

*Др Данило Л. Николић,
Адвокат из Ниша*

ЗАШТИТА НОВИНАРСКИХ ИЗВОРА У ФУНКЦИЈИ ОСТВАРИВАЊА СЛОБОДЕ ИЗРАЖАВАЊА

У уводном делу говори се о значају слободе изражавања за остваривање свих прокламованих људских права и њиховој имплементацији, а све у циљу остварења истинске демократије, владавине права и уравнотежености односа између прокламованих права и слобода и њиховог остваривања у пракси.

Да би се остварила потреба друштва да на одговарајући начин преко слободног и независног новинарства буде обавештавано о стварима од јавног интереса, између осталих услова, нужно је на глобалном и националним нивоима обезбедити адекватну заштиту „извора информација новинара”. Како се остваривањем слободе изражавања кроз саопштавање информација често долази у колизију са другим прокламованим и заштићеним правима и слободама као што је право на приватност и др, то је неопходно с једне стране омогућити новинару да долази до информација а с друге стране заштити појединца и његову приватност. Тражење баланса између права јавности на информације и права појединаца на заштиту своје приватности и других права предмет је правног и политичког регулисања међународне заједнице и националних законодавстава, али и заштите Комитета за права човека УН, Европског суда за људска права и националних судова.

У циљу разраде ове комплексне теме обрађен је већи број међународних правних и политичких аката у којима се регулишу носиоци права на заштиту новинарског извора са обрадом појмова: новинар, информација, информација која идентификује извор, затим начела на којима почива заштита извора информисања, ограничења права на заштиту извора информисања и судска пракса и прецедентни ставови Европског суда за заштиту људских права из ове области.

Кључне речи: новинарски извор, заштита, препорука, резолуција, новинар, информација, начела, неопходност у демократском друштву, баланс, ограничења, спречавање тешког злочина, поступци, суд, апликант, решење, право новинара, колизија, национални судови, национално законодавство.

Медији имају улогу јавних контролора који својом делатношћу, објективним информисањем у области политике, привреде, уметности итд. формирају јавно мњење доприносећи настајању општих и посебних вредносних судова о идејама и понашањима, о квалитету рада јавних служби и носилаца јавних служби. Медији имају незаменљиву улогу у исправном функционисању демократије, јер су они „чуvari“ исте тако што имају задатак да испитују, откривају, утврђују и јавности саопштавају информације о ефикасности и сигурности јавне власти и представника исте. Поред универзалног значаја који медији због своје улоге имају за развој сваког друштва, а посебно демократије, исте треба посматрати и са економског становишта, јер је чињеница да делатност медија данас представља најпрофитабилнију индустрију.

Значај медија мерен бројем њихових корисника на прво место ставља телевизију која има највећи утицај на формирање јавног мњења, па је као таква основни и најзначајнији извор информација. Наравно да велику улогу остварују и штампани медији као и радио, интернет итд.

Улога медија као стожера за очување и развој савременог демократског друштва не може се остварити сама по себи. Медији морају бити средство за одбрану људских права и слобода загарантованих међународним, регионалним, билатералним и националним правним стандардима, и стога њихова права и дужности морају бити прецизно регулисани, са прописаним санкцијама за непоштовање утврђених норми.

Појам слободе изражавања је тешко одредити због њене општости, која произилази из чињенице да се ова слобода односи на све облике индивидуалних слобода. Слобода изражавања је најопштији облик слободе уопште.

Ова слобода није битна сама по себи, по свом ужем значењу, него више због тога што представља суштински део заштите других права и слобода загарантованих Пактом и Конвенцијом. Но, функција ове слободе и реализација њеног значаја условљени су постојањем независног и непристрасног националног судства, које је гаранција њеном остварењу, што је опет услов за демократију.

Право слободе изражавања је и право по себи и сегмент других права, што ову слободу чини комплексном и изузетно променљивом у њеним крајњим донетима, али због њене многострукости, она је у својим опредељењима и нејасна. Ова слобода истовремено може бити у колизији са неким, такође битним и врло важним слободама и правима, који такође уживају уставну и друге врсте заштите, као што су на пример право на приватност, право на правично суђење, право на слободу савести и вероисповести и заштиту вредности које ова права штите, као на пример:

част, углед, достојанство, морал, државна безбедност итд. Цивилизацијски задатак је да овакве конфликте решава утврђивањем пропорционалности и одређивањем примата интереса појединца или групе у односу на важност слободе изражавања, рецимо кроз информисање путем медија.

По својој садржини, слободу изражавања истовремено чине слобода духовног, интелектуалног и научног изражавања, али и физичког или практичног испољавања. Из ове слободе произилазе слободе понашања, кретања, настањивања итд. Слобода изражавања не може се схватити и користити као апсолутна, дакле, упражњавати по принципу „све је дозвољено“, што би значило да се чини шта се хоће, без обзирања на права других људи, на поштовање закона и граница слобода говора, писања и деловања.

Појам слободе изражавања је суштински одређен на следећи начин:

«У том смислу и ми слободу изражавања схватамо као слободу да се изрази мисао, било да се ради о идејама, знањима, вредностима, веровањима, било да се то чини помоћу речи, писма или слике, или помоћу свих осталих савремених средстава репродукције и дифузије мисли и речи, било да се ради о штампаној грађи или модерним средствима, која нам пружа информатика, било да је реч о књизи или штампани, што је много уобичајеније или о садашњим или будућим аудио-визуелним средствима»¹.

Постојање демократије и њен развој, као и развој сваког људског бића се најбоље штите и омогућавају заштитом слободе изражавања. Слобода изражавања није апсолутна, иако се односи на све видове изражавања. Одлукама Суда ограничена је тако да, на пример, не покрива: ширење и промовисање расистичких идеја, расизма, вређање верских осећања других, негирање Холокауста, подстицање на мржњу. Она је ограничена и разлозима прописаним у чл.17 Конвенције о заштити људских права и основних слобода – кршењем других зајемчених права. Пропорционалност у колизији слободе изражавања и заштите легитимног интереса мора бити одмерена разумним степеном толеранције.

Чланом 20. Међународног пакта о грађанским и политичким правима ограничава се слобода изражавања посебно, тако што се изричито одређује: „пропагирање рата је забрањено, као и да је сваки позив на националну, расну или верску мржњу који представља подстицање на дискриминацију, непријатељство или насиље, законом забрањен“.

Слободу изражавања, као и све зајамчене слободе треба дакле, у њеном опсегу, схватити као могућност да се чини све оно што не шкоди

¹ Ремон Полен: Истине и слободе – Оглед о слободи изражавања "АГОРА" Београд 2001.год. стр. 5 и 6.

другоме, а то значи да су границе слобода и природних права одређене границама тих истих права која поседују други људи. Слобода изражавања је дакле у међузависном односу са другим слободама и правима зајемченим не само Конвенцијом, већ и другим међународним правним стандардима. Самим тим што човек као разумно – мисаоно биће живи у заједници, његова природна права и слободе, као и она која су цивилизацијска тековина, ограничена су поседовањем, односно правом коришћења тих истих слобода од стране других, као и коегзистенцијом слобода.² Поље слободе једног титулара, граница је слободе другог.

За слободу изражавања, с обзиром на њену улогу у демократском друштву и заштиту њеног коришћења коју добија од Комитета за права човека и Европског суда правде, можемо рећи да је универзална, свељудска, дакле, припада свима без обзира на пол, расу или веру, те као таква није национална, регионална или континентална. Ова слобода, као уосталом и све слободе без обзира на напред изнете карактеристике, може се вршити уз употребу два аксиома: „нема слободе под насиљем и нема слободе без одговорности“. Слободу изражавања засновану на овим аксиомама бране, штите и правно «узгајају» Комитет и Европски суд правде. Слобода изражавања је у ствари део људских права, која чине део интегритета сваког човека. Није утврђена хијерархија између постојећих права и слобода, но логично је да су право на живот и право на слободу предуслов остваривања свих других права и слобода, па и слободе изражавања. Нема ни хијерархије у заштити, иако се кршење права – слобода различито санкционише, с обзиром на тежину последице (на пример: убиство).

Слобода изражавања је цивилизацијско достигнуће, услов напретка људског друштва. Немогуће је тежити истинској демократији, владавини права и уравнотежености односа између прокламованих људских права и слобода и њиховом остварењу у пракси, а да сарадњу између њих не омогућавамо и обезбеђујемо тако што ће слобода изражавања бити њихов саставни елемент.

Право на слободу изражавања, односно омогућавање њеног правилног коришћења преко масовних медија је неопходно ради развоја људског друштва и сваког појединца у друштвеној, економској, политичкој и културној сфери. Остварење права на слободу изражавања је услов за хармоничне односе у друштву, држави, међународној заједници, али и за напредак и развој делова људског друштва (група, нација, држава) и друштва у целини – међународне заједнице.

2 С. Перовић: Ибид, стр. 246.

Компарацијом слободе изражавања са свим другим слободама и правима прописаним Конвенцијом, утврђујемо да се само код слободе изражавања и код слободе окупљања и удруживање (чл.11) утврђује постојање дужности и одговорности при њеном коришћењу. Ове дужности и одговорности треба широко тумачити у сваком конкретном случају, што је тековина, али и захтев савременог демократског друштва у коме су улога државе и њена законодавна и друга моћ неупоредиво мање у поређењу са временом доношења Конвенције. Суверенитет државе, као елемент који означава њену највећу власт данас, има сасвим другојачију садржину и ограничен је многим међународним стандардима и обавезама. Прича о ограничену суверенитету државе није прихватана у светској правној и политичкој пракси за време блоковске поделе света, а данас је она политичка и правна реалност.

У пракси одредбу да коришћење слобода из састава права слободе изражавања повлачи за собом дужности и одговорности, не треба схватити – тумачити као околност којом су ове слободе аутоматски ограничене. Ова одредба односи се пре свега на професионалце као кориснике неке од слобода из члана 10. Но, свакако да се пре свега и највише односи на новинаре и друге који врше делатности примања и/или ширења информација. Иначе појмови «дужност» и «одговорност», њихов обим и садржина, нису категорије из Конвенције већ исте произилазе из професионалних норми – кодекса и правила као и из других правних норми којима се утврђују дужности одређене професије, односно радног места. Значи дужности морају бити утврђене прописима и познате кориснику слободе поседовања сопственог мишљења, примања и саопштавања информација и идеја.

Интереси због којих националне државе могу у својим законима прописати и предузимати мешање у опсег коришћења права на слободу изражавања су: национална безбедност, територијални интегритет или јавна безбедност, спречавање нереда или криминала, заштита здравља или морала, заштита угледа или права других, спречавања откривања обавештења добијених у поверењу или ради очувања ауторитета и непристрасности судства. Интереси као вредности које друштво штити ограничењем коришћења права на слободу изражавања су таксативно набројани у Конвенцији, што значи да је њихов број лимитиран без права на повећање истих, уколико то не би било учињено изменом Конвенције. Сваки покушај националних држава да својим законодавством прошире основе – број интервенција ван основа интереса из ст. 2. чл. 10., као и покушај националних судова, били би оцењени као нелегитимни.

Број вредности којима се пружа заштита тако што ће се ограничити слобода изражавања прима фацие изгледа велики, али не треба заборавити остале кумулативне услове из Конвенције који морају бити испуњени да би интервенција била легална. Суд је чак заузео један општи став у конкретном предмету који гласи: „државе потписнице уживају извесну слободу у процењивању потребе за мешање, али је та слобода подложна европској контроли, чије размере варирају од случаја до случаја“. Тамо где је реч о ограничавању права и слобода загарантованих ст. 1. чл. 10, та контрола мора бити строга, због значаја дотичних права, значаја који је суд много пута истакао. Неопходност њиховог ограничења мора бити убедљиво доказана“.³

Неспорна је потреба демократског друштва да обезбеди одговарајуће начине за промовисање развоја слободних, независних и плуралистичких медија, да преко слободног и независног новинарства буде обавештено о стварима од јавног интереса, а услов за све то је „заштита извора информација новинара“, односно „заштита извора информисања“. Због тога се међународна заједница овим проблемом бавила у више наврата. Основу за заштиту новинарског извора и информација имамо у члану 10 Конвенције, а конкретно упориште заштите налази се у Резолуцији Европског парламента од 11.1.1994. године о поверљивости извора информација новинара и праву државних службеника да открију информације⁴ и одлуци Четврте европске министарске конференције о политици масовних медија, одржане у Прагу, децембра 1994. године. На Конференцији је на нивоу министара постигнут договор да се, у оквиру начела 3(д) резолуције бр. 2 о новинарским слободама и људским правима, да „заштита поверљивости извора које користе новинари“. Са конференције је упућен захтев Комитету министара да размотри националне и међународне законе и судску праксу у овој области. У ту сврху формиран је посебан комитет експерата назван „Група стручњака за право медија и људска права“ (ММ-С-ХР) са овлашћењем да изврши проверу. Ова група имала је придружене чланове – посматраче, као представнике влада међународних професионалних организација – Међународне федерације новинара, Међународног центра за борбу против цензура и Европске Уније за радио дифузију. Резултат рада ове групе био је предлог комитенту министара да донесе посебну препоруку о заштити извора информисања. Комитет је 8.3.2000. године на 701 састанку заменика министара донео Препоруку бр. Р (2000) 7 о праву новинара да не открије своје изворе информација.

3 Пресуда Аантониц АГ од 22. маја 1990 године, Серија А. бр. 170, став 61.

4 Служени лист Европских заједница, бр. Ц.44/34.

У складу са називом овог политичког акта, Комитет је владама држава чланица Савета Европе препоручио да спроведе прописана начела у домаћем законодавству и судској пракси, да ова начела пропагирају и шире њихову примену и да посебно акцентују важност начела извршној, управној и судској власти и њихову доступност о могућим медијима и професионалним новинарима и њиховим организацијама за своје потребе.

Сматрамо посебно важним истаћи да Препорука за своје потребе садржи дефиниције основних појмова из ове области, што омогућава лакше језичко и друга тумачења и обезбеђује једнакост грађана пред законом.

Под изразом „новинар“ Препорука означава – подразумева „свако физичко или правно лице које се редовно или професионално бави прикупљањем и ширењем информација за јавност путем било ког средства масовних комуникација“.

Поверљивост извора информација и право да га не ода припада, дакле, само новинарима због друштвене улоге њихове професије и обезбеђивању права јавности да буде информисана путем медија.

Наглашавамо да ни Суд и ако се бавио питањем статуса новинара, није прецизирао и одредио услове под којима се неко лице може сматрати новинаром у смислу члана 10.⁵

Национална законодавства чланица Савета Европе различито се односе према питању дефиниције новинара. Поједини национални закони дају дефиницију, али већи број закона не регулише значење овог појма.

У образложењу Анекса Препоруке бр. Р. (2000)7, дати су врло широки услови за потребе исте. Новинари су по правилу физичка лица, која де факто и де јуре, професионално обављају ову дужност. Та лица не морају имати лиценцу државе или стручног удружења. Но, образложење препоруке, а и пракса суда⁶ имају став да овај статус треба да имају и власници медија, уредници новина и часописа итд, а самим тим имају право да не открију извор информација у складу са чланом 10. Група, као аутор препоруке, сматра да новинар треба да има извршан професионални карактер, да таква особа у принципу редовно ради и прима новчану накнаду за свој рад. На ово указује и терминологија Препоруке кад се каже „редовно и професионално ангажовање“. Под појмом новинар треба подразумевати и слободне новинаре и хонорарце, почетнике-новинаре на пробном раду.

5 У случају Goodwin Суд је прихватио да је исти био новинар приправник јер је у радном односу био три месеца кад је контактиран од извора информисања.

6 Де Хаес и Гијселс против Белгије.

Под појмом новинар се не могу сматрати лица – појединци који пишу писма уредништву и штампаним медијима или се појављују као гости у Радио и ТВ емисијама или дебати преко компјутера.

Под појмом „новинар“ имају се сматрати новинари штампаних медија, фоторепортери, радио-новинари, ТВ новинари и новинари који раде за медије доступне преко компјутера.

Изразом „**информација**“ означава се свако изношење чињеница, мишљења или идеја у виду текста, звука и / или слике.

Ова дефиниција „информације“ из Препоруке произилази из права јавности да добија информације и чињенице и потребе да се заштити однос поверења између новинара и његовог извора информација, што је јавни, општи интерес. Треба рећи да вредност информације коју она има за јавност, односно степен јавног информисања који иста носи у себи па је треба саопштити, нису одлучујући, ни једини разлози да се конституише право новинара да заштити свој извор информација. Ради се о општем праву које новинару као професионалцу даје могућност да сам процени значај информације и обећа свом извору да неће бити откривен, па зато ово право спада у оквир заштите Члана 10.

Насупрот интересу новинара да саопшти „тајну“ за друштво важну информацију коју добија од извора који тражи да остане неоткривен-анониман, стоји интерес извора да не буде изложен било каквом прогону. Извор информација тражи да остане непознат, дакле, да би избегао дисциплинску, прекршајну, грађанску или кривичну одговорност. Сама природа информације чији извор се штити може бити усмена изјава, писмени документ, тонски снимак, фотографија итд.

Препорука даје и дефиницију појма „**извор**“, под којим се означава свака особа која пружа информације новинару.

Треба рећи да се извор, као особа која даје информације, штити тако што се његов однос са новинаром претвара у однос конспиративности – тајности, која се штити међународним правним стандардима, прецедентним правом и националним законом. Заштита извору информација пружа се на овако високом нивоу ради „потенцијално обесхрабрујућег ефекта“, који би омогућавао реализацију налога новинару да открије извор информисања⁷, друштвена потреба за поверљивим, скривеним информацијама налаже право новинарима да скупљају – примају информације из свих врста извора. Ово пак захтева врло широко тумачење израза „извор“, поготово у судској пракси. Сам начин пружања информација може бити извршен чињењем или нечињењем. У чињење би спадале све акције

7 Гоодвин против Уједињеног Краљевства, види став 39 пресуде.

извора да се новинару преда, достави информација као на пример позив новинару и давање усменог обавештења о чињеницама, лично или телефоном, писмено обавештење новинара, достављање новинару фотографија, текста, снимљеног видео и тонског материјала. У радњу нечињења спада пасиван однос извора који новинару дозвољава приступ информацијама, рецимо дозвољава забрањено филмско и видео снимање.

Да би се избегле злоупотребе новинара у обавези права неоткривања извора информисања под разноразним притисцима и налозима, а новинар заклањао иза непрецизности шта се сматра „откривањем извора“, Препорука је разрадила и израз „информација која идентификује извор“. Предњи израз означава све што је речено и учињено а може довести до идентификације извора. Под тим изразом се нарочито сматра давање: а) имена, личних података, као и гласа или лика, фотографије; б) саопштавање конкретних околности под којима је новинар дошао до информације од извора; ц) откривање необјављеног садржаја информације коју је новинар добио од извора и д) саопштавање личних података о новинарима и њиховим послодавцима везаних за њихов професионални рад. Ова набрајања нису лимитирани начин одавања и зато их треба тумачити широко. Новинар, рецимо, не треба да одаје: време и место састанка, начин на који је дошао до информације итд. Циљ детаљног регулисања овог питања у Препоруци је омогућавање адекватне правне заштите извора од давања било каквих додатних информација које носе вероватноћу откривања новинарског извора.

Препорука поред дефиниције израза прописује и шест начела која ћемо кратко прокоментарисати.

Начело 1 - *право новинара на неоткривање*. Ово начело значи и обавезу државе чланице да својим националним законима обезбеди недвосмислену и јасну заштиту права новинара да штите идентитет свог извора, што је један од стандарда за поштовање права слободе изражавања.

Начело 2 - *право других лица на неоткривање*. Већ смо навели да право на неоткривање свог извора информација не припада само новинару који је информацију примио и саопштио, него и главним и одговорним уредницима. Но, поред њих, у процесу претварања добијених сазнања од извора информисања у информацију у форми чланка, вести публикације итд, до његовог објављивања, неминовно је учешће више лица која могу сазнати извор информисања. То могу бити колеге новинари, секретарице, људи који проверавају идентитет извора информисања у некој медијској кући, штампарији, послодавци, особље новинске агенције која прима вести итд. Сва ова лица треба да уживају право на неоодавање новинарског извора, односно заштиту од било какве одговорности за непоступање по

налазима и захтевима да одају извор одређене информације. Не само да је овај круг људи заштићен од одговорности, него треба државе чланице да, поред мера заштите, донесу и предвиде и мере којима ће обавезати та лица да поштују поверљивост извора.

Начело 3 - *ограничење права на неоткривање*. Већ смо говорили о легитимним циљевима прописаним чланом 10 став 2. Конвенције због којих, или боље рећи са којих, се може ограничити коришћење права слободе изражавања. Ови интереси морају бити прописани националним законом тако да норме буду довољно прецизне да обезбеђују разумљивост онима којима су упућене па самим тим и да предвиде санкцију за њихово кршење. Разлози за дозвољеност неоткривања извора информисања су исти они који су општи за ограничење коришћења права слободе изражавања из става 2 Члана 10. Ови разлози се морају тумачити рестриктивно. И ограничење права новинара на неоткривање свог извора, мора бити «неопходно у демократском друштву» за чије постојање или непостојање се користе правила о одмеравању друштвених и личних интереса.

Препорука од 8.3.2000 године није ширила легитимне интересе из става 2. Члана 10, јер би тиме довела у питање ове одредбе, што није правно дозвољено и не би било законито без промена саме Конвенције. Напротив, Препорука потврђује приврженост одредбама Члана 10 и тексту који је утврдио Суд за утврђивање стандарда «неопходан у демократском друштву» ради заштите улоге медија у демократском друштву и права јавности на пријем информација. Право на неоткривање извора информације може бити ограничено само кад је неки од легитимних интереса угрожен тако да се ради о изузетним околностима, када су угрожени јавни или лични интереси и када заштита једног од њих или оба истовремено, представља виши интерес због околности кључног и озбиљног карактера, што све води објективном закључку да је ограничење „неопходно у демократском друштву“.

Видели смо да је неопходност, као најбитнији елемент за утврђивање оправданости интервенције у слободу информисања тешко утврдити и захтева пажљиво, стручно и објективно одмеравање – балансирање. Овај општи стандард није разрађен у Конвенцији чак ни као значење израза, али га је Суд у свакој пресуди утврђивао и образлагао, износећи ставове и препоруке који су постали прецедентно право. Но богата пракса Суда у Стразбуру, није разрешила све тешкоће код утврђивања услова «неопходан» у демократском друштву кад су у питању ограничења права слободе изражавања. Практични разлози и друштвени интереси навели су групу стручњака за право медија и људска права, да као експерти у Препоруци дефинишу минимум критеријума које треба проверити ради

утврђивања: да ли је ограничење права на неоткривање извора информацији било неопходно? Практичарима ће ови критеријуми бити од велике користи и код утврђивања шта се има сматрати „неопходним“ као интервенције у кршењу коришћења права слободе изражавања уопште.

Ови критеријуми се аналогично могу користити и шире, не само код ограничења права на неодавање новинарског извора. У самој Препоруци се прво каже да право новинара на неоткривање информација које идентификују извор може бити ограничено само из разлога прописаних чланом 10 став 2 Конвенције. Даље се каже: „Приликом утврђивања да ли легитимни интерес за откривање информација, који потпада под члан 10 став 2 Конвенције, односи превагу над јавним интересом да се информација о идентитету извора не открије, надлежни органи држава чланица ће обратити посебну пажњу на значај права на неоткривање и предност која му се даје у судској пракси Европског суда за људска права и могу да нареду откривање информација само ако, у складу са ставом „б“, постоји виши императив у јавном интересу и ако постоје околности довољно значајне и озбиљне природе.“⁸

Анализом овог начела уочавамо, да из става 1 произлази да државе чланице право на неодавање новинарског извора могу ограничити само из разлога који су прописани Конвенцијом, а и тада се ограничавање мора вршити одмеравањем – балансирањем, ради успостављања адекватне равнотеже између легитимног интереса откривања извора и права новинара на чување поверљивости и неспорног јавног интереса за неоткривање. Разрадом овог начела долазимо до несумњивог закључка да друштвена потреба за интервенцијом у коришћењу права слободе изражавања мора бити установљена у законима и примењена од националних органа у складу са прецедентним правом Европског суда. Зато су и одредбе овог начела у ставу „б“ дате са циљем да се омогући утврђивање постојања легитимног циља и његовог значаја на врло убедљив начин и да значај или важност општег интереса убедљиво носи превагу над интересом друштва за неоткривање извора информисања. Употребљени израз „на убедљив“ начин, потенцира озбиљност приступа утврђивању чињеница и извођењу доказа, оцени истих појединачно и скупа у њиховој повезаности. Слободно судијско уверење и закључке судија националних судова чека врло стручна и ничим оптерећена каснија провера Суда. Зато је потребно дати опширне, јасне и убедљиве разлоге у одлукама којима се ограничава право неодавања новинарског извора о свим елементима, а посебно о испуњености услова да интерес за

⁸ Зборник правних инструмената Савета Европе у вези са медијима, Савет Европе иСпринт, Београд, 2002, страна 183.

интервенцијом надмашује интерес за неоткривањем. Овако успостављена равнотежа осигурава јавну – друштвену контролу и омогућава објективно преиспитивање оправданости санкција изречених новинару за неоткривање.

Услов из начела 3 став „б“ под тачком „и“ могли бисмо назвати као услов – утврђивање основа разумних алтернативних мера. Ради се о кумулативном услову који значи да када се у конкретном случају утврди виши легитимни интерес на убедљив начин, нужно је утврдити да ли се тај интерес може заштити неком другом мером, а да то не буде налог да се открије новинарски извор. Овде се ради о утврђивању једне специфичне врсте узрочно-последичне везе између легитимног циља и откривања извора.

Препоруком се код овог услова тражи да се искористе све друге могућности сазнања како је „спорна информација дошла до новинара“. Тако рецимо органи, организација или тела одакле је процурела информација, могу спровести интерну истрагу. Истрагу у правцу откривања извора може водити полиција, али не „притиском на новинара“ и друга лица која су заштићена правом неоткривања извора информација. Овај услов некада се, као у случају Гоодвин, може задовољити тако што се забрани ширење објављивања информација, а сам новинар заштити да не ода свој извор. Важно је постићи сврху, а то је заштита легитимног циља.

Други услов за утврђивање „неопходности“ могли бисмо назвати преваленција или како се у Препоруци каже - превага над легитимним циљем.

Анализирајући стандард „неопходан у демократском друштву“ говорили смо о неопходној сразмерности између ограничавања коришћења слободе изражавања и легитимног циља коме се тежи. У судској одлуци у предмету Гоодвин се каже: „разуман однос пропорције околности између легитимног циља коме тежи налог за откривање извора и средстава употребљених да до тог циља дође“. У истој пресуди суд 27.3.1996. године наводи да конкретан интерес лица или државног органа (оштећеног, „жртве“) за откривање извора мора бити „довољан да превагне над виталним јавним интересом заштите извора новинара“.

Трећи услов је постојање вишег императива. Огроман је значај права на слободу изражавања и његово остварење за одржавање и изградњу сваког демократског друштва и појединца и није тешко предвидети колики би негативни, обесхрабрујући ефекат на ову слободу имала обавеза новинара да открију извор информисања, посебно на спремност будућих извора да дају информације. Зато само изузетни случајеви са виталним друштвеним или појединачним интересима, у складу са критеријумом

пропорционалности, могу оправдати легитимно интервенисање у ово право.

Остали услови - значај и озбиљност околности и неопходна друштвена потреба откривања извора такође су битни, али истовремено и непрецизно одређени.

Значај и озбиљност околности значи да су исти такве тежине да анулирају значај права на неоткривање извора, односно да оправдавају откривање. Државни органи приликом одлучивања морају доћи до несумњивог закључка да се ради о прекој друштвеној потреби. Препорука децидирано наводи да ће процене националних органа бити подложне контроли Суда и да државе чланице своју слободу у процењивању морају користити сходно међународним утврђеним правним и политичким стандардима.

Због важности заштите новинарског извора аутори Препоруке као експерти у овој области, бавили су се и питањем да ли сви легитимни циљеви из става 2 члана 10 представљају легитимне интересе, да ли се због сваког од њих може ограничити, односно одузети право новинару на неодавање извора информисања. Они су дошли до закључка да морају бити испуњени услови из начела 3 став „б“, али да само неки легитимни циљеви, и то изузетно, могу конкурисати за ограничавање овог права новинара.

Већи број разлога из става 2 члана 10 је оцењен као недовољан да оправда интервенцију у тако друштвено важно право као што је право новинара на неоткривање свог извора. Група је издвојила и именовала неколико разлога који у себи носе већу важност интереса за откривање извора информисања од јавног интереса за његовом заштитом. Ти интереси према Групи (ММ-С-ХР) су: а) заштита људског живота; б) спречавање тешког злочина; ц) одбрана у оквиру судског поступка, особе оптужене или осуђене за озбиљан злочин.

Треба рећи да ни ови разлози сами по себи нису довољни за легалну интервенцију у право новинара на заштиту извора, већ да у сваком конкретном случају треба извршити анализу конкретних чињеница и оценити испуњење свих услова који се траже у Конвенцији, Препоруци или прецедентним правом.

Ограничење овог права ради заштите људског живота је неопходно и друштвено оправдано. Људски живот је најзначајније друштвено и лично добро. Право на живот је предуслов за остварење свих других права и слобода. Овом праву као природном праву по самој логици, подређена су сва друга права. Из доминантног положаја права на живот произилази

оправданост да се у његовом интересу може посегнути у ограничавање права новинара на неоткривање новинарског извора.

Спречавање тешког злочина је такође друштвено прихватљив разлог да се оправда откривање новинарског извора. Кривична дела су у хијерархији деликата њихова најтежа врста. И у оквиру кривичних дела постоје такозвана «обична»; «лака» и «тешка» кривична дела или тешки облици најтежих кривичних дела. Најтежа кривична дела се у теорији (а некада је то било и у законима) називају злочинима. Ако новинар сазна за активности којима се припрема извршење злочина као што је убиство, злочини против националне безбедности у виду тероризма, организованих банди, трговина људима и слична, исти према нашем мишљењу оправдавају интервенцију у новинарско право неоткривања извора.

Већи легитимни циљ је откривање извора у поступку одбране лица оптуженог или осуђеног за тежак злочин. Конвенцијом је чланом 6 загарантовано право на правично суђење које у себи садржи право оптуженог да испитује сведоке против себе, или да постигне да се они испитају и да обезбеди присуство и саслушање сведока у његову корист... Право из Члана 6 је основно право у компарацији са правом новинара на заштиту новинарског извора које је изведено из слободе примања информација као дела слободе изражавања. Када је реч о националним законима треба рећи да они могу и у кривичним поступцима гарантовати право новинару да не сведоче у истом. Препорука, као акт политичке, а не правне снаге, не само да не може, него и нема захтев да у овом делу утиче на примену националних закона. Група ММ-С-ХР само је изнела став у образложењу препоруке да би право на одбрану евентуално могло бити разлог за ограничење права на неодређивање извора информисања, односно оправдати откривање новинарског извора. Но, и образложењем Препоруке остављено је државама чланицама на аутохтоно одлучивање да ли ће интервенцију у право новинара на откривање извора информације дозволити због права на одбрану.

Препоруком је, како се види из цитата Начела 3 под „ц“, наведено да се захтеви који су прописани за ограничавање права на неоткривање новинарског извора примењују у свим фазама сваког поступка у коме се решава о праву на неоткривање новинарског извора. Етапе поступка могле би бити: преткривични поступак, истрага, главни претрес, анкетни одбор у парламенту, политичка тема, струковни органи за утврђивање дисциплинске одговорности, једном речју пред свим органима који имају право да воде поступак и позивају сведоке.

Напред наведена Препорука инаугурисала је и следећа начела везана за право новинара да не открију своје изворе информисања: а) начело 4 –

докази који су алтернатива новинарским изворима; б) начело 5 - услови везани за откривање ; ц) начело 6 – надзор над комуникацијама, пристојности и судски претрес и одузимање и д) начело 7 – заштита од самооптуживања.

Сва ова начела су у функцији заштите права новинара на неоткривање новинарског извора, јер прописују поступак и услове легитимације које припада новинару у случају кажњавања.

Право на покретање и уопште иницирање поступка ради откривања извора информације припада само државним органима овлашћеним законом и у законом одређеном поступку. Кажњеном новинару или „другом лицу“ које може бити корисник права на неоткривање извора мора се обезбедити право жалбе тј, двостепеност поступка.

Врло важне ставове који прерастају у прецедентно право, Суд је заузео бранећи слободу изражавања омогућавањем слободе штампе да се новинари у интересу развоја демократије и широког приступа истини као неотуђивом праву јавног мњења обезбеде и кроз осигурање безбедног истраживачког новинарства. Суд не дозвољава да се предузимају било какве мере које би одвратиле новинара од јавног расправљања проблема који се тичу живота заједнице, па ни да се новинар судски или на други начин приморава да ода свој извор информација.

Најрепрезентативнији предмет који је решаван пред Судом, а односи се на заштиту новинарских извора и легитимне циљеве држава с једне стране и права коришћења слободе изражавања с друге стране је случај *Гудвин*⁹ који је решаван 1996. године.

Апликант *Гудвин* је по професији новинар и био је запослен у листу *Тхе Енџинеер* и телефоном је од непоузданог извора примио информације које се односе на компанију *Тетра Лтд*. При пријему информације новинар је обавештен да је фирма *Тетра Лтд* на путу да добије велики банкарски кредит и ако има знатне финансијске проблеме у свом пословању. У овом случају није се радило о истраживачком новинарству, дакле о траженој информацији нити информацији чије саопштавање је условљено плаћањем. Држећи се правила да треба чути и другу страну у фази припреме чланка, новинар – апликант је позвао компанију, упознао саговорника о садржини достављене информације и тражио коментар одговорних. Сазнавши да су информације процуреле и да потичу из нестале копије службеног документа који је означен степеном конспиративности са «строга поверљиво», а налазио се у рачуноводству компаније у компанији је настала права узбуна. Компанија је уместо

9 *Goodwin v. The United Kingdom*, 1996.

одговора новинару одмах затражила од суда да донесе забрану објављивања чланка који намерава да објави господин Гоодвин. Захтев за забрану образложен је аргументима да би објављивање чланка озбиљно угрозило виталне интересе компаније и то како финансијске, тако и економске у целини.

Суд је захтев оценио основаним, донео решење о забрани и исто доставио компанији. Компанија је решење о забрани доставила редакцијама свих већих и озбиљнијих новина. Компанија се није задовољила забраном објављивања информације, него је тражила од суда да наложи новинару Гоодвину да саопшти од кога је претходно добио информацију. Захтев за идентификацијом даваоца информација компанија је образложила потребом откривања нелојалног радника ради покретања поступка против истог. Суд је и овај захтев компаније сматрао оправданим па је у неколико наврата налагао новинару да открије идентитет свог извора. Упорно одбијање Goodwina национални суд је квалификовао као «опструкцију правде» и за то га осудио да плати новчану казну.

Незадовољан судским одлукама: налогом да открије идентитет извора и новчаном казном због опструкције правде, Гоодвин је поднео апликацију тврдећи у истој да је Национални суд датим налогом и новчаном казном прекршио његово право на слободу изражавања.

Разматрајући апликацију, Суд је прво утврдио и прихватио да је судска интервенција имала за циљ заштиту «права других» (права компаније). Пошто је утврђена легитимност циља који се састојао у праву националне државе да ограничи слободу изражавања у конкретном случају ради заштите права других, апликација је разматрана у погледу испуњености других услова.

Утврђујући постојање другог услова за ограничење и кажњавање апликанта, а то је да ли је интервенција била «неопходна у демократском друштву» суд се детаљно осврнуо на значај заштите новинарског извора због остварења улоге слободе изражавања као фундаменталног основа демократског друштва. Због овакве улоге медијима треба одобрити мере обезбеђења које им омогућавају остварење њихове улоге на добробит демократије и развоја друштва.

Говорећи о праву новинара да заштити свој извор, Суд између осталог наводи: заштита новинарских извора представља један од основних услова за слободу штампе, као што се види из Закона и професионалних кодекса понашања новинара у једном броју земаља потписница Конвенције, као и регулисање овог питања у неколико међународних правних стандарда из ове области, а који се односе на новинарске дужности права и слободе.

Мишљење Суда да би без комплетне заштите новинарских извора, анонимни даваоци информација били демотивисани – одвраћени од давања информација и помоћи медијима да дођу до, по друштво важних, а од јавности скривених информација.

Полазећи од значаја који имају новинарски извори и који им се мора дати ради остварења задатака медија у демократском друштву као и потенцијално дејство које би одлуке Суда у конкретном случају могле имати у будућности, Суд је овакву меру националног суда огласио супротном члану 10 Конвенције. Овакву меру могуће је према ставу Суда донети само онда када доношење такве мере оправдавају: «важни захтеви у јавном интересу».

У овом случају Суд је утврдио непостојање реалне пропорционалности између легитимног циља који је требало задовољити, налогом за откривање извора и мера примењених да би се тај циљ постигао. Судски захтев новинару да ода извор информисања и казна коју је суд изрекао због новинарског одбијања да ода извор оцењени су од Суда да нису испуњавали стандард «неопходан у демократском друштву». Суд је у овом случају усвојио као основану апликацију, налазећи да је национални суд налогом за откривање извора и осудом на новчану казну за неодавање извора прекршио Гоодвиново право на слободу изражавања зајемчено чланом 10 Конвенције.

Ова пресуда је била један од главних разлога да се четири године након њеног доношења, ови проблеми нађу на дневном реду Комитета министара Савета Европе који је усвојио Препоруку Р (2000) 7 о праву новинара да не откривају своје изворе информација, која гласи:

„У складу са судском одлуком у случају Гоодвин као и препоруке из 2000. године, национални законски системи би требало да у домаћем законодавству обухвате одредбу којом се штите новинарски извори. Откривање извора се може дозволити само у случајевима када важнији захтеви од виталног интереса то захтевају. Међутим, и ови захтеви од интереса се морају одмерити у односу на потребу да се новинарски извори заштите, као део заштите слободе изражавања. Како се у препоруци каже, новинари морају бити обавештени о њиховом праву да не открију своје изворе пре но што је такав захтев дат. Судско истраживање, присмотра или прислушкивање комуникација не би требало да буду дозвољени ако су усмерени на откривање новинарских извора.“

Колизију заштите извора информација са слободом изражавања имамо размотрену у предмету Тилацк против Белгије¹⁰. У овом предмету

10 . Представка бр. 20447/05, Пресуда донета 27.11.2007. године.

одлука је донета после више од десет година од одлуке у предмету Годвин против Уједињеног Краљевства (1996. године). Апликант је новинар немачки држављанин и издавач немачког часописа „Стерн“. У периоду од 1999. до 2004. године био је дописник из Брисела задужен да пише о активностима Европске Уније и делатностима њених институција. У фебруару 2002. године он је у Стерну објавио два чланка заснована на подацима из поверљивих извора-докумената Европске канцеларије за борбу против проневера (ОЛАФ). Први чланак је садржао тврдње једног службеника о неправилностима у раду европских институција, док се други односио на податке из интерне истраге коју је ОЛАФ водио ради провере истинитости објављених тврдњи. Сумњајући да је апликант до података дошао подмићивањем неког службеника за 8.000 евра у замену за поверљиве податке из интерне истраге ОЛАФ је предузео мере да се открије доушник. Доушник није откривен, а ОЛАФ подноси кривичну пријаву белгијским органима против апликанта. Белгијско правосуђе покреће истрагу против Н.Н. лица због повреде професионалне поверљивости и против апликанта због подмићивања. Извршен је претрес стамбених и радних просторија апликанта, одузета бројна радна документа запечаћена у 16 кутија папира, две кутије досијеа, два компјутера, четири мобилна телефона и метални орман. Апликант је тражио повратак запечаћених ствари али му оне нису враћене.

Апликант се жалио суду да су претреси и заплене представљали повреду његовог права на слободу изражавања.

Суд је био мишљења да је апликација основана и да су претреси који су извршени представљали мешање у његову слободу изражавања. Према налажењу Суда мешање је тежило легитимном циљу, спречавању нереда и злочина, као и спречавање откривања података примљених у поверењу и заштити угледа других, а било је и предвиђено белгијским законима.

Но, мешање није било „неопходно у демократском друштву“. Сврха претреса била је идентификовање извора информација за тврдње у чланцима. Према ставу суда право новинара да не открије извор информација не може бити сматрано само за привилегију која може бити оборена или одузета у зависности од законитости или незаконитости њихових извора већ је исто неодвојиви део права на обавештавање, према којем се мора односити са великом пажњом и чак тим више у случају подносиоца представке који је био под сумњом на основу нејасних и непотврђених гласина. Ово произилази и из чињенице да апликант није кривично гоњен.

Имајући у виду количину заплене имовине разлози националних судова иако су били релевантни нису били довољни да оправдају спорне

претресе. Према томе претреси су са одузимањем ствари представљали кршење права на слободу изражавања апликанта као новинара.

У земљама у којима заштита новинарских извора није законом регулисана, судови је морају поштовати као део европског права, као што је била судска одлука у случају Гоодвин, и као део међународно признатих принципа и закона. Национални судови морају бити чувари слободе изражавања, што се односи на потребу заштите новинарских извора у свим случајевима, укључујући и оне када су новинари прозвани да говоре као браниоци или сведоци. У свом раду, национални судови се морају руководити само принципом пропорционалности и улогом медија у демократији.¹¹

Република Србија је право аутора информације у медијима, као и право одговорног уредника, издавача, штампара и произвођача јавног гласила, електронског или другог медија на заштиту извора информисања, поред одредби у Закону о информисању, заштитила и у одредбама члана 41 КЗ на начин како то захтевају релевантни међународни стандарди.

Danilo L. Nikolić, LL.D.,
Practicing Lawyer, Niš

The Protection of Journalists' Source of Information in the Function of Exercising the Freedom of Expression

In the introductory part of this article, the author points to the importance of the freedom of expression for exercising all the proclaimed human rights and their implementation, which is essential for attaining true democracy, the rule of law and a balanced relation between the proclaimed rights and freedoms and their implementation in practice.

In order to satisfy the need of the society to be properly informed about the matters of public interest by exercising free and independent journalism, it is necessary inter alia to provide for an adequate protection of journalists' sources of information both at the global and national level. Given the fact that the exercise of freedom of expression is often in collision with other proclaimed and protected rights and freedoms (for example, the right to privacy), it is necessary to enable the journalist to gather and communicate information as well as to protect the privacy of an individual. The quest for balance between the right of the public to be informed and the right of an individual to protect one's privacy

11 Моница Мацовеи, Ибид, стр. 60.

and other rights is the subject matter of normative and political regulation of the international community and the national legislations, as well as of the UN Human Rights Committee, the European Court of Human Rights and national courts.

For the purpose of elaborating on this complex topic, the author discusses a large number of international legal and political acts regulating the issues concerning the holders of the right to protect the journalists' source of information, specifically focusing on the following concepts: journalist, information, identifying the source of information, the principles underlying this protection, the limitations to the right to protect the source of information, as well as the jurisprudence of the European Court of Human Rights including the Court opinions in precedent cases on the protection of human rights in this area.

Key words: *journalists' source of information, protection, recommendation, resolution, journalist, information, principles, necessity in democratic society, balance, limitations, crime prevention, proceedings, court, applicant, decision, journalist's rights, collision, national courts, national legislation*