала је све до 6. априла 1941. године.

Штампа је гушена, али су листови излазили, што је увелико зависило од вештине прилагођавања постојању цензуре и од располагања довољним средствима за издавање листова или којих других публикација. Осим цензуром, власти су утицале на јавна гласила и захтевима од власника листова да отпусте сараднике "непоћудне" за режим. У таквим условима у редакцијама се развио манир писања текстова подешених да измакну цензури, односно цензоровом оку. Листови су били пуни езоповски писаних текстова, мада највећи број њихових аутора није читао Езопове басне, пуне вештине писања и мудрости.

У време окупације Југославије и њене поделе на окупационе зоне, излазило је много листова. У Београду су излазила три дневна листа: у штампарији и кући "Политика" излазила је "Обнова", коју је потписивао тадашњи директор "Политике" Владислав Рибникар. У штампарији "Времена" излазило је "Ново време", чији је главни и одговорни уредник био дугогодишњи највиђенији новинар "Политике", а последњи шеф Централног пресбиороа, Предраг Милојевић. У тој штампарији штампан је на немачком језику "Donau Zeitung".

Новинари, сарадници и уредници, у "Обнови" и у "Новом времену" били су новинари из "Политике" и "Времена", који су после 6. априла 1941. године формално престали да излазе, осим једног, који није био из наведених листова.

Временом је мењан састав и уредника и сарадника у тим листовима.

Морамо, међутим, нагласити да су поједини новинари долазили у окупационе листове по специјалном задатку Комунистичке партије и престајали са радом када им је то било наложено. Поједини су радили, али су били политички неопредељени. Мали број је прихватао "нови поредак" који је диктирао окупатор.

У време окупације Југославије, у њеним распарчаним деловима излазило је много листова попут "Обнове" и "Новог времена": у

(14) *Ibid.*, стр. 250.

Загребу, Љубљани, Новом Саду, Пљевљима, Сарајеву итд. Без застоја су функционисале и радио станице тамо где их је било. У свима су главни уредници, уредници и сарадници били људи из домаће средине. Гласила и радио станице под окупацијом функционисали су све до повлачења непријатеља из земље.

С друге стране, партијски комитети и одбори НОФ редовно и стално су издавали листове, билтене, летке и слично, када је то било изводљиво. Орган КПЈ "Борба" излазила је у Ужицу октобра и новембра 1941. године. Одштампано је 19 бројева. Излажење је настављено 1. октобра 1942. године и до 27. фебруара 1943. у босанском градићу Дринићи изашло је 20 бројева. У Београду је од августа 1942. године, све до ослобођења главног града, илегално излазио орган НОФ Србије "Глас", да би легално излажење наставио од 1951. године (тада већ одавном дневни лист). НФ Црне Горе и Боке издавао је једно време "Побједу". "Глас Славоније и Барање", орган НОФ, илегално је излазио од 1943. године до краја рата. Од 1944. године излазио је "Глас Босанске крајине", орган НОФ. Од новембра 1941. у Срему је илегално излазио, прво као партијски орган, касније као орган НФ, лист "Истина". До краја рата изашло је 113 бројева тог листа. Ту нису поменути сви листови и сл. који су излазили ту и тамо на ослобођеној (или неослобођеној) територији.

Сва та, условно названа штампа, и са једне и са друге стране имала је политичко-ратни садржај. Она није зависила ни од каквих прописа, нити се држала уставних одредаба. Све је у овим листовима било вануставно. Примерено времену - неуставном, ратном.

У жеку борби у другом светском рату, 5. новембра 1943. године основана је Телеграфска агенција нове Југославије (Танјуг), чији је први директор био Владислав Рибникар, сувласник и директор листа "Политика" у међуратном периоду.

"Новоформирана агенција имала је веома важан задатак; да домаћој и иностраној јавности емитује истините податке о збивању у Југославији, а нашој јавности о догађајима у иностранству, односно о ситуацији на другим бојиштима широм света" (15).

Југославија је у другом светском рату, борећи се у саставу снага антихитлеровске коалиције, под вођством снага социјалистичке провeнијенције, извела и револуцију. Нова државна власт, увела је и нови режим.

Један од првих закона који је усвојен и објављен био је Закон о штампи. Усвојила га је Привремена народна скупштина 24. августа 1945. године, што значи да је усвојен само три месеца по завршетку рата на југословенским просторима (16). То нам казује колики је значај нова држава придавала законитости у развоју земље.

Закон о штампи у члану 1. каже:

"У Демократској Федеративној Југославији штампа је слободна. Нико не може бити спречен у слободном изражавању својих мисли путем штампе, осим у случајевима које овај Закон предвиђа" (17).

(15) Мр Миодраг Симић, *Породица Рибникар и њена улога у штампи*, Годишњак града Београда, књ. XXIII-1976, стр. 243.

(16) Службени лист, број 65. од 31. августа 1945.

(17) *Закон о штампи*, члан 1.

Закон о штампи јасно дефинише кад штампа може бити подвргнута мери судске забране и то у члану 11:

- "забрањује штампање ствари које изазивају или распирују националну, расну или верску мржњу и раздор;
- које позивају на побуну, диверзије и саботаже;
- увреде и клевете пријатељских земаља;
- ширење лажних и алармантних вести;
- издавање војних тајни;
- које вређају и клевету представничка тела, написе који врше тешку повреду морала и подстићу на криминал" (18).

После Другог светског рата прва је донела свој устав Федеративна Народна Република Југославија 31. јануара 1946. године, захваљујући већ успостављаним односима на основу уставних одлука АВНОЈ-а од 29. новембра 1943. године у Јајцу.

Устав ФНРЈ, донет 31. јануара 1946. године, у Глави V - Права и дужности грађана, о слободи штампе говори у члану 27:

"Грађанима се зајемчује слобода штампе, говора, удруживања, зборов, јавних скупова и манифестација" (19).

Устав не разрађује ове слободе појединачно.

У периоду од 1945-1950. године усвојено је више прописа о информисању, односно о штампи и радио-дифузији. Циљ тих прописа био је да средства информисања играју културно-васпитну улогу и да подстићу учешће маса у друштвеном и политичком животу. Овај, у ствари, први период југословенског новинарства поклапа се са централизованом државном управом и одговорношћу штампе државним и партијским органима.

"Уставни закон о основама друштвеног и политичког уређења ФНРЈ и савезним органима власти" донела је Народна скупштина ФНРЈ 13. јануара 1953. године. Он формално не ставља ван снаге Устав од 1946. године, али га стварно замењује изузев делова главе I до V. Он нормира ново и друкчије друштвено и политичко уређење које је засновано на друштвеној својини средстава за производњу, на самоуправљању произвођача у привреди и самоуправљању радног народа у општини, граду и срезу (20). Уставни закон од 1953. године преузима одредбе Устава из 1946. године о слободи штампе.

У новом Закону о штампи и другим видовима информисања, донетом 1960. године, говори се први пут у историји штампе у нас о регулисању рада, циљевима и задацима филма, радио-дифузије и телевизије. Ове промене говоре нам о значајним променама у југословенском друштву тог периода. Наведеним законом искључен је сваки облик контроле или ограничења у раду средстава јавног информисања.

Настанком самоуправне фазе развоја југословенског друштва, долази до знатног ослобађања редакција зависности од политичких форума. Редакције се више нису морале ослањати, у мери као до тада, на форуме, као што је то било у фази етатизма. Овај период означава постепену демократизацију штампе и осталих средстава информисања. Међутим, како у том периоду, тако и касније, рецидиви дотадашњег рада редакција и појединаца још ће се дуго осећати.

(18) *Ibid.*, члан 11.

(19) Службени лист ФНРЈ, Регистар за прво (I) полугође 1946, број 10, страна 78.

(20) *Политичка енциклопедија*, "Савремена администрација", Београд, 1975, страна 1117.

Нови Устав из 1963. године прокламовао је неколико нових начела која се односе на јавно информисање - штампу и друге медије из те области. У њему пише:

"Зајемчена је слобода говора и јавног иступања, слобода збора и другог јавног окупљања.

Грађани имају право да путем средстава јавног информисања изражавају и објављују своја мишљења, да се користе средствима информација за своје обавештавање, да издају новине и друге ствари..." (21).

Прокламовање јавности у раду и права грађана да буду обавештени о свим пословима друштвено-политичких фактора условило је и улогу јавног информисања, које је постало сегментом ондашњег система друштвеног самоуправљања.

Упоредивањем уставних одредаба о слободи јавног информисања у уставима бројних држава у свету и у југословенском Уставу из 1963. године, види се да Устав СФРЈ из 1963. године шире обрађује слободу информисања него друге државе.

Новинама уведеним Уставом из 1963. године у јавно информисање проширена су права субјекта, тј. грађанина. Грађанин је добио право да буде обавештен много потпуније него раније. Истинито и објективно информисање јавности подиже се на степен уставног принципа.

У временском раздобљу од доношења Устава из 1963. године до доношења Устава из 1974. године није било битних законских прописа који би одређивали друкчији положај или улогу средстава јавног информисања. У наведеном периоду долази до децентрализације и у самој области информисања. До уставних амандмана и њиховог усвајања 1971. године за целу Југославију важио је један Закон о јавном информисању. Усвајањем уставних амандмана коју су 1974. године ушли у нови Устав СФРЈ, највећи део материје из области јавног информисања пренесен је у надлежност република и покрајина, које су добиле право да самостално доносе законе и о јавном информисању.

Нови Устав из 1974. године, са становишта слободе информисања, проширио је и доградио одредбе о слободама грађана. Од свих облика слободе, прописаних Уставом 1974. године, најдаље се отишло у слободи информисања. Испољена је у два сегмента: пошилићаца и прималоца. Пошилићалац је дужан да прикупља и шири информације, а грађанин-прималац да буде обавештен о догађајима у земљи и у свету. Устав садржи (у том смислу) више начела и принципа као што су: јавност рада, принцип универзалности, начело релевантности, принцип личне одговорности и принцип отворености извора информисања. - *Јавност рада*. Јавност рада представља основни услов информисања и основно начело слободе информисања. Разрађивањем материје од јавности рада нови Устав из 1974. године то шире чини у IV, VII и VIII делу основних начела, као и у чл. Устава 4, 97, 128, 166, 167, 169. и 281. Нарочито је наглашено начело јавности у обављању друштвених послова, тј. обавеза државних органа да обавештавају јавност о онемо шта раде. - *Принцип универзалности*. Принцип универзалности обрађен је у члану 168. Устава из 1974. године. Он гласи: "Зајемчује се право грађанина да буде обавештен о догађајима у земљи и у свету који су од

(21) Устав СФРЈ 1963, члан 40.

интереса за његов живот и рад, као и о питањима од интереса за заједницу. Штампарадио и телевизија и друга средства јавног информисања и комуницирања дужни су да истинито и објективно обавештавају јавност, као и да објављују мишљења и информације органа, организација и грађана који су од интереса за јавност. Зајемчено је право на исправку објављене информације којом се наноси повреда права или интереса човека, организације или органа” (22). - *Начело релевантности*. То је обавеза коју Устав прописује да се грађанин информисе о свим питањима од значаја за остварење његовог друштвеног и економског положаја. Постоји, наравно, изузетак, а то су информације које имају карактер тајне. Међутим, поставља се питање - ко треба да одреди која је то информација од интереса за грађане и јавност, а ко садржај информације треба да прогласи тајним. - *Принцип личне одговорности*. Као нова институција уведена је лична одговорност одговорног лица за истинито, благовремено и потпуно информисање органа управљања, као и радника. Остало је отворено питање: како то спровести у живот! - *Принцип отворености извора информисања*. Новим Уставом из 1974. године афирмише се принцип отворености извора информација према грађанима који су добили пуно право на информацију, а уз назначење да се тајном проглашава само оно што је неопходно. И ту је остало неодређено ко је надлежан да утврди шта је тајна! Уставом је загарантовано право грађана на информацију, што нас упућује да је реч о уношењу у Устав новог права за све грађане. Али не упућује на то и како га остварити. И слобода информисања постала је уставно начело, јер је информисање дефинисано као делатност од посебног значаја.

Уставом из 1974. године нарушена је јединственост система информисања тиме што су републике, па чак и покрајине, добиле самосталност у односу на федерацију. Републике и покрајине добиле су значајно право надлежности и у правном регулисању информисања. Питања од заједничког интереса за све федералне јединице регулисала је федерација, а то су: ”уношење и растурање иностраних средстава за информисање и иностраног информативног поступања у Југославији, иностране информативне установе и активност иностраних дописника и дописништава у нашој земљи, спречавање злоупотребе штампе и других облика информисања, прописи у области радио-веза када је у интересу земље” (23).

Нови Устав Републике Србије из 1990. године проширио је њеним грађанима простор слобода и права, уносећи неке потпуно нове облике, као што су: ”тајност података о личности, право напуштања и повратка у земљу - право на пасош, неплаћање школарине у свим ’јавним’ школама, неплаћање здравствене заштите за децу и старе, право на политички плуралистичке изборе, слобода политичког организовања и рада, забрана цензуре и забрана спречавања растурања штампе, право на правичну накнаду за рад итд.” (24). Код личних и политичких слобода, како наводе приређивачи новог Устава, које су веће него до сада, уставно обезбеђење постигнуто је: ”искључивањем других органа

(22) Устав Социјалистичке Федеративне Републике Југославије из 1974, Београд, ”Савремена администрација”, члан 168, страна 132.

(23) Лексикон новинарства..., стр. 359.

(24) Устав Републике Србије 1990, Београд, 1990, стр. 112.

сем суда при ограничавању неких слобода - лична слобода, тајност писма, неповредивост стана; непосредним уставним утврђивањем режима пријаве, а не одобрење за уживање слободе збора и других јавних окупљања, политичког организовања и рада, слободе штампе и других видова јавног обавештавања (25). Закључак који би се могао извести био би: новим Уставом појачана је реалност слобода и права човека и грађанина.

Нови Устав Савезне Републике Југославије из 1992. године, и поред умањења државне територије, као и умањења становника Југославије, представља континуитет Југославије као државе. У II одељку чији је наслов "Слобода, права и дужности човека и грађанина", нови Устав Савезне Републике Југославије из 1992. године представља, у ствари, уставну декларацију људских слобода и права. Поред осталих слобода, о слободи штампе говоре чланови Устава СРЈ бр. 35, 36, 37, 38. и 39 (26). У члану 35. каже се: "Јамчи се слобода убеђења, савести, мисли и јавног изражавања мишљења.

(Примљено 22. јуна 1993)

*Dr. Miodrag Simić,
Professor of the Faculty of Law in Belgrade*

EXPRESSION OF VIEWS IN PUBLIC AND RELEVANT CONSTITUTIONAL PROVISIONS

Summary

Expression of views in public has been used both properly and without justification - while frequently proclaimed as free, but secretly usurped. Depending on the general climate in society and environment, as well as on the subjects involved, various attitudes have been characteristic regarding that phenomenon. Since the word pronounced in public is the basic postulate of creating and changing public opinion, there was a need to find a position for it in legislation, namely in the highest act - constitution. Thus, legislation on the press has been developing as a part of the struggle for freedom of individual, for free expression of opinion, including the possibility of free expressing of views in the press and other mass media.

Beginnings of such legislation are found in the Bill of Rights of the State of Virginia (1776), considered the first legal document guaranteeing freedom of the press, which was the characteristic of the legal regime in this matter in XVI, XVII and major part of the XVIII century.

In France the freedom of the press has been proclaimed by the 1781 Declaration of Rights of Man and the Citizen (article 11). The idea of such freedom is found in that document for the first time, but also a definite formulation of liability in case of its misuse. In such a way legal regime of the press has been built on two foundations - freedom of public information activity and sanctions for misusing that freedom.

(25) Устав Републике Србије 1990, Београд, 1990, стр. 113.

(26) Устав Савезне Републике Југославије 1992, Одељак II.

Contemporary legislation is not a unified legal category. In terms of kind of relevant statute, or act, it consists of constitutions, statutes, subordinate legislation, and judicial practice. Because of the complexities of the matter, press legislation is an aggregate of precepts wider than the ones directly relating to the laws of press. It includes, namely, civil law provisions, those on unfair advertising, extraordinary measures in time of war or immediate danger of war, etc.

The present article is a historical review of Yugoslav legislation in its endeavours to regulate the freedom of expressing the views in public, sometimes extending its scope and sometimes restricting it, depending on circumstances and general development of society and state.

Key words: *Expressing the views in public. - Censorship. - Constitution. - Public opinion.*

*Miodrag Simić,
professeur à la Faculté de droit de Belgrade*

LA PAROLE PUBLIQUE VUE À TRAVERS LES DISPOSITIONS CONSTITUTIONNELLES

En ce qui concerne la parole publique, on en a autant usé qu'abusé, elle a été proclamée publiquement libre, et secrètement, on se l'appropriait. On se comporte envers elle de manière du milieu et des sujets. Etant donné que la parole publique est le postulat élémentaire de la création et du maintien de l'opinion publique, son traitement devrait trouver sa place avant tout dans la Constitution. La législation sur la presse évoluait comme partie intégrante de la lutte pour la liberté de la personnalité de l'homme, pour la liberté de l'expression et pour la pensée libre et sa communication libre à travers les médias. Les origines de cette législation se trouvent dans la Charte des droits (Bill of Rights) de l'Etat de Virginie (1766) qui est considérée comme premier document juridique garantissant la liberté de la presse qui était la caractéristique du régime juridique de la presse au cours des XVIème et XVIIème siècles et de la majeure partie du XVIIIème siècle. En France, la liberté de la presse a été proclamée par l'article 11 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1781. L'idée de la liberté de la presse obtient sa véritable expression dans cette Déclaration, mais la Déclaration parle aussi pour la première fois de la responsabilité dans le cas d'abus de la liberté proclamée de la presse. C'est ainsi que la législation sur la presse dans le monde s'édifie depuis cette époque jusqu'à nos jours sur les deux bases du régime juridique de la presse - sur la liberté de l'activité de l'information publique et sur les sanctions pour l'abus de cette liberté.

La législation contemporaine sur la presse dans le monde n'est pas une catégorie juridique unie. Du point de vue des types d'actes, elle se compose de Constitutions, de lois, de règlements et de la pratique des tribunaux. Etant donné la diversité des objets de la réglementation, la législation sur la presse est elle-même un ensemble de normes plus vastes que celles contenues uniquement dans les lois sur la presse. Outre la Constitution et la loi sur la presse, s'y rangent les dispositions pertinentes de la loi pénale, les dispositions des règlements sur la publicité illicite, les règlements sur les mesures extraordinaires concernant la presse en temps de guerre ou de menace de guerre directe.

L'auteur montre dans son article comment - et à quelle époque - le législateur en Yougoslavie désirait et voulait laisser un espace plus vaste ou plus restreint et comment il comprenait le sens et le rôle de la parole publique.

Mots clé: *Parole publique. - Censure. - Constitution. - Opinion publique.*