



PORED NEZAVISNOG SUDSTVA,
SLOBODNA ŠTAMPA PREDSTAVLJA
JEDNU OD DVE "VLASTI"
KOJE NE TREBA DA BUDU
ODGOVORNE PREMA POLITIČARIMA

BLIŽE O TOME

OBE SLUŽE KAO MOĆNA PROTIVTEŽA
KORUPCIJI U JAVNOM ŽIVOTU
I OBEMA JE POTREBNA POSEBNA
ZAŠTITA.

VESTI

NAČELA SLOBODE MEDIJA

VLADE TREBA DA PRIHVATE
OSNOVNA NAČELA KOJA
ODREBUJU NJIHOV PRISTUP
MEDIJIMA.



NAČELA SE, UOPŠTE UZEV,
ODNOSE NA ZAKONE I
OGRAĐENJA

MEDIJI

Pored nezavisnog sudstva, slobodna štampa predstavlja jednu od dve „vlasti“ koje ne treba da budu odgovorne prema političarima. Obe služe kao moćna protivteža korupciji u javnom životu i obema je potrebna posebna zaštita. Nasuprot sudijama i javnim tužiocima, privatne medije niti biraju niti njihov izbor odobravaju političari. Bez slobodnih medija građansko društvo postaje obogaljeno, kako zbog nedostatka informacija tako i zbog nemogućnosti da pokrene javnu raspravu.

NAČELA SLOBODNE ŠTAMPE

Vlade treba da prihvate osnovna načela koja određuju njihov pristup medijima. Načela se, uopšte uzev, odnose na zakone i ograničenja.¹

Primer takvih načela nalazi se u Povelji o slobodnoj štampi (*Charter for a Free Press*) koju su usvojili novinari iz 34 zemlje na Svetskoj konferenciji „Glasovi slobode“ (*Voices of Freedom World Conference*), na kojoj se raspravljalo o problemima cenzure.² Tadašnji generalni sekretar Ujedinjenih nacija Butros Butros-Gali izjavio je da „ona (načela Povelje) zaslužuju podršku svakoga ko se zalaže za unapređenje i zaštitu demokratskih institucija“. Dodao je da mere, iako nemaju obaveznú snagu, izražavaju ciljeve „kojima teže sve slobodne nacije“.

Povelja glasi:

- ▶ *Direktna ili indirektna cenzura su neprihvatljive; zakoni i praksa koji ograničavaju pravo informativnih medija da slobodno prikupljaju i distribuiraju informacije moraju biti ukinuti, a predstavnici vlasti na nacionalnom i lokalnom nivou ne smeju se mešati u sadržaj štampanih ili emitovanih vesti, niti smeju braniti pristup bilo kom izvoru informacija.*
- ▶ *Nezavisnim informativnim medijima, kako štampanim tako i elektronskim, mora se omogućiti da se pojave i deluju slobodno u svakoj zemlji.*
- ▶ *Vlade ne smeju praviti razliku u svom postupanju, ekonomskom ili nekom drugom, prema in-*

formativnim medijima unutar zemlje. U onim zemljama gde postoje i vladini mediji, mediji koji su nezavisni treba da imaju isti slobodan pristup kao i državni svim materijalima i sredstvima neophodnim za njihovu izdavačku delatnost odnosno emitovanje.

- ▶ *Države ne smeju da ograniče pristup rotopapiru, sredstvima za štampanje i distributivnim sistemima, radu informativnih agencija, frekvencijama za emitovanje i objektima koji su za to potrebni.*
- ▶ *Osuđuju se vlasti koje zakonskim, tehničkim i poreskim postupcima sprečavaju distribuciju vesti i protok informacija.*
- ▶ *Vladini mediji moraju uživati nezavisnost u uređivanju i biti otvoreni za različita stanovišta. Ovo treba utvrditi zakonom i potvrditi u praksi.*
- ▶ *Treba omogućiti neograničen pristup domaće štampe i elektronskih medija spoljnim informativnim servisima; na sličan način, javnost treba da uživa pravo da prima strane publikacije i strane programe bez ometanja.*
- ▶ *Državne granice moraju biti otvorene za strane novinare. Ne smeju se primenjivati kvote, a molbe za vize, akreditivne za predstavnike štampe i druga dokumenta neophodna za njihov rad treba brzo odobravati. Stranim novinarima treba da se dozvoli da putuju slobodno po zemlji i da imaju pristup kako službenim tako i neslužbenim izvorima vesti, kao i da slobodno unesu u zemlju i iznesu iz nje sav neophodan profesionalni materijal i opremu.*
- ▶ *Moraju se ukinuti sva ograničenja slobodnog ulaska u novinarstvo ili rada u novinarstvu, poput uslovljavanja rada dozvolama ili drugim odobrenjima.*
- ▶ *Novinarima se, kao i svim građanima, moraju garantovati lična bezbednost i puna zakonska zaštita. Novinari koji rade u ratnim područjima smatraju se civilima koji uživaju sva prava i imunitet priznat drugim civilima.³*

Sloboda izražavanja i sloboda medija se nalaze među osnovnim ljudskim pravima i čine osnovni sastojak demokratskog društva. Slobodni, nezavisni i pluralis-

tični mediji su suštinska stvar ako se želi da društvo bude slobodno i otvoreno, a vlast odgovorna.

Članice OEBS-a su već izrazile svoju privrženost načelu slobodnih, nezavisnih i pluralističnih medija, u završnom aktu iz Helsinkija 1975. godine. Ovaj akt je postao vodilja za sve zemlje OEBS-a, kao i neodvojivi deo svakog dokumenta koji je od 1975. do danas OEBS usvajao u vezi sa slobodom izražavanja. U želji da ojačaju sprovođenje svojih obaveza u vezi sa slobodom izražavanja, članice OEBS-a su 1997. godine odlučile da ustanove je-dinstvenu instituciju - predstavnik OEBS-a za slobodu medija (OSCE Representative on Freedom of the Media).⁴

Predstavnik OEBS-a za slobodu medija je skrenuo pažnju na brojna pitanja koja izazivaju zabrinutost u istočnoevropskim i bivšim sovjetskim republikama. Glavna među njima mogla bi se nazvati „strukturalna cenzura“. To je posredni pritisak na medije od strane postojećih političkih i eko-nomskih struktura, koje često potiču iz doba bivše vlasti. „Strukturalna cenzura“, kao i bilo koji drugi oblik cenzure, može da u praksi donese propast medijima. Ako se izuzmu mediji u državnom vlasništvu, moglo bi se reći da mediji sami sebe „dovode na položaj“, a da ih na tom položaju održava javnost koja smatra njihove proizvode vrednima i zato ih konzumira. Ovo važi i za štampane i za elek-tronske medije.

Neophodan preduslov slobode medija jeste garancija slobode izražavanja, koja se može naći u većini ustava.

NEZAVISNOST MEDIJA

Ko treba da bude garant slobode medija? Cenzura štampe ima mnogo oblika i pojavljuje se gotovo u svim zemljama. Samo nekoliko zemalja ima zakonski sistem koji garantuje apsolutnu slobodu medija.

Prvi amandman ustava Sjedinjenih Država, kao što je provereno pred Vrhovnim sudom SAD-a, blizu je garantovanja društva bez cenzure koliko i neka određena zakonska odredba.

Ustav Malavija je jedinstven u tom pogledu budući da podržava koncept slobode medija, i to ne jednom već dvaput, sledećim rečima:

„Svaka osoba ima pravo na slobodu izražavanja.“

„Štampa ima pravo da slobodno izveštava i objavljuje u Malaviju i inostranstvu i ima najpotpuniji mogućí pristup svim javnim informacijama.“⁵

Zakonima o „slobodi izražavanja“ neophodna je podrška i zaštita sudstva. Zato je preduslov za stvaranje slobodnih medija dobar pravni sistem koji je nezavisan od političkog uticaja i čija sudska praksa zasnovana na ustavu podržava koncept slobode medija. Sudije mogu da crpe snagu iz člana 19 Međunarodne konvencije o građanskim i političkim pravima (*International Convention on Civil and Political Rights*), koji glasi:

„Svako ima pravo na slobodu mišljenja i izražavanja; to pravo uključuje slobodu traženja, primanja i prenosa informacija i ideja svih vrsta bez obzira na granice, usmeno, u pisanom, štampanom ili u obliku umetničkog dela, ili bilo kojim drugim izabranim sredstvom.“

MEDIJI U DRŽAVNOM VLASNIŠTVU I JAVNI RADIO-DIFUZNI SISTEMI

Neki tvrde da država nema šta da traži u vlasničkoj strukturi masovnih medija. Malo ko će se, međutim, suprotstaviti konceptu javnog radio-difuznog servisa.

Tri su suštinske odlike ovih servisa. Njihovi ciljevi se razlikuju od onih koje diktira tržište; oni emituju informacije, obrazovne programe i zabavne sadržaje raznih žanrova; i, iznad svega, kao pravi javni servis, oni su slobodni za svakoga.

I na radio-difuznom tržištu se može propasti. Ako se sve prepusti tržištu, ishod će biti programi koji neće odražavati želje čak ni dobro obavještenih gledalaca i slušalaca. Prepušteno samo sebi, tržište bi moglo da stvori navalu nasilja i pornografije, jer se možda takvi sadržaji sviđaju mnogim potrošačima. Zbog toga javna politika ima ključnu ulogu u tome da ispravi propuste do kojih tržište dovodi.⁶

U mnogim zemljama sama vlada je najveći vlasnik medija (često su to vodeće televizijske i radio-stanice), a takvo stanje podriva sam koncept obezbe-

divanja istinske nezavisnosti medija od državnog uticaja. Ponekad, ali ne uvek, zakonom se garantuju prava novinara koji rade u državnim preduzećima i stepen slobode koji oni uživaju. Svaki zakonski nedostatak u ovom kontekstu predstavlja direktnu pretnju nezavisnosti medija.

Možda je najbolji od svih model koji predstavlja Britansko radio-difuzno preduzeće (British Broadcasting Corporation - BBC). Ova institucija je osnovana aktom izvršne vlasti (kraljevskom poveljom) i povremeno zaključuje formalne sporazume sa vladom o uslovima kojima obezbeđuje svoje postojanje. Trenutno važeći sporazum je zaključen na 10 godina, što znači da nije vezan za mandat vlade sa kojom je dogovoren. Institucija se finansira od nameta koje vlada prikuplja od gledalaca. Stav 2.1 (prva suštinska odredba) glasi:

2.1. Preduzeće je nezavisno po svim pitanjima koja se tiču sadržaja njegovih programa, vremena njihovog emitovanja ili prenošenja, kao i u upravljanju ovim poslovima.⁷

Postoji neprestano nadmetanje između vlade i BBC-ja, čiji upravnici, mada ih imenuje vlada, teže da odbrane svoju nezavisnost od kritika vlade. Radeći to, oni su zaštićeni snažnim javnim mnenjem koje podržava to nezavisno radio-difuzno preduzeće.

Alternativa je američki radio-difuzni sistem, koji se finansira kombinovano - iz priloga članova, federalnih budžetskih davanja, donacija i zadužbina nevladinih organizacija i sponzora iz privatnog sektora, kao i od poreskih prihoda iz budžeta federacije, država i lokalne vlasti. Javni radio-difuzni servis (PBS, the Public Broadcasting Service) predstavlja sistem televizija, dok se radio programi emituju preko Nacionalnog javnog radija (NPR, National Public Radio). Uprkos uobičajenom shvatanju da se ovaj sistem uglavnom zasniva na finansiranju iz budžeta, činjenica je da prihodi iz privatnih izvora čine čak 75 procenata.⁸

OGRANIČENJA VLASNIŠTVA

Privatno vlasništvo nad medijima nosi sa sobom opasnost od stvaranja konglomerata masovnih medija. Koncentracija vlasništva nad medijima u ru-

kama nekolicine vodi ka odstranjivanju onih koji drugačije misle i preti demokratiji usled povećane mogućnosti za manipulisanje mišljenjem biračkog tela. Blizina ove pretnje nalaže donošenje snažnih i principijelnih propisa radi ograničenja mogućnosti za integracije i preuzimanje medija. Država treba da obezbedi da na medijskom tržištu uvek postoji konkurencija. To je sve teže postići u globalizovanom svetu, a posebno u eri satelitskih televizija. Međutim, razvoj Interneta je u određenoj meri demokratizovao mogućnosti za prenošenje vesti. Ovaj razvoj može da dovede do drugih problema, ali je u svakom slučaju značajan, pošto je komunikacija na globalnom nivou prestala da bude isključivo zona moćnih.

Velika Britanija je jedna od zemalja koje žele da neguju raznovrsnu vlasničku strukturu. Zabranjeno je da medijske holdinge stvaraju: lokalne vlasti; političke organizacije; verske zajednice (regulatorni organi mogu na osnovu diskrecione odluke da otklone ovu zabranu u vezi sa nekim službama); tela koja se finansiraju iz javnih izvora; reklamne agencije i tela za koje regulatori smatraju da već poseduju neprimereni uticaj. Takođe je zabranjeno „ukršteno vlasništvo“ u medijima, čime se ograničava mogućnost stvaranja kompanija koje bi objedinjavale radio, televiziju i štampane medije.⁹

OGRANIČENJA U POGLEDU SADRŽAJA

Ograničenja široko prihvaćenog prava na slobodu izražavanja odnose se na prava zaštite ugleda i privatnosti pojedinaca, stvari iz oblasti državne bezbednosti i zabrane koje su osmišljene da zaštite javne interese koji se mogu razložno opravdati u demokratskom društvu (npr. zabrana pornografije i pedofilskog materijala).

Član 10 Evropske konvencije o ljudskim pravima glasi (u prevodu objavljenom na stranici beogradskog Medija Centra - prim prev):

- 1. 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 drža-*

ve da zahtevaju dozvole za rad televizijskih, radio i bioskopskih preduzeća.

2. *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 ili kriminala, zaštite zdravlja ili morala, zaštite ugleda ili prava drugih, sprečavanja otkrivanja obaveštenja dobijenih u poverenju, ili radi očuvanja autoriteta i nepristrasnosti sudstva.*

Mnogi novinari smatraju takva ograničenja razumnim, a gotovo svi bi se složili da se ona uvek moraju usko tumačiti. Krivične tužbe za uvrede i klevete mogu se koristiti radi zastrašivanja, pa čak i hapšenja novinara i dovođenja na prosjački štap novinara ili vlasnika medija. Još je gore što se takvi propisi mogu koristiti za učutkivanje, finansijsku likvidaciju i zatvaranje političkih protivnika kada oni kritikuju vladajući režim.

Mada bi zakoni i propisi trebalo da pruže odgovarajuću zaštitu ugledu nevinih, to ne znači da bi, na primer, trebalo sprečiti objavljivanje neke informacije samo zbog toga što bi ona mogla da nanese štetu javnom ugledu nosioca neke državne funkcije. Kad bi se tako radilo, podrila bi se sloboda izražavanja. U odluci Evropskog suda za ljudska prava navodi se da se političar „neizbežno i svesno otvoreno izlaže strogom nadzoru svake njegove reči ili dela, kako pred novinarima tako i pred celokupnom javnošću, i da zato mora da pokaže više trpeljivosti“.¹⁰ Zakoni treba da prave razliku između poštenih i svesnih ili zlonamernih grešaka u izveštavanju i da omoguće da brzo izvinjenje bude način da se ispravi kleveta koja nije namerno objavljena.

TERET DOKAZIVANJA ISTINE - OPASNOST DA SE ISTINA OBJAVI

Nije prošlo mnogo od kad su vlasti u brojnim zemljama srednje Evrope usvojile zakone koji predviđaju oštre kazne za novinare čiji tekstovi mogu da se shvate kao uvreda nosilaca visokih državnih funkcija. Ponekad se čak ne pravi razlika u odnosu na to

da li je informacija istinita ili ne. Drugim rečima, činjenica da je novinar pisao istinu o nedoličnom ponašanju najviših predstavnika vlasti neće pomoći kao odbrana na sudu kada je tužba podneta zbog uvrede. To, naravno, vodi do zastrašivanja novinara i cenzure, što predstavlja veliku prednost za korumpirane funkcionere. S tim u vezi, propisi koji se odnose na uvrede trebalo bi da budu podvedeni pod propise koji regulišu klevete. Daleko bolje primere pružaju zakoni Francuske i Nemačke.

U Francuskoj se branjenik može u odbrani pozvati na istinu, postupanje u dobroj nameri ili privilegiju. Istina će optuženog u potpunosti opravdati, izuzev u krivičnom ili građanskom procesu kad je izneta istina zaštićena na osnovu propisa o privatnosti, kada je stara više od deset godina ili je u pitanju predmet koji podleže amnestiji, rehabilitaciji, zastarelosti ili zavisi od uspeha strane u postupku po žalbi. Optuženi koji se ne može pozvati na to da je iznosio istinu može da pruži dokaz da je postupao u dobroj nameri, na primer: da je verovao u istinitost izjave; da je bio pod pritiskom roka za predaju teksta; da je želeo da informiše javnost; da se ogradio rečju „navodno“; ili da izjava potiče iz drugog izvora.

I u Nemačkoj je nađena dobra ravnoteža. Mediji na osnovu ustava uživaju slobodu izražavanja, što ograničava dejstvo tužbi za javnu klevetu protiv njih, a i naknade štete zbog klevete su u Nemačkoj manje nego one u SAD-u i zemljama poput Velike Britanije.

Krivični propisi o kleveti u Nemačkoj poznaju tri oblika ovog krivičnog dela: uvreda, usmena kleveta i zlonamerno klevetanje. Uvredom se smatra napad na čast tužioca koji može da umanjí njegov ugled u društvu. Usmena kleveta je ona koja je izrečena trećem licu i takva da umanjuje osobu o kojoj je reč u očima članova zajednice koji ispravno razmišljaju. Zlonamerno klevetanje je ono koje podrazumeva svesno i namerno širenje lažnih činjeničnih stavova koji su ili uvredljivi ili mogu prouzrokovati štetu nekom licu.

Kao odbrana u građanskom i krivičnom postupku za klevetu mogu da posluže: istina, legitimni javni interes i komentar, odnosno kritičko mišljenje. Mada je istina dobro sredstvo za odbranu, ona ne može uvek da otkloni optužbe. Legitimni javni interes se može koristiti jedino kada se izjava odnosila na či-

njenično stanje. Nemački sudovi daju prednost odbrani kada se ona zasniva na javnom interesu. Takođe, naglasak se jasno stavlja na ispravljanje objavljenih grešaka u vidu poricanja i izvinjenja, dok je naknada štete u drugom planu.

Predstavnik OEBS-a za slobodu medija takođe je istakao zloupotrebu propisa o javnoj kleveti od strane vladinih službenika, koja često dovodi do zatvaranja nezavisnih, a naročito opozicionih glasila, kao veliki razlog za brigu. Korišćenje tužbi za klevetu može da ugrozi korektivnu funkciju koju mediji imaju u vezi sa važnim poslovnim odlukama vlade, a naročito da obeshrabri njihovo istraživanje korupcije.

Često se u nekim zemljama u tranziciji vrši pritisak na novinare istraživače koji pišu o zloupotrebama u javnim institucijama da otkriju svoje izvore, tj. identitet zaposlenih unutar sistema od kojih su za zloupotrebe saznali. Ova činjenica naglašava značaj Preporuke Komiteta ministara Saveta Evrope [Recommendation R (2000)], prema kojoj novinari imaju pravo da ne otkriju svoj izvor informacija.

UTICAJ VLADE PREKO (NE)OBJAVLJIVANJA REKLAMA

U mnogim zemljama u razvoju, količina novca koji se troši u reklamne svrhe je veoma mala. Kao posledica toga, mediji imaju hroničan manjak sredstava i postaju u opasnoj meri zavisni od prihoda od reklama. Sa jedne strane, veliki oglašivači (a sama vlast je često jedan od najvećih) na taj način vrše snažnu kontrolu nad sadržajem glasila. Takođe, politički i poslovni entiteti imaju široke mogućnosti da podmiću izveštače (obično bedno plaćene) kako bi ovi pravili priloge koji služe njihovim političkim i poslovnim interesima. U takvoj situaciji štampa često ne uspeva da odigra ulogu čuvara društva.

Treba uspostaviti jasna pravila o tome gde će se objavljivati reklame koje se finansiraju iz javnih izvora.

KONTROLA ŠTAMPE KROZ REGISTRACIJU NOVINA I NOVINARA

U nekim zemljama se izdavanje dozvola za rad koristi kao vid kontrole štampe. Jedini legitiman razlog za nametanje traženja dozvole je da se obezbedi da novine imaju registrovanu adresu na koju bi mogle da se upućuju tužbe u slučaju da njihovi vlasnici prekrše zakon.

Uslovljavanje novinarskog rada dozvolama može imati razne oblike, a često predstavlja vid zastrašivanja. U nekim zemljama vlade teže da neposredno regulišu izdavanje dozvola medijskim preduzećima i njihovim zaposlenima, dok su u drugim sindikati novinara ti koji pokušavaju da nametnu ograničenja svojim članovima. Praksa da se traže dozvole za rad ne služi javnom interesu i ne postoje valjani razlozi kojima bi se mogla podržati. Ukidanje dozvola za rad treba da obuhvati i strane dopisnike; oni treba da imaju jednak pristup informacijama i jednake šanse za obavljanje svog posla kao i domaći novinari.

CENZURA I ODGOVORNOST

Svaki oblik ograničenja medija treba da bude u skladu sa prethodno citiranom Evropskom konvencijom o ljudskim pravima.

Ključni činilac svih pitanja u vezi sa ograničavanjem slobode medija je taj da se o ograničenjima javno raspravlja i da ih tumači potpuno nezavisno sudstvo, sačinjeno od čestitih pojedinaca.

U mnogim mladim i krhkim demokratijama, međutim, novinari i mediji su ograničeni svojim nedovoljnim iskustvom, pa je iskušenje da se ponašaju manje odgovorno veoma primamljivo. Zakoni koji u biti obezbeđuju punu slobodu medijima da ne budu odgovorni mogu da nanesu štetu ovim mladim demokratijama. U jednoj takvoj zemlji posmatrači na izborima su izvestili da preteranosti u izveštavanju medija predstavljaju najveću pretnju za izborni proces.¹¹

U tom smislu važno je osnivanje, na primer, Saveta za štampu (*Press Councils*). Ovakve savete osnivaju sami mediji, ili pak država. Oni mogu da budu sastavljeni tako da obezbede otvoreni forum za žalbe javnosti protiv medija, da upute prekore štampi

kada je neodgovorna i da tim sredstvima utiču do izvesne mere na promenu ponašanja medija. Treba reći i to da dosadašnji rezultati rada takvih saveta nisu bili naročiti i da od njih ne treba previše očekivati.

Medijski saveti treba da budu nezavisni i da njima upravljaju ljudi koji su uvaženi u društvu zbog nepristrasnog stava i čestitosti. Ova tela ne bi trebalo da imaju ovlašćenje izricanja pravnih sankcija, jer bi im to omogućilo da postanu moćni cenzori. Izveštaji saveta treba da imaju snažan moralni uticaj, koji će da crpi snagu iz ugleda koji to telo treba da uživa u javnosti i integriteta njegovih članova. Od koristi je postojanje obaveze da svaki medij na čiji rad je bila podneta primedba objavi u punom obimu neprerađen tekst saopštenja medijskog saveta o tom slučaju.

Tanka je linija između odgovornog i neodgovornog novinarstva. Pošto je tako, vreme i mesto su važni činioci koji treba da utiču na rasuđivanje. Uistinu, moralna snaga medijskog saveta je bolji put da se obezbedi odgovorna štampa nego da se vlada i sudovi snabdeju širokim ovlašćenjima za suzbijanje njene slobode.

Tvrđnje o neodgovornom ponašanju medija često dovode do pozivanja na to da se uspostave sistemi i donesu zakoni koji bi obezbedili slobodu medija „u razumnoj meri“. Iskustvo pokazuje da je pojam „razumno“ veoma subjektivan i da njegovo prihvatanje u ovom kontekstu predstavlja prvi korak ka raznim oblicima cenzure.

Najefikasnije se sloboda medija štiti kada su oni sami u stanju da brižljivo procene svoje sudove pre nego što ih iznesu u javnost. Dati izdavačima i novinarima slobodu u isto vreme znači i opteretiti ih teškim odlukama koje se tiču njihove odgovornosti prema javnosti. Odgovornim prosuđivanjem urednika i novinara, uz podršku sudstva, razvijaju se tradicija i kultura slobode medija. Ta kultura je najvažniji garant slobode medija i samim tim garant da će oni biti sposobni da neprestano kontrolišu rad nosilaca javnih funkcija. Tradicija mora da obezbedi da mediji budu oštri u nadzoru nad radom onih kojima je javnost poverila poslove.¹²

Medijska kultura, što je danas postalo očito u mnogim demokratijama, mora da uključi i osećaj

da je dužnost medija da „uznemiravaju zadovoljne“ (nosiocima visokih državnih položaja) da bi „zadovoljili uznemirene“ (opšta javnost).

Bez sumnje, ta kultura može ponekad da ode u krajnost i da stvori neodgovorne medije. Ova cena je, izgleda, neizbežna. Nezavisno i mudro sudstvo i efikasan medijski savet mogu da pomognu da se takvi ispadi obuzdaju. No, bez obzira na sve, društvo bi trebalo da pristane da plati tu cenu kako bi se obezbedilo veće dobro, što sloboda medija i jeste. Vredan je pažnje zbog svog duha (iako možda sporan u svom bukvalnom značenju) stav lorda Mekgregora (McGregor of Durris), predsednika Komisije za žalbe na štampu Velike Britanije (*U. K. Press Complaints Commission*):

„Slobodno društvo koje očekuje odgovorno ponašanje od strane slobodne štampe mora da nastavi da toleriše i neke, „često zapanjujuće“, neodgovorne postupke medija kao cenu slobode, zato što štampa koja je slobodna da bude odgovorna mora takođe da bude slobodna da bude neodgovorna.“¹³

ETIČKI KODEKSI ZA NOVINARE

Primer da novinari prihvataju svoju odgovornost i postavljaju profesionalne standarde sa obaveznim etičkim ograničenjima dala je skupština Sindikata novinara Slovačke, propisujući sledeće standarde za svoje članove:¹⁴

I. Novinar i javnost

Novinar će učiniti sve što je potrebno da javnosti pruži istinite, precizne, proverene, potpune i profesionalne informacije. Da bi informacije bile istinite, nužno je da činjenice na osnovu kojih se one daju budu objektivne koliko god je to moguće i u stvarnom kontekstu, bez izvrtanja ili skrivanja okolnosti, i uz odgovarajuće korišćenje stvaralačkih sposobnosti novinara. Ukoliko se neki podaci ne mogu proveriti, neophodno je to napomenuti. Novinar može slobodno da izrazi lično ili grupno mišljenje u okviru ograničenja pluralističkog konteksta ideja ukoliko time ne krši građanska prava drugih lica ili grupe lica i ukoliko ne ugrožava društveni moral. U isto vreme, sam novinar treba da poštuje zahtev za slobodnom razmenom mišljenja i za slobodnim pro-

tokom informacija. Novinar uvek poštuje meru dobrog ukusa i prikladnost sredstava izražavanja.

Novinar ima pravo i moralnu dužnost da odbije objavljivanje informacije koja je netačna, poluistinita (izvrnuta), spekulativna, nepotpuna ili vođena poslovnom interesom (tzv. „skriveno reklamiranje“).

Ukoliko novinar objavi netačnu, poluistinitu (izvrnutu), spekulativnu ili nepotpunu informaciju, to mora da ispravi, uključujući i objavljivanje ispravke ili odgovora. Ispravka se mora objaviti u približno istom grafičkom uređenju, a najbolje bi bilo i na istom mestu gde je bila objavljena i informacija koja se ispravlja. Uz odgovor autora originalne informacije ne bi trebalo davati „odgovor na odgovor“ kako jedna strana ne bi stalno bila u prednosti.

Optužbe za koje ne postoje dokazi, zloupotreba poverenja ili profesije zarad lične ili grupne koristi, falsifikovanje dokumenata, izvrtanje činjenica, svaka laž i namerno zadržavanje znanja o kršenju zakona i društvenog morala za novinara predstavljaju najveću profesionalnu krivicu.

II. Novinar i predmet njegovog interesovanja

Novinar preuzima odgovornost za sve što objavi. Bez pristanka osobe na koju se informacija odnosi, novinaru nije dozvoljeno da takvu osobu kleveta, niti da se upliće u njen privatni život, osim ako ona postupa suprotno zakonu ili načini prestup.

U ime objektivnosti, novinar će pokušati da u toku pripreme i ostvarenja svog rada pruži priliku svim osobama kojih se stvar tiče da o njoj progovore.

III. Novinar i izvor informacija

Novinar ima neporecivo pravo slobodnog pristupa svim izvorima informacija.

Novinar je obavezan da obavesti dostavljača informacija o svojim namerama bez odlaganja. Kada novinar prikuplja informacije, ne koristi silu.

Novinar ne koristi metode pritiska kada prikuplja informacije.

Novinaru nije dopušteno da zloupotrebljava događaje i izjave kojima je bio svedok niti dokumente koje je reprodukovao.

Novinari su obavezni da kriju svoj izvor informacija sve dok ih od takve obaveze ne oslobodi sâm izvor ili sud.

IV. Novinar, redakcija i izdavač

Novinar ima pravo na ugovor o radu na osnovu kojeg će moći da zadovolji svoje materijalne potrebe i profesionalno poštenje.

Novinar ima pravo da odbije svaki pritisak da radi protiv svojih uverenja. Novinar prima naloge od pretpostavljenih isključivo u skladu sa ugovorom koji ima.

Novinar ima pravo na zaštitu od neposredno pretpostavljenog i od izdavača, koja obuhvata sva pravna i druga dostupna sredstva, uključujući tu i pravo korišćenja pseudonima. Novinar ne sme da promovise privatne i subjektivne interese zarad lične koristi, niti će se potpisivati ispod komercijalnih ili plaćenih reklama.

Redakcija ima pravo da bude konsultovana od strane uređivačkog ili izdavačkog odbora o svakoj odluci koja je od značaja za rad redakcije.

V. Novinar i njegove kolege

Novinar neće objaviti rad nekog drugog pod svojim imenom ili inicijalima.

Novinar ne sme da preuzima navode iz drugih publikacija ukoliko ne navede njihov izvor.

Novinar neće istovremeno u više uredništava da nudi isti rad za objavljivanje.

Novinar neće menjati sadržaj autorskog rada bez pristanka autora.

Novinar neće umanjivati ovlašćenja ili sposobnosti svojih kolega; tokom zajedničkog rada poštovaće njihove potrebe i mišljenja.

VI. Novinar i javni interes

Novinar se sa primerenim poštovanjem odnosi prema ustavnom poretku države, njenim demokratskim institucijama, važećim zakonima i opšteprihvaćenim moralnim načelima društva.

Novinar ne sme da podstiče na napadački rat, nasilje ili nasrtljivost kao sredstvo za rešavanje međunarodnih sukoba, političku, građansku, rasnu, nacionalnu, versku ili neku drugu netrpeljivost. Novinar pokazuje dužno poštovanje prema drugim državama i narodima i prema njihovim demokratskim tradicijama.

U mnogim zemljama novinari imaju goruću potrebu za uvežbavanjem veština koje su potrebne za sastavljanje istraživačkih izveštaja i za dobijanjem slike i uvida u međunarodne standarde.¹⁵

ISTRAŽIVAČKO NOVINARSTVO

Istraživačko novinarstvo je jedno od najvažnijih oruđa koje javnost može da koristi za otkrivanje korupcije. Istraživačko novinarstvo je teško, a ponekad i opasno zanimanje, i zato ga treba ohrabriti i podržati. Postoji mnoštvo pravila koja se moraju ispuniti ako se želi da istraživačko novinarstvo bude profesionalno. Na primer, bugarska nevladina organizacija „Koalicija 2000“ je narednom naraštaju novinara preporučila 11 takvih pravila:¹⁶

- ▶ *Uvek proveriti dva puta informaciju; koristi najmanje dva nezavisna izvora.*
- ▶ *Utvrđi entitete i lica čiji će interesi biti pogođeni tvojim istraživanjem.*
- ▶ *Savetuj se sa pravnikom, posebno kada ispituješ dokumentaciju koja predstavlja dokaz.*
- ▶ *Izbegavaj da daješ svoje kvalifikacije u izveštajima.*
- ▶ *Koristi pseudonim kada se to ne može izbeći.*
- ▶ *Budi kritičan prema svakoj informaciji, bilo da je dobiješ od policije, neovlašćenog javnog službenika ili žrtve.*
- ▶ *Nikad ne žuri da objaviš istragu pre nego što proveriš informacije.*
- ▶ *Kada ispituješ neki slučaj (krivičnog dela - prim. prev.), poželjno je da se o tome posavetuješ sa licem ili organom u okviru policije ili sudstva.*

- ▶ *Uvek nastoj da snimiš na kasetu intervju koje vodiš, uključujući tu i one koje vodiš preko telefona.*
- ▶ *Metode tvog istraživanja treba uvek da se kreću u granicama zakona.*
- ▶ *Plaćaj porez. (Neplaćen porez može da se koristi kao pritisak na novinara da ne objavi priču koja ne govori laskavo o vlastima).*

GRAĐANSKO DRUŠTVO

Čuvane su reči Vudroa Vilsona (Woodrow Wilson): „Slobodu nikad nisu dale vlasti. Ona uvek potiče od podanika.“ Ali, da bi uopšte moglo da funkcioniše, građansko društvo mora da ima minimalne garancije kao što su sloboda udruživanja i sloboda govora.

U poslednje vreme, oni koji određuju politiku shvatili su da su demokratske institucije koje se rađaju u periodu tranzicije krhke i da same tržišne sile nisu dovoljne da obezbede društvenu i ekonomsku jednakost ukoliko ne postoji protivteža u vidu učešća građanskog društva u procesu donošenja odluka.

Odgovorne nevladine organizacije (NVO) obezbeđuju da se ovi procesi vode na demokratski način i uz javnu odgovornost, ali je takođe istina da mnoge NVO same ne rade na ovaj način. Uistinu, mnoge od njih su stvorene sa jedinom svrhom da se prikupi pomoć od donatora, zarad lične koristi osnivača organizacije. Preduzimaju se naponi da se u NVO uvedu kodeksi ponašanja i transparentno vođenje računa kako bi se odgovorilo na ove kritike. Glavnu snagu u reformama NVO trebalo bi da donese spoznaja da građansko društvo ne može da traži od onih koji vode javne poslove da se pridržavaju viših standarda od onih koje su same NVO spremne da prihvate.

ULOGA GRAĐANSKOG DRUŠTVA U BORBI PROTIV KORUPCIJE

Građansko društvo poseduje stručnost i povezanost koji su neophodni da bi se pokrenula pitanja od opšteg interesa, uključujući tu i borbu protiv korup-

cije. To i jeste njegova uloga. Veći deo korupcije u društvu uključuje dva glavna učesnika: vladu i privatni sektor. Građansko društvo je obično najveća žrtva. Kako se moć prenosi sa centralnih na niže nivoe vlasti, tako se i mogućnosti da dođe do korupcije pomeraju naniže, prema akterima koji su u neposrednijem dodiru sa građanskim društvom. To znači da se uvećavaju mogućnosti da građansko društvo prati, otkriva i menja aktivnosti javnih službenika u svojoj sredini, budući da su mu bliža i poznatija lokalna pitanja. U vršenju ove uloge brojne nevladine organizacije prate rad medija, motreći na sadržaj izveštaja koji se u njima objavljuju.¹⁷

Raste spoznaja uloge koju građansko društvo može da ima u uključivanju istaknutih predstavnika društva u nadzorne odbore, kao i u jačanju „horizontalne odgovornosti“, koja predstavlja srž sistema društvenog integriteta.

Jedan od primera za rečeno, pomenut u prethodnom tekstu, predstavlja 40 istaknutih građana Hong Konga koji deluju kao organ kontrole nad Komisijom za borbu protiv korupcije. Drugi primer je „Jedinica za sprečavanje korupcije“ na Filipinima. Jedna nevladina organizacija je priznata kao „jedinica za sprečavanje korupcije“ od strane službe ombudsmana kako bi pomogla borbu protiv ucenjivanja i korupcije.¹⁸

„Otvoreno vođenje budžeta“¹⁹ pokrenuto je u više zemalja i opština (paralelno sa unapređivanjem pristupa informacijama). Brojne su nevladine organizacije koje prate postupak javnih nabavki i izbora.

U svakoj strategiji na državnom nivou profesionalna udruženja moraju da dobiju odgovarajuću ulogu. Korupcija i nestručnost među advokatima, lekarima

i inženjerima nanosi veliku štetu u mnogim društvima. Ove profesije treba da preuzmu snažnu akciju kako bi uvele disciplinu među sopstveno članstvo - ili će to vlada učiniti umesto njih. Naravno, postoje zakonske prepreke da vlada kontroliše advokatsku profesiju (neki advokati privlače pažnju vlade zbog klijenata koje zastupaju). S druge strane, postoji mnogo razloga za pretpostavku da pravnička udruženja i advokatske komore nije potrebno previše podsticati da održavaju standarde svoje profesije budući da ona već imaju zakonska ovlašćenja da tako čine.²⁰

Postoje trostrani odnosi između vlade, građanskog društva i izvora kapitala. Korupcija može da uhvati korena kod svake od strana u ovom odnosu. Zbog toga nije moguće, ni teoretski ni praktično, da se korupcija sagledava izolovano na samo jednoj od strana - a neosporno je nemoguće da samo jedna od strana u ovom odnosu preduzima delotvorne mere protiv korupcije bez učešća druge dve.

Vlada je ta koja može da donese odgovarajuće propise kojima će građanskom društvu pružiti neophodan prostor za rad. U ovaj okvir spadaju sloboda izražavanja, sloboda udruživanja i pravo na osnivanje nevladinih organizacija. Propisi kojima se uređuje osnivanje nevladinih organizacija i njihov poreski status mogu se veoma razlikovati, ali je bitno da oni budu razumljivi, pristupačni, u skladu sa međunarodnim pravom i da ne postavljaju bespotrebne prepreke i ograničenja. Javnim službenicima koji vode proces priznavanja treba da bude jasno da se zakon mora primenjivati nepristrasno i bez velike diskrecije u odlučivanju. U vezi sa tim, najbolje je kada o zahtevima za registraciju odlučuje sud ili drugi nezavisan organ.

FUSNOTE

- 1 Zbirka medijskih propisa iz celog sveta u elektronskom obliku može se naći na: http://www.ijnet.org/FE_Article/MediaLawsearch.asp?UILang=1
- 2 Konferencija je održana u Londonu, januara 1987, u organizaciji Svetskih izdavača slobodne štampe (FIEJ), Međunarodnog instituta za štampu, Međuameričke novinske asocijacije, Asocijacije severnoameričkih državnih emitera i Međunarodne federacije periodične štampe.
- 3 Povelja o slobodnoj štampi (Charter for a Free Press): <http://www.wpfc.org/index.jsp?page=Charter%20For%20A%20Free%20Press>
- 4 Predstavnik OEBS-a za slobodu medija posmatra razvoj medija u zemljama članicama OEBS-a i daje upozorenja o kršenju slobode izražavanja. Godine 1997. su zemlje članice organizovale kancelariju u Beču, koja ima za cilj da prati slobodu izražavanja kao osnovno ljudsko pravo i osnovni činilac demokratskog društva. Pod okriljem Stalnog saveta, predstavnik, mada njegova funkcija nije pravne prirode, ima zadatak da posmatra dešavanja od značaja u medijskoj sferi, da podstiče i da se zalaže za puno poštovanje načela OEBS-a i preuzetih obaveza i da upozorava na opasnosti pre nego što se ostvare. Kao jedan od najvažnijih elemenata rada OEBS-a u zaštiti ljudskih prava, predstavnik za slobodu medija ima pravo da prikuplja informacije, putuje bez prepreka i da se sastaje sa licima i predstavnicima institucija bez prethodne najave. Od predstavnika se traži da o svojim nalazima izvesti Stalni savet OEBS-a. (http://www.isn.ethz.ch/osce/structure/osce_bodies_e/fom.htm)
- 5 Članovi 35 i 36: <http://www.sdn.org.mw/constitut/chapter4.html#36>
- 6 Kompletna rasprava se može naći u: „Budućnost komunikacija: javni radio-difuzni servisi“ [The Future of Communications: Public Service Broadcasting: A Discussion Document by Andrew Graham, Balliol College, Oxford (2000)] (http://www.communicationswhitepaper.gov.uk/dti-dcms_comms-reform_experts.html)
- 7 Tekst dokumenata se može naći na: <http://www.bbc.co.uk/info/policies/charter/>
- 8 Često postavljana pitanja o javnoj radio-difuziji (Corporation for Public Broadcasting: Public Broadcasting FAQ): http://www.cpb.org/pubcast/#what_is_cpb
- 9 Pojednostosti se mogu naći u „Beloj knjizi“ o komunikacijama u Velikoj Britaniji (UK's Communications White Paper), koja je objavljena na: <http://www.communicationswhitepaper.gov.uk/>
- 10 Evropski sud za ljudska prava u slučaju Lingens protiv Austrije iz 1986. [Lingens v. Austria (1986) 8 E.H.R. 407]
- 11 Izveštaj posmatračke grupe Komonvelta o izborima u Gani 1991. (Ghana Elections: Report of the Commonwealth Election Observer Group, Commonwealth Secretariat, London, 1991)
- 12 Niz etičkih kodeksa koji potiču iz raznih delova sveta prikupila je Međunarodna mreža novinara (International Journalists' Network): http://www.ijnet.org/FE_Article/DoceEthicsList.asp?UILang=1
- 13 Navedeno prema: www.transparency.org/sourcebook/14.html
- 14 Međunarodna mreža novinara, Etički kodeks: http://www.ijnet.org/FE_Article/codeethics.asp?UILang=1&Clid=8352&ClidLang=1
- 15 S vremena na vreme Svetska banka sprovodi kurseve istraživačkog novinarstva u pojedinim zemljama. Ambiciozniji je program obuke koji u SAD-u sprovodi Međunarodni centar za novinare, često u saradnji sa lokalnim novinarskim udruženjima: <http://www.icij.org>.
- 16 Mediji protiv korupcije, Sofija, 2000, str.44-47, na bugarskom jeziku.
- 17 Uputstvo za monitoring medija (Media Monitoring Manual) može se naći na: www.mediadiversity.org/resource%20categories/diversity%20manuals.htm
- 18 Republika Filipini, Služba ombudsmana: http://www.ombudsman.gov.ph/publications/cpu_program.html
- 19 Međunarodni budžetski projekat (International Budget project): <http://www.internationalbudget.org/faq/>; i: Ukus uspeha: Primeri iz rada nevladinih organizacija na budžetu [A Taste of Success: Examples of the budget work of NGOs (2000)]: <http://www.internationalbudget.org/resoruces/success.pdf>; za primer iz Rusije, videti: <http://openbudget.karelia.ru/eng/anona.shtml>
- 20 Uobičajena odredba je da se u okviru profesije ispituju i rešavaju pritužbe, uz pravo žalbe sudu za advokata protiv kojeg se povede disciplinski postupak. Brojne su zemlje koje zahtevaju da se u telima koja vode disciplinski postupak nađu i ljudi koji ne pripadaju profesiji kako bi se povećalo poverenje javnosti u poštenje postupka.

