

PRAVO NA SLOBODU IZRAŽAVANJA

Dragoljub Drašković

The right to freedom of expression is a general, universal right, although not absolute since it can be significantly restricted in its realisation. The subject of this work is the right to freedom of expression in the context of provisions of the European Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms and the Constitution of Montenegro which guarantee this right, but also abundant case law and positions of the European Court of Justice for Human Rights in Strasbourg through which it became a very developed international legal standard with specific content. The author is analysing normative framework for the realisation of the right to freedom of expression, namely the scope and content of this right.

Među pravima i slobodama čovjeka koje izviru iz slobode kao univerzalne i osnovne ustavne vrijednosti u svakom demokratskom društvu, posebno mjesto i značaj ima sloboda izražavanja misli i opredjeljenja, odnosno pravo na slobodu izražavanja. Sloboda izražavanja na različite načine (govorom, pisanom riječju, slikom ili na drugi način) sastavni je dio i vid ostvarivanja slobode misli. Ona je pretpostavka izgrađivanja ličnosti čovjeka kao pojedinca, jer mu omogućava da iznosi svoj stav,

razmjenjuje sa drugima i provjerava svoje ideje i poglede o događajima ili pojavama u društvu. Pravo na slobodu izražavanja čini normativnu osnovu i preduslov za ostvarivanje cijelog niza drugih ustavnih prava i sloboda čovjeka.

Pravo na slobodu izražavanja garantovano je Ustavom Crne Gore¹ u kojem je svrstano među politička prava i slobode iako, kao što će se vidjeti, ima i širi karakter. Pravo na slobodu izražavanja zajemčeno je i Evropskom konvencijom za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda², kao veoma kompleksno pravo sa bogatim sadržajem. Ustav i Konvencija na veoma sličan način uređuju ovo pravo i njegova ograničenja. Ovo pravo predviđeno je i u najvećem broju ustava danas u svijetu, ali i u međunarodnim dokumentima o ljudskim pravima i slobodama (OUN, OEBS, Savjet Evrope, EU) koji utvrđuju standarde u skladu sa kojima je Crna Gora dužna da obezbijedi i garantuje slobodu izražavanja. Mogu se pomenuti i Univerzalna deklaracija o ljudskim pravima, Međunarodni pakt o građanskim i političkim pravima i Povelja o osnovnim pravima u Evropskoj uniji, koje na sadržinski sličan ili čak istovjetan način kao Evropska konvencija utvrđuju slobodu izražavanja.

Odmah na početku treba reći i da je Evropski sud za ljudska prava u Strazburu bliže definisao sadržaj i utvrdio obim korišćenja prava na slobodu izražavanja polazeći od stava da to pravo čini „temeljni stub demokratskog društva i preduslov je za njegov napredak, kao i za lično ispunjenje svakog pojedinca“ i

¹ „Službeni list Crne Gore“, broj 1/07.

² Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms (ETS No. 5, CETS No. 005), Rome, 4 November 1950, Treaty Series No. 71/1953: Cmd. 8969. „Službeni list Srbije i Crne Gore - Međunarodni ugovori“, br. 9/2003. Prema službenoj evidenciji Savjeta Evrope Crna Gora je potpisala Konvenciju 03. 04. 2003, ratifikovala je 03. 03. 2004, a u odnosu na Crnu Goru Konvencija je stupila na snagu 06. 06. 2006.

da je „protkano kroz cijelu Konvenciju“³. Svojim stavovima izgrađenim kroz veliki broj predmeta koji su se odnosili na pravo na slobodu izražavanja, sud je odlučujuće uticao na ostvarivanje i izgradio svoje tumačenje ovog prava koje su dužni da primjenjuju sudovi i drugi državni organi zemalja potpisnica Konvencije na način koji najbolje obezbjeđuje ostvarivanje slobode izražavanja. Polazeći od osnovnih načela Konvencije kao cjeline, Sud je utvrdio kriterijume i standarde za tumačenje odredbi Konvencije koje uređuju pravo na slobodu izražavanja i uspostavio obavezujuća pravila za države učesnice spora pred Sudom. Pored toga, stavovi Suda zauzeti u njegovim presudama po pitanju ostvarivanja slobode izražavanja korišćeni su u izgradnji normativnih rješenja država članica u ovoj oblasti, ali i u postupcima pred njihovim sudskim organima koji u svojoj nadležnosti imaju odlučivanje o zaštiti ljudskih prava i sloboda, i posebno pred ustavnim sudovima.

Ovdje će se pravo na slobodu izražavanja posmatrati u kontekstu odredbi Evropske konvencije i Ustava Crne Gore, ali i stavova Evropskog suda za ljudska prava, pri čemu će se analizirati normativni okvir ostvarivanja ovog prava, obim i sadržina, odnosno prava i slobode koja ulaze u sastav ovog prava, subjekti prava, njegova pravna priroda i karakteristike, ograničenja prava itd.

Normativni (ustavno-pravni, konvencijski i zakonski) okvir ostvarivanja prava na slobodu izražavanja

Ustav Crne Gore sadrži odredbe o ljudskim pravima i slobodama koje predstavljaju osnov za dalje regulisanje, tumačenje,

³ Vidjeti, npr. predmete: Thoma protiv Luksemburga, 2001; Maronek protiv Slovačke, 2001; Dichand i drugi protiv Austrije, 2002. i Sener protiv Turske, 2010.

ostvarivanje i zaštitu tih prava i sloboda, kao subjektivnih prava, obaveza i odgovornosti čovjeka, ali i kao prava koja se realizuju u njegovom odnosu sa drugim članovima društvene zajednice. Tako se već u Osnovnim odredbama propisuje da Crna Gora „jemči i štiti prava i slobode“, da su „prava i slobode nepovredivi“ i da je „svako dužan da poštuje prava i slobode drugih“.⁴ Takođe, „prava i slobode ostvaruju se na osnovu Ustava i potvrđenih međunarodnih sporazuma“⁵ i „svako ima pravo na jednaku zaštitu svojih prava i sloboda“.⁶ Te ustavne odredbe, kao načela i principi, su izvor i ustavno-pravni okvir u kojem se uređuje i pravo na slobodu izražavanja, odnosno ostvarivanje i zaštita tog prava, mogućnosti njegovog ograničavanja itd.

Ustav Crne Gore u Dijelu Drugom koji nosi naziv „Ljudska prava i slobode“, u Poglavlju trećem, koje u skladu sa svojom sadržinom i nosi naziv „Politička prava i slobode“, pod naslovom „Sloboda izražavanja“ garantuje pravo na slobodu izražavanja na sljedeći način:

„Svako ima pravo na slobodu izražavanja govorom, pisanom riječju, slikom ili na drugi način“.⁷

Tako Ustavom utvrđeno pravo na slobodu izražavanja dalje se razrađuje posebnim zakonima koji uređuju pojedina pitanja ostvarivanja slobode izražavanja u skladu sa Ustavom. Ovdje odmah treba pomenuti Zakon o medijima⁸ i Zakon o slobodnom pristupu informacijama.⁹ Međutim, i neki drugi zakoni dopunjavaju taj zakonski okvir, o čemu će dalje u tekstu biti riječi.

⁴ Član 6 Ustava Crne Gore.

⁵ Član 17 stav 1 Ustava Crne Gore.

⁶ Član 19 Ustava Crne Gore.

⁷ Član 47 stav 1 Ustava Crne Gore.

⁸ „Službeni list Republike Crne Gore“, br. 51/02 i 62/03, „Službeni list Crne Gore“, br. 46/10 i 40/11.

⁹ „Službeni list Crne Gore“, broj 44/12.

Pravo na slobodu izražavanja, kao što je već rečeno, uređuje i Evropska konvencija za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda. Na samom početku treba ukazati na mjesto Konvencije u pravnom sistemu Crne Gore. Ustav Crne Gore po prvi put izričito utvrđuje da su potvrđeni i objavljeni međunarodni ugovori i opšteprihvaćena pravila međunarodnog prava sastavni dio unutrašnjeg pravnog poretka, imaju primat nad domaćim zakonodavstvom i neposredno se primjenjuju kad odnose uređuju drugačije od unutrašnjeg zakonodavstva.¹⁰ Jedan od takvih ugovora je i Evropska konvencija za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda. Konvencija sadrži pravno određenje slobode izražavanja na sljedeći način:

„Svako ima pravo na slobodu izražavanja. Ovo pravo uključuje slobodu posjedovanja sopstvenog mišljenja, primanja i saopštavanja informacija i ideja bez miješanja javne vlasti i bez obzira na granice. Ovaj član ne sprečava države da zahtijevaju dozvole za rad televizijskih, radio i bioskopskih preduzeća.“¹¹

Svakako nije jednostavno odrediti karakteristike i obim prava na slobodu izražavanja, odnosno šta ono obuhvata u svom sastavu. Analiza navedenih ustavnih i konvencijskih normi kojima je zajemčeno i uređeno pravo na slobodu izražavanja treba to da omogući.

Obim i sadržina prava na slobodu izražavanja

Generalno se može odmah reći da i Ustav Crne Gore, a posebno Konvencija, imaju za cilj da ovo pravo definišu veoma široko, na način da ono obuhvati sve oblike izražavanja, ali i da vrlo opsežno utvrde šta sve predstavlja miješanje u njegovo ostvarenje obezbjeđujući mu istovremeno adekvatne mjere zaštite.

¹⁰ Član 9 Ustava Crne Gore.

¹¹ Član 10 stav 1 Evropske konvencije.

Ustav i Konvencija na početku daju garanciju ovog prava, istovjetnom normom prema kojoj svako ima pravo na slobodu izražavanja. Ustav kao sastavni dio formulacije o garanciji prava na slobodu izražavanja navodi oblike kojima se ova sloboda ispoljava, a to su govor, pisana riječ, slika, koji su navedeni kao primjer, ali ostavlja mogućnost da se sloboda izražavanja može ostvarivati i na drugi način, npr. različitim oblicima umjetničkog izražavanja, audio vizuelnim zapisima i drugim oblicima elektronske komunikacije. Sloboda izražavanja garantovana Konvencijom takođe je veoma široko utvrđena. U citiranoj odredbi Konvencije data je materijalno-pravna sadržina ovog prava. Svaka riječ iz te odredbe ima svoje značenje koje je Evropski sud u svom tumačenju slobode izražavanja zajemčene Konvencijom razradio u velikom broju odluka. Prema praksi Evropskog suda zaštitu uživa politički, privredni i umjetnički, kao i svaki drugi govor, različiti oblici izražavanja kao što je usmeno¹², štampano¹³, riječi-oglasi¹⁴, radioemitovanje¹⁵, slike¹⁶, simboli¹⁷, leci¹⁸, protesti¹⁹, filmovi²⁰, sistemi elektronskog informisanja²¹, vizuelni izgled koji daje način odijevanja.²² Slobodu izražavanja očito karakteriše veliki broj različitih oblika ispoljavanja preko kojih se ostvaruje. To pravo

¹² Schopfer protiv Švajcarske, 1998.

¹³ Handyside protiv Ujedinjenog Kraljevstva, 1976.

¹⁴ Barthold protiv Njemačke, 1985. stav 42.

¹⁵ Groppera Radio AG i drugi protiv Švajcarske, 1990.

¹⁶ Muller i drugi protiv Švajcarske, 1988. stav 27.

¹⁷ Faber protiv Mađarske, 2012.

¹⁸ Chorherr protiv Austrije, 1993.

¹⁹ Piermont protiv Francuske, 1995.

²⁰ Otto- Preminger Institut protiv Austrije, 1994. stav 43.

²¹ Times Newspapers Ltd protiv Ujedinjenog Kraljevstva, 2009.

²² Stevens protiv UK, 1986. stav 46.

obuhvata i komercijalno izražavanje.²³ Zaštitu uživa kako sadržaj izražavanja, tako i mehanizmi putem kojih se taj sadržaj prenosi. Zaštitu uživaju ne samo građani, već i pravna lica.²⁴ Ovo pravo dužni su poštovati svi organi državne vlasti. Tako je Evropski sud utvrdio povredu ovog prava od strane parlamenta, vlade, sudova, policije, regulatornih tijela i državnih medija.²⁵ Sud je takođe, u skladu sa odredbom Konvencije, zauzeo stav da se zaštita prava na slobodu izražavanja primjenjuje „bez obzira na granice“.²⁶

Iz odredbe Konvencije može se zaključiti da sloboda izražavanja uključuje pet sloboda ili prava i to: 1. Sloboda posjedovanja mišljenja i pravo na slobodu mišljenja; 2. Sloboda primanja informacija i ideja; 3. Sloboda izražavanja i saopštavanja informacija i ideja; 4. Sloboda prenošenja mišljenja i 5. Medijska sloboda (štampa, RTV i film). U pitanju je, dakle, složeno i kompleksno pravo, u čiji sadržaj ulazi cio niz drugih prava. Poseban aspekt njegove složenosti je to što je sa takvim sadržajem ovo pravo od suštinskog značaja za ostvarivanje i zaštitu svih prava koja ulaze u njegov sastav, ali i drugih prava i sloboda zajemčenih Ustavom i Konvencijom.

Konvencija, dakle, štiti pravo na mišljenje. Sloboda izražavanja uključuje slobodu posjedovanja sopstvenog mišljenja. Svako ima pravo na slobodu mišljenja. Sloboda misli

²³ Casado Coca protiv Španije, 1994.

²⁴ Prvi predmet u kojem je Evropski sud utvrdio povredu prava na slobodu izražavanja bio je Sunday Times protiv Ujedinjenog Kraljevstva iz 1979, koji se odnosio na novinsko izdavačko preduzeće Times Newspapers Limited i novinare u njemu. Navedeno prema: T. Mendel, Sloboda izražavanja: Vodič za tumačenje člana 10 Evropske konvencije o ljudskim pravima i njegovog konteksta, Beograd, 2014, str. 11.

²⁵ Saliyev protiv Rusije, 2010.

²⁶ Ekin Association protiv Francuske, 2001. tačka 62.

i izražavanja misli se ne može ograničiti. Prema međunarodnom pravu, napr. Međunarodnom paktu o građanskim i političkim pravima, pravo na lično mišljenje je apsolutno. Ali takvu zaštitu ono ne uživa i prema Konvenciji budući da se odredba koja omogućava ograničenja, kao što će se kasnije vidjeti, odnosi na „korišćenje ovih sloboda“, što znači da su obuhvaćene sve slobode sadržane u odredbi koja garantuje slobodu izražavanja. Npr. obavezivanje na izvinjenje predstavlja kršenje prava na lično mišljenje, jer se na taj način neko prisiljava da kaže nešto što ne misli, što nije njegov stav. Tako je Sud odlučio u predmetu Kazakov protiv Rusije, u kojem je ranije vojno lice bilo novčano kažnjeno i obavezano da se izvini zbog izjave za koju je utvrđeno da je kleveta. Sud se saglasio sa novčanom kaznom, a po pitanju izvinjenja utvrdio: „Natjerati nekoga da povuče svoje lično mišljenje, priznajući da je pogriješio, sporan je vid zadovoljenja i ne čini se da je nužan“.²⁷ U drugim predmetima Sud je, međutim, prihvatao izvinjenje. Tako je u predmetu Cihan Ozturk protiv Turske, 2009, naveo: „Domaći sudovi bi umjesto drugih sankcija mogli razmotriti izdavanje izvinjenja ili objavljivanje svoje presude kojom utvrđuju da su izjave bile klevetničke“.

Konvencija garantuje pravo na primanje informacija, mišljenja i ideja. Sloboda primanja mišljenja i informacija znači da ljudi imaju pravo da dobiju informacije i misli koje su za njih značajne. Svaki građanin ima pravo da kao pojedinac, ili kao član društvene grupe, prima informacije koje su dostupne na bilo koji način ili bilo kojim sredstvom primanja informacija. Država nema obavezu da građane o svemu informše, niti da obezbijedi sredstva u tu svrhu, ali ne može ni sprječavati da ljudi primaju informacije koje žele. Ona se ne smije miješati u radnje i mjere koje građani preduzimaju da bi primali informacije.

²⁷ Kazakov protiv Rusije, 2008. tačka 30.

Napr. u predmetu *Autronic AG protiv Švajcarske* iz 1990. postavljalo se pitanje da li je pravo na slobodu izražavanja švajcarske kompanije kao podnosioca predstave bilo ugroženo time što je državno regulatorno tijelo odbilo da izda dozvolu za prijem televizijskog signala iz inostranstva. Sud je utvrdio povredu slobode izražavanja jer je podnosilac bio ometen da primi informacije i ideje.

Sloboda izražavanja i saopštavanja informacija i ideja čini centralno pravo slobode izražavanja prema Konvenciji. Ustav Crne Gore, kao što je rečeno, na isti način kao i Konvencija, cijelu ovu slobodu označava kao „slobodu izražavanja“. Riječ je u najširem smislu o pravu iznošenja mišljenja i ideja, tj. pravu čovjeka da se izrazi, kao temeljnom pravu svakog pojedinca. To pravo, tako utvrđeno i uz adekvatnu realizaciju, čini suštinu slobode izražavanja. Sloboda mišljenja, a posebno sloboda izražavanja mišljenja je „kao izraz ljudske ličnosti u društvu jedno od najvažnijih ljudskih prava uopšte... i osnova svih sloboda“.²⁸ Njemački Savezni ustavni sud je utvrdio da pojam „mišljenje“ treba shvatati široko²⁹. Radi se o obavještavanju o činjenicama, događajima, vrijednosnim sudovima i svemu što predstavlja sadržaj određene izjave. Iznošenje mišljenja i ideja može biti u ličnoj, ali i u društvenoj komunikaciji. Sloboda iznošenja mišljenja je zaštićena bez obzira na sadržaj i kvalitet mišljenja, njegovu istinitost, stručnost, kvalifikovanost itd. Zaštićene su ne samo informacije koje imaju pozitivan sadržaj, već i one uvredljivog, uznemiravajućeg i sličnog karaktera. Ali kako je zaštićeni objekat mišljenje, to zaštitu ne uživa obično vrijeđanje ili omalovažavanje. Pravo na slobodu izražavanja podrazumijeva i

²⁸ Izabrane odluke njemačkog Saveznog ustavnog suda, Konrad Adenauer Stiftung, 2009, BVerfGE 7, 1998, Luth.

²⁹ Ibid, BVerfGE 61, 1, 9.

pravo na neiznošenje mišljenja.³⁰ Pitanje je, takođe, dokle se kreće sloboda izražavanja? Gdje je granica slobode izražavanja kada se ona suoči sa pravom drugih na poštovanje privatnog i porodičnog života takođe zajemčenog Konvencijom? Očigledno, pravo na poštovanje privatnog i porodičnog života i pravo na slobodu izražavanja mogu biti u sukobu.

Kod utvrđivanja povrede prava na slobodu izražavanja i saopštavanja mišljenja, informacija i ideja značajno je uočiti razliku između tzv. vrijednosnih sudova i činjeničnih tvrdnji, odnosno odvojiti iznošenje činjenica (informacija) čija se istinitost mora dokazivati u sudskom postupku, od iznošenja mišljenja kao izjave koja ne sadrži činjenične elemente i za koju se ne može dokazivati da je neistinita (vrijednosni sud). Šta je mišljenje? Činjenični iskaz ili vrijednosni sud? To su različite kategorije i na različite načine se provjeravaju. Tim pitanjem u okviru prava na slobodu izražavanja se Evropski sud u svojoj praksi najviše bavio. Sud polazi od toga da se činjenice mogu dokazivati, dok za razliku od toga istinitost vrijednosnih sudova ne podliježe dokazivanju, a sud u svakom konkretnom slučaju utvrđuje o kojoj kategoriji se radi. Proizlazi da vrijednosni sudovi, kao „stajališta“, „vrednujuća mišljenja“, uvijek uživaju zaštitu. U nekim slučajevima se, međutim, činjenična tvrdnja teško može odvojiti od vrednosnog suda. U tom smislu mogle bi se, kao što to čini Ustav SR Njemačke, štititi i činjenične tvrdnje, izjave koje se odnose na stvarne događaje ili stanja, ako u sebi „sadrže mišljenje“. U svakom slučaju, utvrđivanje razlike između iznošenja vrijednosnih sudova i činjeničnih tvrdnji predstavlja uvijek delikatan zadatak za sudove.

Sloboda prenošenja mišljenja je pravo prenošenja informacija i ideja bez prepreka. U ovu slobodu ulaze svi načini i sredstva prenošenja informacija: pismeno i usmeno, slikom, grimasom,

³⁰ Gillberg protiv Švedske, 2012.

karikaturom, protestom, gestom...

U okviru prava na slobodu izražavanja posebno mjesto zauzima medijska sloboda. Konvencija u okviru slobode izražavanja ne pominje izričito štampu i medije, ali je Evropski sud konstantno naglašavao ključnu ulogu medija u omogućavanju pristupa informacijama i ostvarivanju ove slobode u cjelini. Neki od najznačajnijih slučajeva pred Sudom po pitanju slobode izražavanja za predmet su imali prava medija na slobodu saopštavanja i prenošenja informacija i ideja, odnosno slobodu izražavanja i štampe. Upravo zato je po stavu Suda „vijest roba ograničenog trajanja i odlaganje njenog objavljivanja, čak i na kraći period, može je lišiti cijele njene vrijednosti i interesovanja“.³¹ Uloga medija je da objavljuju obavještenja i ideje od javnog interesa, tako da Sud sa pažnjom analizira interes štampe da objavi informaciju u odnosu na interes države da spriječi da građani prime obavještenje. Mediji moraju imati posebnu zaštitu i ograničenja njihove slobode izražavanja podliježu strogoj kontroli. Sloboda medija garantuje javnosti mogućnost formiranja javnog mnjenja o stanju i dešavanju u državi i društvu. Ali ni sloboda medija, ni njihovo pravo na izražavanje, kao ni sloboda izražavanja u cjelini, nije apsolutna. Ona je naročito „uslovljena odredbom koja nalaže da mediji moraju da djeluju u dobroj vjeri i da pružaju tačne i pouzdane informacije u skladu sa novinarskom etikom“.³² To znači da mediji uživaju zaštitu Konvencije uvijek kada rade u skladu sa profesionalnim standardima, bez obzira na efekat koji njihovo izvještavanje ostvaruje. U tom kontekstu postavlja se mnogo pitanja, npr. šta je novinarska sloboda, da li je novinar u svom saopštavanju iznosio činjenice ili vrijednosne sudove itd. Problem je, naime, ako vrijednosni sud izaziva povredu nečijeg ugleda ili časti i sl.

³¹ Observer i Guardian protiv Ujedinjenog Kraljevstva, 1991, tačka 60.

³² Bladet Thomas i Stensaas protiv Norveške, 1999, tačka 65.

Tim pitanjima se Evropski sud uporno bavio i u svojim odlukama zauzeo stavove koji obavezuju sve koji se u svom radu bave zaštitom prava na slobodu izražavanja.

*Prava i slobode koje ulaze u
sastav prava na slobodu izražavanja*

Jedan broj prava i sloboda zajemčenih Ustavom Crne Gore praktično dopunjavaju slobodu izražavanja utvrđenu Ustavom i Konvencijom i ulaze u njen sastav. To su, prema sistematici Ustava, prije svega: 1. Ustavno jemstvo slobode štampe i drugih vidova javnog obavještavanja; 2. Ustavno jemstvo prava da se bez odobrenja osnivaju novine i druga sredstva javnog informisanja, uz upis kod nadležnog organa; 3. Ustavno jemstvo prava na odgovor i prava na ispravku neistinite, nepotpune ili netačno prenijete informacije kojom je povrijeđeno nečije pravo ili interese; 4. Ustavno jemstvo prava na naknadu štete prouzrokovane objavljivanjem netačnog podatka ili obavještenja; 5. Zabrana cenzure; 6. Pravo na pristup informacijama u posjedu državnih organa i organizacija koje vrše javna ovlašćenja; 7. Ustavno jemstvo slobode naučnog, kulturnog i umjetničkog stvaralaštva; 8. Ustavno jemstvo slobode objavljivanja naučnih i umjetničkih djela, naučnih otkrića i tehničkih izuma, a njihovim stvaraocima moralnih i imovinskih prava. Zbog njihovog značaja za ostvarivanje prava na slobodu izražavanja u cjelini, potrebno je kratko se zadržati na svakom od ovih prava.

Ustavom Crne Gore jemči se ne samo sloboda štampe, već i drugih vidova javnog obavještavanja.³³ Ta sloboda, dakle, uključuje i druge oblike informisanja, tj. različite vrste medija (radio i televizija, elektronski mediji, servisi informativnih agencija i drugi vidovi informisanja). Sloboda štampe podrazumijeva

³³ Član 49 stav 1 Ustava Crne Gore.

i uključuje slobodno tržište i slobodan protok informacija, nezavisnost medija, dostupnost prostora u štampanim i drugim medijima i sl. Sloboda štampe se direktno ili indirektno ugrožava različitim oblicima administrativnih mjera državnih organa, kao što su zabrana štampanja novina, zabrana njihove distribucije, uvođenje ekonomskih mjera kojima se otežava rad medija, politički i drugi pritisci na medije, stvaranje medijskih monopola i sl). Sloboda štampe mora, naravno, nužno imati granice, prije svega u interesima demokratskog društva, ali i pravima građana. Čak bi se moglo reći da se u savremenim uslovima sloboda štampe nužno sve više ograničava različitim činionicima svojstvenim savremenom društvu.³⁴

Sloboda štampe u Crnoj Gori potpunije je uređena Zakonom o medijima koji utvrđuje da „Republika Crna Gora obezbjeđuje i jamči slobodu informisanja na nivou standarda koji su sadržani u međunarodnim dokumentima o ljudskim pravima i slobodama (OUN, OEBS, Savjet Evrope, EU)“.³⁵ Ovaj zakon ima za cilj da stvori normativne pretpostavke i utvrdi koncept i metodologiju razrade ustavnog jemstva slobode štampe i drugih vidova javnog obavještanja, prava na slobodno osnivanje i nesmetan rad medija, izdavanja novina i javnog obavještanja drugim sredstvima javnog informisanja, slobode istraživanja, prikupljanja, širenja, objavljivanja i primanja informacija, slobodnog pristupa svim izvorima informacija, kao i prava građana da u sredstvima javnog informisanja slobodno izražavaju svoja mišljenja. Zakon pod medijima podrazumijeva štampu, radio i televiziju, servise informativnih agencija, teletekst i druge oblike periodičnog objavljivanja urednički oblikovanih programskih sadržaja

³⁴ U tom smislu i: M. Vukčević, *Komentar Ustava Crne Gore*, Podgorica, 2015, str. 156.

³⁵ Član 1 stav 3 Zakona o medijima.

sa prenosom zapisa, zvuka ili slike na način koji je dostupan javnosti.³⁶

Pravo da se bez odobrenja organa javne vlasti osnivaju novine i druga sredstva javnog informisanja, uz upis kod nadležnog organa, je pravo sadržano u slobodi štampe, iako se može posmatrati i kao posebno pravo. Ustav Crne Gore ga jemči u okviru odredbe o slobodi štampe, ali kao posebno pravo.³⁷ Evropska konvencija sadrži donekle drugačije rešenje, jer prema odredbi o slobodi izražavanja „Ovaj član ne sprječava države da zahtijevaju dozvole za rad televizijskih, radio i bioskopskih preduzeća“. Evropski sud je zauzeo stav da iako ova odredba Konvencije omogućava uvođenje tehničkih ograničenja u vidu sistema dozvola koja, striktno gledano, ne predstavljaju ograničenja slobode izražavanja utvrđena istom odredbom Konvencije, u svemu ostalom ta ograničenja moraju ispuniti zahtjeve za ograničenja uopšte: „Svrha treće rečenice člana 10 stav 1 Konvencije je da državama ugovornicama pojasni da im je dopušteno da putem sistema licenciranja kontrolišu način na koji je organizovano emitovanje na njihovim teritorijama, naročito u tehničkom smislu. Međutim, ona ne podrazumijeva da su mjere licenciranja izvan okvira zahtjeva iz stava 2, jer bi to dovelo do rezultata koji je suprotan cilju i svrsi člana 10 u cjelini“.³⁸

Ustav Crne Gore jemči pravo na odgovor i pravo na ispravku neistinite, nepotpune ili netačno prenijete informacije kojom je povrijeđeno nečije pravo ili interes i pravo na naknadu štete prouzrokovane objavljivanjem netačnog podatka ili obavještenja.³⁹ Zajemčeno pravo oštećenog na odgovor i ispravku podrazumijeva pravo medija na grešku, ali

³⁶ Član 6 stav 1 Zakona o medijima.

³⁷ Član 49 stav 2 Ustava Crne Gore.

³⁸ Groppera Radio AG i drugi protiv Švajcarske, 1990, tačka 61.

³⁹ Član 49 stav 3 Ustava Crne Gore.

istovremeno ističe i pitanje njihove odgovornosti za informacije koje objavljuju. Zloupotreba slobode izražavanja od strane medija za posljedicu može imati povredu prava ličnosti oštećenog u vidu ugrožavanja njegove časti i ugleda, ljudskog dostojanstva, privatnosti ili porodičnog života. Na taj način se dovodi u pitanje ostvarivanje prava na slobodu izražavanja u cjelini. Apsolutna i neograničena sloboda izražavanja pretvorila bi se u sopstvenu negaciju ako bi omogućavala i pravo na govor mržnje, povredu intimne sfere pojedinca i njegovog moralnog integriteta. Stoga mora postojati određena ravnoteža između prava na slobodu izražavanja i prava svakog subjekta na moralni integritet i ličnu slobodu. Opšti imovinski zakonik za Knjaževinu Crnu Goru iz 1888. godine utvrđuje jasno pravilo o zabrani ugrožavanja prava drugog, čak i svojim pravom: „Ni svojim se pravom služiti nemoš, tek drugom na štetu ili dosadu“.⁴⁰ U tom smislu je i praksa Ustavnog suda Crne Gore: „Po ocjeni Ustavnog suda viši sud je trebao da odmjeri ugroženost prava tužioca na dostojanstvo ličnosti i ugled, u odnosu na pravo podnosioca ustavne žalbe na slobodu izražavanja i da, nakon takvog upoređivanja i odmjeravanja, utvrdi čije pravo je bilo više ugroženo navodima u objavljenom članku. Takođe je, saglasno odedbi člana 23 stav 2 Zakona o medijima, trebalo cijeniti da li je podnosilac (autor) imao namjeru da uvrijedi tužioca ili mu je namjera bila da, prevashodno, iznese informacije i mišljenja o njegovim vrijednosnim sudovima u kontekstu slobodne rasprave o pitanju od opšteg interesa...“⁴¹

Ako se pogleda praksa Saveznog ustavnog suda Njemačke o pravu na slobodu izražavanja uočava se da je najviše mjesta u njoj zauzelo pitanje da li u slučaju javnog iznošenja uvredljivih stavova o nekom licu, a u smislu odredbe člana 5 stav 2 Ustava

⁴⁰ Član 1000 Opšteg imovinskog zakonika za Knjaževinu Crnu Goru.

⁴¹ Odluka Ustavnog suda Crne Gore UŽ-III br. 455/10, od 17. 04. 2014.

SR Njemačke, prednost ima sloboda mišljenja ili zaštita ugleda ličnosti. Savezni ustavni sud zahtijeva da se moraju uzeti u obzir i odmjeriti sve okolnosti konkretnog slučaja, prije svega stepen uticaja date izjave na čast i privatnost lica. U odmjeravanju između slobode mišljenja i zaštite privatnosti njemačka sudska praksa stoji na liniji jačanja slobode mišljenja. Praksa Saveznog ustavnog suda po tom pitanju je negdje u sredini, iako se u njemačkoj pravnoj teoriji ističe da Savezni ustavni sud ipak više štiti slobodu mišljenja na račun privatnih interesa i prava ličnosti. Uporedo posmatrano, uočava se francuska linija koja prednost daje zaštiti integriteta i prava ličnosti i kao takva je uticala i na Evropski sud za ljudska prava, a na drugoj strani engleska i američka praksa koja više pažnje poklanja slobodi izražavanja.

Zakon o medijima uvažavajući ustavno pravo na odgovor i ispravku nastoji da obezbijedi adekvatna sredstva pravne zaštite pojedinca od neistinite, nepotpune ili netačne informacije koja predstavlja miješanje u njegov privatni život, ili napad na njegovo dostojanstvo, čast i ugled. Tim zakonom uređeni su način i rokovi za ostvarivanje prava na odgovor i ispravku, propisane obaveze medija u ostvarivanju tog prava, kao i sudski postupak ukoliko medij odbije da objavi odgovor ili ispravku informacije, odnosno iste ne objavi saglasno zakonu. Postupak po tužbi za objavljivanje odgovora ili ispravke je hitan, a mediji su dužni da čuvaju tekstove i snimke informacija najmanje trideset dana po njihovom objavljivanju i da ih daju na uvid licima koja imaju pravo na odgovor ili ispravku. Nema, međutim, adekvatnih pokazatelja o efikasnosti sudova u primjeni ovih odredbi Zakona o medijima.

Pravo na naknadu štete prouzrokovane objavljivanjem netačnog podatka ili obavještenja je, kao što je rečeno, takođe garantovano Ustavom, a zatim uređeno odgovarajućim zakonima. Zakonom o obligacionim odnosima,⁴² koji uređuje naknadu

⁴² „Službeni list SFRJ“, br. 29/78, 39/85, 57/89, „Službeni list SRJ“ br. 31/93.

štete – materijalne i nematerijalne, propisano je da „za... pretrpljene duševne bolove zbog povrede ugleda, časti, slobode ili prava ličnostisud će, ako nađe da okolnosti slučaja, a naročito jačina bolova i straha i njihovo trajanje to opravdava, dosuditi pravičnu novčanu naknadu, nezavisno od naknade materijalne štete, kao i u njenom odsustvu.“⁴³ Pri tome nematerijalna šteta ne nastaje samo po osnovu povrede prava ličnosti čovjeka, već i zbog psihičkih i duševnih bolova koje oštećeni trpi i predstavlja tzv. bolninu. Pretrpljeni fizički ili psihički bol i strah uzima se u obzir prilikom utvrđivanja visine naknade nematerijalne štete, odnosno, prema terminologiji Evropskog suda, pravičnog zadovoljenja (*just satisfaction*).

Zakon o parničnom postupku⁴⁴ dopunjava rješenja Zakona o obligacionim odnosima u proceduralnom dijelu tako što propisuje da kada se utvrdi da stranci pripada pravo na naknadu štete, ali se tačna visina novčanog iznosa ili količina zamjenljivih stvari na ime naknade štete ne može utvrditi, ili bi se mogla utvrditi samo sa nesrazmjernim teškoćama, sud ima ovlašćenje da odluči po slobodnoj ocjeni.⁴⁵ Međutim, u smislu citirane odredbe Zakona o obligacionim odnosima utvrđivanje okolnosti slučaja, a posebno *jačina i trajanje duševnih bolova* predstavlja utvrđivanje pravnog osnova naknade štete koja treba da bude srazmjerna šteti koju je tužilac pretrpio i određuje se isključivo u svrhu naknade štete, što znači da su sudovi dužni prvo utvrditi postojanje ovih relevantnih činjenica, pa tek onda odlučiti o visini naknade. U tom pravcu je i praksa Ustavnog suda Crne Gore: „Ustavni sud smatra da postojanje duševnih bolova, kao posljedica povrede ugleda, odnosno časti, nijesu opštepoznate činjenice koje se mogu pretpostaviti, nego činjenice koje redovni sudovi moraju u svakom

⁴³ Član 200 Zakona o obligacionim odnosima.

⁴⁴ „Službeni list Crne Gore“, br. 22/04 i 76/06.

⁴⁵ Član 220 Zakona o parničnom postupku.

konkretnom postupku utvrditi sprovođenjem dokaza, te njihovom savjesnom i brižljivom ocjenom u smislu odredbe člana 9 Zakona o parničnom postupku.“⁴⁶

Kada je riječ o naknadi štete pouzrokovane objavljivanjem netačne informacije treba još samo reći da je u pravnom sistemu Crne Gore izvršena dekriminalizacija krivičnog dijela klevete iz Krivičnog zakonika⁴⁷. Pitanje obligaciono-pravne odgovornosti zbog povrede ugleda, časti ili uopšte privatnosti čovjeka učinjene na taj način nije, međutim, nakon toga na odgovarajući način regulisano, kao što je to urađano u nekim drugim državama koje su takođe dekriminalizovale klevetu.⁴⁸ U cilju jačanja pravne sigurnosti i zaštite prava ličnosti ostaje imperativ izgradnje adekvatnih normativnih rješenja koja mogu obezbijediti ravnotežu između prava na slobodu izražavanja kako je garantovana Ustavom Crne Gore i međunarodnim dokumentima i potrebe da se zaštiti lični integritet pojedinca-građanina koji takođe štite međunarodni standardi.

Cenzura je u Crnoj Gori zabranjena deklarativnom odredbom Ustava prema kojoj „U Crnoj Gori nema cenzure“⁴⁹. Ustavna norma, dakle, konstatuje nepostojanje cenzure, bez izričitog utvrđenja o zabrani cenzure. Odsustvo cenzure znači da nema nadzora od strane nadležnih državnih organa nad radom sredstava javnog informisanja u smislu da ona mogu objavljivati samo ono što je prethodno odobreno od tih organa. Taj nadzor može imati različite oblike kao što su obavezan pregled teksto-va prije njihovog objavljivanja, izdavanje prethodnih odobrenja za štampanje, finansijska pomoć kao ekvivalent za objavljivanje

⁴⁶ Odluka Ustavnog suda Crne Gore, UŽ-III br. 87/09, od 19. 01. 2012.

⁴⁷ „Službeni list Republike Crne Gore“, br. 70/03, 13/04.

⁴⁸ Z. Pažin, *Građansko-pravni aspekt zaštite prava ličnosti i sloboda medija*, OEBS, British Embassy, Podgorica, 2014, str. 9.

⁴⁹ Član 50 stav 1 Ustava Crne Gore.

tekstova odgovarajuće sadržine itd. Zajedničko svim oblicima je da se radi o ograničavanju ili zabrani slobode izražavanja putem štampe ili drugim sredstvima informisanja, da se cenzura vrši prije objavljivanja teksta ili saopštavanja na drugi način i da je sprovode organi državne vlasti ili politički centri moći. Primjetna je, međutim, pojava novih oblika, kao što je npr. auto-cenzura koja predstavlja autoograničenje novinara pri formiranju svog sopstvenog autorskog stava, misli ili ideje, koje se javlja zbog straha da bi određeni način pisanja mogao izazvati negativne posljedice za njega. Uzrok strahu može biti i očekivana reakcija članova društva na objavljena mišljenja i stavove ukoliko ne budu prihvaćeni.

Ustav Crne Gore predviđa četiri slučaja kao izuzetke od odsustva cenzure u kojima se, iz preventivnih razloga, može spriječiti širenje informacija i ideja putem sredstava javnog informisanja. I u tim slučajevima, međutim, širenje informacija se sprječava samo ako je to „neophodno“, a organ koji to može učiniti je jedino nadležni sud. Širenje informacija se može spriječiti radi: sprječavanja pozivanja na rušenje Ustavom utvrđenog poretka; očuvanja teritorijalnog integriteta Crne Gore; sprječavanja propagiranja rata ili podstrekavanja na nasilje ili vršenje krivičnog djela; sprječavanja propagiranja rasne, nacionalne i vjerske mržnje ili diskriminacije.⁵⁰ Očigledno je pojam „mržnja“ za potrebe sprječavanja širenja informacija i ideja sužen, jer obuhvata samo navedene oblike, dok je Osnovnim odredbama Ustava zabranjeno izazivanje ili podsticanje mržnje „po bilo kom osnovu“.⁵¹

Bitan element prava na informisanje kao sastavnog dijela slobode izražavanja u demokratskim društvenim sistemima je slobodan protok informacija u društvu i pravo na pristup informacijama

⁵⁰ Član 50 stav 2 Ustava Crne Gore.

⁵¹ Član 7 Ustava Crne Gore.

u posjedu državnih organa vlasti. Pravo pristupa informacijama u Crnoj Gori je ustavno pravo po kome svako ima pravo pristupa informacijama u posjedu državnih organa i organizacija koje vrše javna ovlašćenja.⁵² To pravo je rezultat težnje da se i najvišim pravnim aktom države utvrdi pravo javnosti, ali i svakog lica, fizičkog ili pravnog, domaćeg ili stranog, da pod jednakim uslovi-ma, bez obaveze dokazivanja u čemu se sastoji pravni interes za posjedovanjem informacije od javnog značaja, imaju pravo pristupa takvim informacijama koje su u posjedu državnih organa i budu informisani o načinu na koji oni koji vrše državnu vlast u ime građana obavljaju povjerene im zadatke. Značaj informacija koje su u posjedu državnih organa i organizacija koje vrše javna ovlašćenja za društvo zahtijeva da one budu dostupne svima koji imaju interes za njihovim posjedovanjem. Dostupnost informacija i pravo da na pravi način i pravovremeno bude informisan je neophodna pretpostavka za formiranje sopstvenog stava i izražavanje sopstvene ideje građanina kao izvornog nosioca suvereniteta. Pojam „informacija“ podrazumijeva sve različite vrste dokumenta, dok pojam „pristup informaciji“ označava pravo da se na zahtjev dobije određena informacija.

Način i postupak po kojem se ostvaruje pravo na pristup informacijama u posjedu organa javne vlasti u Crnoj Gori bliže su uređeni Zakonom o slobodnom pristupu informacijama. Zakon je imao za cilj da obezbijedi maksimalnu otvorenost i transparentnost rada državnih organa, a time i mogućnost građana da dobiju informacije o svim pitanjima od javnog interesa. U zakonu su zato prethodno utvrđena načela i standardi na kojima počiva pristup informacijama. Pristup informacijama u posjedu organa vlasti zasniva se na načelima slobodnog pristupa informacijama, transparentnosti rada organa vlasti, „prava javnosti da zna“ informacije koje su u posjedu organa vlasti, ravnopravnosti i jednakosti i

⁵² Član 51 stav 1 Ustava Crne Gore.

ostvaruje se na nivou standarda koji su sadržani u potvrđenim međunarodnim ugovorima o ljudskim pravima i slobodama i opšteprihvaćenim pravilima međunarodnog prava.⁵³ Zbog toga se pristup informacijama tretira kao javni interes.⁵⁴ U cilju potpunijeg ostvarivanja ovog ustavnog prava u zakonu se afirmiše „proaktivan pristup informacijama“⁵⁵ po kojem su državni organi dužni da u cilju potpunije obavještenosti građana na svojoj internet stranici objavljuju različite vrste informacija (vodič za pristup informacijama, javne registre, programe i planove rada, izvještaje, strateška dokumenta i planove i programe za njihovo sprovođenje, zakone i druge propise koji se odnose na njihov rad, određene pojedinačne akte o zvanjima i zaradama funkcionera i sl). Objavljivanje takvog sadržaja treba građanima da omogući kontrolu organa vlasti i ukazivanje na slučajeve nezakonitog ili necjelishodnog rada na osnovu pouzdanih informacija.

Zaštita javnog interesa može zahtijevati da se zakonom ograniči pristup određenim informacijama. Ustav utvrđuje razloge zbog kojih se pravo pristupa informacijama može ograničiti, ako je to u interesu: zaštite života, javnog zdravlja, morala i privatnosti, vođenja krivičnog postupka, bezbjednosti i odbrane Crne Gore, spoljne, monetarne i ekonomske politike.⁵⁶ U skladu sa tom ustavnom odredbom, Zakon o slobodnom pristupu informacijama propisuje ta ograničenja, kao i rokove njihovog trajanja, koji su svedeni na najmanju mjeru, koliko je potrebno da se zaštiti interes, ali da se preko te mjere ne ograniči pristup informaciji.⁵⁷ Pristup informaciji ograničiće se ukoliko bi njeno objelodanjivanje značajno ugrozilo interes utvrđen

⁵³ Član 2 Zakona o slobodnom pristupu informacijama.

⁵⁴ Član 7 stav 1 Zakona o slobodnom pristupu informacijama.

⁵⁵ Član 12 Zakona o slobodnom pristupu informacijama.

⁵⁶ Član 51 stav 2 Ustava Crne Gore.

⁵⁷ Članovi 14 i 15 Zakona o slobodnom pristupu informacijama.

zakonom, odnosno ukoliko postoji mogućnost da bi objelodanjanje informacije izazvalo štetne posljedice po interes koji je značajniji od interesa javnosti da zna tu informaciju, osim ako postoji preovlađujući javni interes propisan zakonom.⁵⁸

No, pored tih ograničenja koja su utvrđena Zakonom o slobodnom pristupu informacijama, pravo na slobodan pristup informacijama, kao i pravo na slobodu izražavanja čiji sastavni dio čini, i uostalom svako drugo pravo i sloboda čovjeka, može se zakonom ograničiti kada se za to steknu razlozi propisani Ustavom, odnosno privremeno ograničiti kada nastupe situacije i uslovi utvrđeni Ustavom. No, o toj vrsti ograničenja će biti riječi kasnije kada se bude govorilo o ograničenjima prava na slobodu izražavanja u cjelini.

Evropski sud je donio veliki broj odluka o pravu na pristup informacijama u posjedu organa javne vlasti.⁵⁹ Pravo na slobodan pristup informacijama je, međutim, dugo bilo izvan pravne zaštite predviđene Konvencijom, jer je stav Suda bio da opšte pravo na slobodan pristup službenim informacijama kojima raspoláže vlast ne postoji, pa se sloboda izražavanja može tumačiti samo kao pravo javnosti da prima informacije od javnog interesa i značaja, a ne i da ima pristup informacijama. U svim predmetima Suda navedeno je tumačenje primjene odredbe Konvencije o slobodi izražavanja iz predmeta Leander protiv Švedske iz 1987. u kome se podnosilac predstavke žalio da mu je povrijeđeno pravo na slobodu izražavanja s obzirom da su švedske vlasti držale tajne informacije o njemu koje mu nijesu bile otkrivene iz razloga državne bezbjednosti: „Pravo na slobodu primanja informacija u suštini zabranjuje vladi da ograničava bilo koju osobu u primanju informacija koje drugi žele da

⁵⁸ Član 16 stav 1 Zakona o slobodnom pristupu informacijama.

⁵⁹ Vidjeti, na primjer, McGinley i Egan protiv Ujedinjenog Kraljevstva, 1998; Odievre protiv Francuske, 2003; Sirby i drugi protiv Moldavije, 2004.

mu daju ili su spremni da podijele sa njim. Član 10 u okolnostima kao što su ove u konkretnom slučaju ne jemči pojedincu pravo pristupa...niti obavezuje vlade da saopštavaju informacije takvim pojedincima.“⁶⁰ Sud je zaključio da nije bilo kršenja prava na slobodu izražavanja. U februaru 1998. Sud je zaključio da se odredba Konvencije o pravu na slobodu izražavanja ne može primijeniti u slučaju Guerra i drugi protiv Italije. Podnosioci predstavke su se žalili da država nije informisala stanovništvo o opasnostima koje postoje i o mjerama koje će se preduzeti u slučaju nesreće u fabrici hemikalija. Sud je smatrao da se na okolnosti ovog slučaja ne može primijeniti odredba Konvencije istakavši da se „okolnosti u ovom slučaju očigledno razlikuju od slučaja Leander, pošto su se podnosioci predstavke žalili na nefunkcionisanje sistema koji se odnosi na opasnosti od velikih nesreća vezanih za izvjesne industrijske aktivnosti, opasne po životnu sredinu ili dobrobit lokalnog stanovništva“.⁶¹ Stav Suda je bio da sloboda primanja informacija ne nameće državi pozitivne obaveze u prikupljanju i objavljivanju informacija. U predmetu Sdruženi Jihočeske Matky protiv Češke Republike, odlukom iz 2006. Sud je dijelom korigovao svoj stav, a potpuno ga je izmijenio u predmetu Tarsasag A Szabadsagjogokert protiv Mađarske iz 2009. u kome je prihvatio šire tumačenje „slobode primanja informacija“ i sa tim u vezi pravo na slobodan pristup informacijama, koje podrazumijeva i obavezu države da ne sprječava protok informacija neophodnih za formiranje javnog mišljenja o pitanjima od javnog značaja. Sud je naveo „da se u konkretnom predmetu radi o mešanju u ostvarivanje uloge ‘čuvara javnog interesa’, sličnoj ulozi štampe – usled cenzure onih koji imaju monopol nad informacijama,

⁶⁰ Leander protiv Švedske, 1987, tačka 74.

⁶¹ Guerra i drugi protiv Italije, 1998.

a ne uskraćivanja opšteg prava na pristup zvaničnim dokumentima“.62 Treba dodati samo da u Crnoj Gori ne postoji praksa sudova vezana za slobodan pristup infomacijama koja bi mogla biti poseban predmet pažnje.

Sloboda naučnog, kulturnog i umjetničkog stvaralaštva takođe se, kao što je rečeno, može posmatrati kao dio prava na slobodu izražavanja. Takođe i sloboda objavljivanja naučnih i umjetničkih djela, naučnih otkrića i tehničkih izuma, a njihovim stvaralocima moralna i imovinska prava. Ove slobode su takođe zajemčene Ustavom.63 U pitanju je vid slobode izražavanja koji je izraz čovjekovih intelektualnih sposobnosti i na bazi njih stvaralačkog rada usmjerenog na unaprjeđenog društva.

Subjekti, pravna priroda i karakteristike prava na slobodu izražavanja

Evopska konvencija, propisujući da „svako ima pravo na slobodu izražavanja“, jasno određuje da je subjekat prava na slobodu izražavanja „svako“. Ustav Crne Gore na isti način kao i Konvencija utvrđuje subjekte, nosioce prava na slobodu izražavanja, normom da „svako ima pravo na slobodu izražavanja...“ U ustavno-pravnom sistemu Crne Gore subjekat prava na slobodu izražavanja, kao jednog od osnovnih ljudskih prava je, dakle, svako. Pojam „svako“ obuhvata svako fizičko lice, državljanina Crne Gore, ali i stranca, pogotovo ako je pod njenom jurisdikcijom. Taj pojam obuhvata, međutim, i svako pravno lice. Može se zaključiti da je pravo na slobodu izražavanja, ako se posmatra u sklopu cjeline njegovog obima i sadržine, kako pojedinačno tako i kolektivno pravo, koje pod jednakim uslovima pripada svim fizičkim licima, državljanima i strancima, kao i pravnim licima sa sjedištem na teritoriji Crne Gore.

62 Tarsasag A Szabadsagjogokert protiv Mađarske, 2009, tačka 36.

63 Član 76 Ustava Crne Gore.

Iz do sada rečenog proizlazi da je pravo na slobodu izražavanja ustavno i konvencijsko pravo koje je zajemčeno Ustavom i Konvencijom, a dalje se, kao skup prava, obaveza i odgovornosti, razrađuje pojedinim organskim zakonima. Tako utvrđeno pravo na slobodu izražavanja je nužni uslov i bitna pretpostavka za ostvarivanje i zaštitu cijelog niza drugih ustavnih sloboda i prava čovjeka kao pojedinca, ali i kao člana slobodnog demokratskog društva u cjelini.

Pravo na slobodu izražavanja je izvedeno pravo. Ono je samo jedno od Ustavom utvrđenih i zajemčenih subjektivnih prava čovjeka koja izvire iz Ustavom utvrđenih najviših vrijednosti ustavnog poretka, prije svega iz ljudskih prava i sloboda koje država jemči i štiti i kao takvi su nepovredivi. Svrha ustavnog jemstva i zaštite ljudskih prava i sloboda jeste očuvanje slobode, jednakosti i dostojanstva čovjeka kao osnovnih vrijednosti i pretpostavki ostvarivanja svih pojedinačnih ljudskih prava i sloboda. Te odredbe Ustava osnov su za tumačenje svih ostalih koje se odnose na ljudska prava, bilo da je to slučaj sa zajedničkim odredbama koje se odnose na ljudska prava, ili sa onima koje uređuju pojedina prava i slobode.

Dalje, pravo na slobodu izražavanja je po svom sadržaju i obuhvatu složeno i raznovrsno pravo, širokog obima. Ovo pravo u svom sadržaju obuhvata na direktan ili posredan način čitav niz drugih prava i sloboda o kojima je prethodno bilo riječi. To su prava koja nadopunjuju pravo na slobodu izražavanja i istovremeno ulaze u njegovu sadržinu. Zbog svog kompleksnog sadržaja pravo na slobodu izražavanja moglo bi se po svojoj pravnoj prirodi smatrati, kako neki autori navode, i pravnom konstrukcijom.⁶⁴

⁶⁴ Tako, na primjer: M. Arlović, „Pravo na slobodu izražavanja misli (ustavnopravni okvir i ustavnosudska praksa u Republici Hrvatskoj)“, referat na Regionalnoj konferenciji: *Sloboda izražavanja-normativni okvir i praksa*, Budva, 29-31. oktobar 2015, str. 25.

Složeni sastav je i razlog da je veoma teško, gotovo nemoguće, definisati ovo pravo jednom jedinstvenom definicijom. Zato se pri pojmovnom određenju najčešće pribjegava opisu njegovog sadržaja i karakteristika.

Pravo na slobodu izražavanja je opšte, univerzalno pravo, ali nije apsolutno, već je ograničeno, relativno. Relativnost se najočitije izražava u tome što je ono, u skladu sa načelom jednakosti i ravnopravnosti za svakog pojedinca, ograničeno istim takvim pravom drugog, fizičkog ili pravnog lica. Zbog njegovog značaja za sve subjekte u društvu, ograničenja ovog prava su neminovna. Ona su višestruka, kao što će se kasnije vidjeti. Upravo zato se kod njegovog ograničavanja uvijek mora voditi računa o tome da se ograničenje u slobodnom i demokratskom društvu može utvrditi samo zakonom, da mora biti srazmjerno potrebi i da je nužno i opravdano u svakom konkretnom slučaju.

Pravo na slobodu izražavanja je lično neimovinsko subjektivno pravo. U Ustavu je ovo pravo svrstano među politička prava i slobode. U njemu se, međutim, mogu prepoznati lična i politička dimenzija koje se teško mogu odvojiti. Lična komponenta ovog prava najsažetije se izražava u omogućavanju iznošenja vlastitog mišljenja, ideja i stavova o određenim pitanjima, dok politička podrazumijeva mogućnost uticaja na stanje i odnose u društvu u uzajamnoj interakciji njegovih nosilaca prema političkim i društvenim subjektima.

Ograničenja prava na slobodu izražavanja

Lična prava su, po pravilu, apsolutna, ali pravo na slobodu izražavanja je izuzetak u tom pogledu, jer može biti značajno ograničeno. Prema Ustavu Crne Gore pravo na slobodu izražavanja može se ograničiti samo pravom drugog na dostojanstvo, ugled i čast i ako se ugrožava javni moral ili bezbjednost Crne

Gore.⁶⁵ Međutim, posmatrano u širem kontekstu Ustava, ograničenje prava na slobodu izražavanja je dvostruko. Prvo je ograničenje utvrđeno ustavnom odredbom da se zajemčena ljudska prava i slobode mogu ograničiti samo zakonom, u obimu koji dopušta Ustav u mjeri koja je neophodna da bi se u otvorenom i slobodnom demokratskom društvu zadovoljila svrha zbog koje je ograničenje dozvoljeno.⁶⁶ To je opšte ograničenje ljudskih prava i sloboda, koje se odnosi na sva prava i slobode, jer ustavno garantovanje ljudskih prava i sloboda podrazumijeva nužno i njihovo ograničenje, pod određenim uslovima i u određenim situacijama. Po tome se, u načelu, pravo na slobodu izražavanja ne razlikuje od drugih ljudskih prava i sloboda. To ograničenje, međutim, na isti način kao i prava i slobode, mora biti utvrđeno Ustavom. Ovo iz razloga što neke grane vlasti, npr. izvršna, svojim aktima u postupku primjene i ostvarivanja ljudskih prava i sloboda potencijalno mogu ugroziti ili ograničiti Ustavom zajemčena prava. Zato se Ustavom utvrđuju kriterijumi koji se moraju poštovati prilikom ograničavanja ljudskih prava, a istovremeno predstavljaju i okvir za postupanje svih koji o tim pravima odlučuju. Prvo, ljudska prava se mogu ograničiti samo zakonom, čime je otklonjena mogućnost da državni organi donošenjem podzakonskih akata ugroze Ustavom utvrđeni obim određenog ljudskog prava. Drugo, ljudska prava mogu se ograničiti samo u obimu koji dopušta Ustav u mjeri koja je neophodna da bi se u otvorenom i slobodnom demokratskom društvu zadovoljila svrha zbog koje je ograničenje dozvoljeno. To znači da obim ograničenja prava mora biti sveden na najmanju mjeru koja zadovoljava svrhu ograničenja konkretnog prava. Ograničenje mora imati za cilj da uskladi uporedo ostvarivanje interesa različitih subjekata, a da se pri tome ne ugrozi ili

⁶⁵ Član 47 stav 2 Ustava Crne Gore.

⁶⁶ Član 24 stav 1 Ustava Crne Gore.

ukine ovo pravo i sloboda bilo kog subjekta. Treće, ograničenja ljudskih prava ne smiju se uvoditi u druge svrhe, osim onih radi kojih su propisana.⁶⁷ Treba pomenuti, cjeline radi, i privremeno ograničenje prava i sloboda. Naime, pored ustavne mogućnosti ograničenja ljudskih prava i sloboda u redovnim okolnostima, Ustav utvrđuje mogućnost privremenog ograničenja pojedinih ljudskih prava i sloboda, u obimu u kojem je to neophodno, u vrijeme vanrednih okolnosti, tj. u vrijeme proglašenog ratnog ili vanrednog stanja, sa tim što mjere ograničenja mogu važiti najduže dok traje ratno ili vanredno stanje.⁶⁸ Ovom ograničenju podliježe i pravo na slobodu izražavanja, jer nije svrstano među prava koja su ustavnom normom izuzeta od ograničenja, tj. koja se ne mogu ograničiti ni u ratnom i vanrednom stanju (pravo na život, pravo na pravni lijek i pravnu pomoć, pravo na dostojanstvo i poštovanje ličnosti itd).

Kada je riječ o ograničavanju prava na slobodu izražavanja treba pomenuti još i Ustavom utvrđenu zabranu „izazivanja ili podsticanja mržnje ili netrpeljivosti po bilo kom osnovu“.⁶⁹ Iako se ne radi o neposrednom ograničenju prava na slobodu izražavanja, jasno je da je ta ustavna zabrana, u odnosu na druga ljudska prava i osnovne slobode, posebno karakteristična za pravo na slobodu izražavanja, jer, zbog njegove prirode i sadržine, podrazumijeva prije svega mogućnost vršenja takvih zabranjenih aktivnosti korišćenjem upravo tog prava.

Evropska konvencija, globalno posmatrano, nastoji da obezbijedi široki obim zaštite svih oblika slobode izražavanja. Međutim, i prema Konvenciji sloboda izražavanja nije apsolutno pravo, već pravo koje može biti značajno ograničeno, može se ostvarivati samo u ravnoteži sa drugim pravima, organi vlasti

⁶⁷ Član 24 stav 2 Ustava Crne Gore.

⁶⁸ Član 25 Ustava Crne Gore.

⁶⁹ Član 7 Ustava Crne Gore.

se mogu miješati u ostvarivanje ovog prava, ali samo u mjeri koja je neophodna u demokratskom društvu. Kao i Ustav, tako i Evropska konvencija utvrđuje uslove pod kojima se sloboda izražavanja može ograničiti. Odredba Konvencije koja se bavi ograničenjem slobode izražavanja podrazumijeva „dužnosti i odgovornosti“ koje korišćenje ove slobode povlači za sobom, dopušta određena ograničenja slobode izražavanja u cilju zaštite značajnih interesa i utvrđuje kriterijume za zakonito ograničavanje ovog prava na način da se „ono može podvrgnuti formalnostima, uslovima, ograničenjima ili kaznama propisanim zakonom i neophodnim u demokratskom društvu u interesu nacionalne bezbjednosti, teritorijalnog integriteta ili javne bezbjednosti, radi sprječavanja nereda ili kriminala, zaštite zdravlja ili morala, zaštite ugleda ili prava drugih, sprječavanja otkrivanja obavještenja dobijenih u povjerenju, ili radi očuvanja autoriteta i nepristrasnosti sudstva.“⁷⁰ Konvencija, dakle, ovlašćuje države potpisnice da mogu da uvedu ograničenja slobode izražavanja, utvrđuje granice u kojima države mogu ograničiti ostvarivanje ovog prava, ali to izričito ne zahtijeva od njih. Države zato imaju slobodu odlučivanja o tome da li i u kojoj mjeri hoće da uvedu ograničenja kako bi zaštitile pojedine navedene interese. No, u svakom slučaju, da bi se sačuvala sloboda izražavanja izuzeci od te slobode moraju se usko propisivati i ograničeno primjenjivati. Konvencija isto tako podrazumijeva i praktično zahtijeva od država da preduzimaju mjere za zaštitu ovog prava. Zaštita prava na slobodu izražavanja uključuje negativnu ulogu države u ostvarivanju ovog prava koja se sastoji u uzdržavanju od činjenja koje bi predstavljalo miješanje u korišćenje ovog prava. Ta uloga se može ispoljavati npr. u uzdržavanju od donošenja zakona koji bi ograničavali ili zabranjivali određene vrste izražavanja ili preduzimanja drugih

⁷⁰ Član 10 stav 2 Evropske konvencije.

mjera koje bi ograničavale ovo pravo. Sa druge strane zaštita ovog prava podrazumijeva i pozitivnu ulogu države u kojoj ona štiti ovo pravo i unaprijeđuje uslove za njegovo ostvarivanje, odnosno sprječava pokušaje njegovog narušavanja, osporavanja ili ograničavanja mimo slučajeva utvrđenih nacionalnim ustavom.

Iz navedene odredbe Konvencije mogu se izvući tri uslova koje Konvencija utvrđuje za ograničenje slobode izražavanja, i to da ograničenje mora biti propisano zakonom, mora imati za cilj zaštitu jednog ili više interesa navedenih u toj odredbi Konvencije (da ima legitimni cilj, odnosno legitimnu svrhu) i mora biti neophodno u demokratskom društvu zbog zaštite tog interesa, tj. mora predstavljati odgovor na hitnu društvenu potrebu i biti proporcionalno legitimnoj svrsi zbog koje se uvodi.

Evropski sud je takođe izgradio veoma bogatu praksu po pitanju ograničenja slobode izražavanja. Upravo miješanje u ostvarivanje tog prava je bilo predmet najvećeg broja slučajeva pred Evropskim sudom koji su se odnosili na slobodu izražavanja. Sud je zauzeo stav da je potrebno utvrditi sve aktivnosti države koje, posredno ili neposredno, mogu uticati na ograničavanje, ometanje ili onemogućavanje ostvarivanja slobode izražavanja. Sud je najpotpunije istakao pozitivne obaveze država potpisnica u ostvarivanju prava na slobodu izražavanja kroz analizu njihove odgovornosti da spriječe napade na novinare i druga lica prilikom ostvarivanja tog prava. U predmetu *Ozgur Gundem protiv Turske* u kojem je podnosilac predstave, novinska kuća, bila izložena ozbiljnim napadima i uznemiravanju, Sud je državu smatrao odgovornom za neka od tih uznemiravanja i utvrdio da države imaju pozitivnu obavezu da štite slobodu izražavanja, navodeći: „Istinsko, djelotvorno ostvarivanje slobode izražavanja ne zavisi samo od dužnosti države da se ne miješa, već može zahtijevati i pozitivne mjere zaštite, čak i u sferi odnosa među pojedincima. Kod utvrđivanja postojanja pozitivne obaveze u obzir treba uzeti pravični balans između

opšteg interesa zajednice i interesa pojedinca, što je težnja koja se proteže kroz cijelu Konvenciju. Takva obaveza ne smije se tumačiti na način da organima vlasti nametne nemoguć ili nesrazmjeran teret“.⁷¹

Sud je jasno isticao stav da za ograničavanje slobode izražavanja o pitanjima od javnog interesa mora postojati posebno opravdanje. Tako je naveo: „Malo je prostora....za ograničavanje političkog govora ili rasprave o pitanjima od javnog interesa“.⁷² Sud je analizirao i da li je legitimno određenim pojedincima nametnuti veća ograničenja prava na slobodu izražavanja zbog njihovog specifičnog položaja u društvu. Tako je zaključio da se izjave o političarima mogu ograničiti samo ako je to apsolutno nužno i istakao: „Granice prihvatljive kritike su.... šire kada je u pitanju političar kao takav nego kada je u pitanju privatno lice. Za razliku od posljednjeg, prethodni je neizbježno i izvjesno izložen detaljnom ispitivanju svake njegove riječi i djela, ne samo od strane novinara već i od javnosti u cjelini, i shodno tome mora iskazati veći stepen tolerancije. Članom 10 stav 2 Konvencije omogućava se zaštita ugleda drugih lica i ova se zaštita proteže na političare, ali se u ovakvim slučajevima potrebe ove zaštite moraju cijeliti u poređenju sa interesima otvorene diskusije o političkim temama“.⁷³ Sud podvlači da je potrebno utvrditi da li se sporni izrazi tiču nečijeg privatnog života ili nečijeg ponašanja u službenom svojstvu.⁷⁴ Tako i Ustavni sud Crne Gore: „Imajući u vidu sve okolnosti predmeta Ustavni sud ocjenjuje da miješanje u pravo podnosioca na slobodu

⁷¹ Ozgur Gundem protiv Turske, 2000. Takođe, Appleby protiv Ujedinjenog Kraljevstva, 2003, tačka 39 i Fuentes Bobo protiv Španije, 2000, tačka 38.

⁷² Na primjer: Dichand i drugi protiv Austrije, 2002, tačka 38.

⁷³ Lingens protiv Austrije, 1986. tačka 42.

⁷⁴ Dalban protiv Rumunije, br. 28114/95, stav 50.

izražavanja nije bilo ‘nužno u demokratskom društvu’... Naime, sporni izrazi podnosioca ustavne žalbe navedeni u podnesku... odnosili su se na odluku suda, odnosno postupanje sudije prvostepenog suda u konkretnom predmetu, a ne na privatni život sudije, gdje su granice prihvatljive kritike šire od granice prihvatljive kritike privatnih pojedinaca i zato se mora pokazati veći stepen tolerancije“.⁷⁵ Evropski sud je smatrao da vlade moraju podnositi čak i veću kritiku nego političari: „Granice dopuštene kritike šire su kada je u pitanju vlada nego privatno lice, ili pak političar. U demokratskom sistemu, djelovanje ili propusti vlade moraju biti predmet detaljnog ispitivanja ne samo zakonodavnih ili sudskih vlasti nego i štampe i javnog mnjenja.“⁷⁶

Evropski sud zahtijeva usko tumačenje pravila o ograničavanju slobode izražavanja u smislu da je opravdano samo ograničenje koje u potpunosti ispunjava propisane kriterijume, navodeći: „Sloboda izražavanja zajemčena članom 10 podložna je brojnim izuzecima koji, međutim, moraju biti usko tumačeni, a nužnost tih ograničenja mora biti uverljivo utvrđena“.⁷⁷ Sud sprovodi trodjelni test opravdanosti (*justification test*) da bi utvrdio da li postoji zadiranje organa javne vlasti u nečije pravo na slobodu izražavanja, da li je zadiranje legitimno, tj. propisano zakonom, da li ima legitimni cilj, odnosno da li su mjere ograničenja srazmjerne tom cilju i da li je ograničenje bilo neophodno u demokratskom društvu. Svako ograničenje prava na slobodu izražavanja mora ispunjavati sva tri elementa testa. Neispunjenost samo jednog elementa dovoljna je da ograničenje bude nezakonito. Zato se Sud najčešće zadržavao samo na dijelu testa koji određeno ograničenje najočiglednije ne ispunjava i ako bi utvrdio da taj element testa

⁷⁵ Odluka Ustavnog suda Crne Gore UŽ-III br. 348/12, od 28. 10. 2014.

⁷⁶ Castells protiv Španije, 1992. tačka 46.

⁷⁷ Sunday Times protiv Ujedinjenog Kraljevstva, 1991, stav 50.

nije ispunjen, odbijao bi da razmatra ostale djelove sa obrazloženjem da je to nepotrebno.

Ograničenja slobode izražavanja moraju, dakle, biti utvrđena zakonom, u skladu sa Ustavom i Konvencijom utvrđenim razlozima i kriterijumima. Ovaj uslov ističe značaj te slobode koji zahtijeva da samo zakonodavac, kao predstavnik građana-izvornih nosilaca suvereniteta, posjeduje demokratski kapacitet da utvrdi mjere za njeno ograničavanje. Sud je prihvatio i pravila običajnog prava kao instrument uvođenja ograničenja koji ispunjava uslov „propisano zakonom“, ističući da bi u zemljama čiji je sistem zasnovan na običajnom pravu njegovo nepriznavanje „udarilo na same korijene pravnog sistema takve države“.78 Sud je svoje stavove po ovom pitanju najbolje izrazio u predmetu *Sanoma Uitgevers B. V. Protiv Holandije*: „Što se tiče formulacija ‘u skladu sa zakonom’ i ‘propisano zakonom’ koje se pojavljuju u članovima 8–11 Konvencije, Sud uočava da se termin ‘zakon’ uvijek uzima u njegovom ‘materijalnom’ smislu, ne u ‘formalnom’; on uključuje i ‘pisani zakon’, koji obuhvata donošenje zakona i regulatornih mjera na nižem nivou, koje donose profesionalna regulatorna tijela...“ Zakon „se mora tumačiti na način da obuhvati i zakone i ‘pravo’ koje kreiraju sudije. U suštini, ‘zakon’ je odredba na snazi kako je tumače nadležni sudovi“.79

Drugi dio teksta za provjeru opravdanosti ograničavanja slobode izražavanja zahtijeva da se ograničenjem postiže ostvarenje nekog legitimnog cilja ili interesa i da je ograničenje srazmjerno tom cilju. Iz formulacije odredbe Konvencije koja utvrđuje mogućnost ograničenja i sudske prakse po tom pitanju, proizlazi da je u toj normi dat spisak interesa koji mogu biti

⁷⁸ Predmet *Sunday Times (br.1) protiv Ujedinjenog Kraljevstva*, 1979, tačke 47, 50-53.

⁷⁹ *Sanoma Uitgevers B. V. Protiv Holandije*, 2010, tačka 83.

štićeni ograničenjem slobode izražavanja, bez ostavljanja mogućnosti za njegovo proširenje, tako da drugi interesi ne mogu biti uključeni nacionalnim zakonodavstvom. To je svakako veoma širok obim interesa i Sud ga je tako i tumačio. Npr. u predmetu Engel i drugi protiv Holandije Sud je smatrao da pojam javnog reda obuhvata različite situacije.⁸⁰ Sud je inače riješio veoma mali broj slučajeva na osnovu ovog elementa testa za utvrđivanje obima opravdanih ograničenja slobode izražavanja.

Evropski sud je najveći broj predmeta riješio na osnovu trećeg dijela testa za ispitivanje opravdanosti ograničavanja prava na slobodu izražavanja, odnosno provjeravanjem da li su uvedena ograničenja, s obzirom na sve okolnosti, bila neophodna u demokratskom društvu. Prvo pitanje koje se u tom dijelu postavljalo je šta je to neophodno u demokratskom društvu. Sud kod procjene neophodnosti uglavnom koristi stav koji je zauzeo već u prvim svojim presudama iz ove materije: „Sud je konstatovao da pridjev ‘neophodan’, u smislu člana 10. 2 nije sinonim za ‘nužan’, niti ima fleksibilnost izraza kakvi su ‘prihvatljiv’, ‘uobičajen’, ‘koristan’, ‘razuman’ ili ‘poželjan’, te da podrazumijeva postojanje ‘hitne društvene potrebe’“.⁸¹ Odgovor na pitanje šta se može smatrati neophodnim u demokratskom društvu odlučujuće zavisi od svih okolnosti konkretnog slučaja. Polazeći od toga „zadatak je nezavisnog sudstva da u svakom pojedinačnom slučaju jasno utvrdi granicu između opravdanih i potrebnih, te neopravdanih i nepotrebnih ograničenja, koja neko načelo potvrđuju kao pravilo ili ga negiraju samo kao deklaraciju“.⁸² Jedan od odgovora je bio da „neophodno“ u demokratskom društvu znači da ga nameće „prijevka društvena potreba“.

⁸⁰ Vidjeti: Engel i drugi protiv Holandije, 1976, tačka 98.

⁸¹ Vidjeti, na primjer, Sunday Times (br. 1) protiv Ujedinjenog Kraljevstva, 1979, tačka 59.

⁸² Odluka Ustavnog suda Crne Gore UŽ-III br. 455/10 od 17. 04. 2014.

Što se tiče procjene da li je mjera bila neophodna za rješavanje „prijeke društvene potrebe“, Evropski sud je istakao: „Sud naročito mora utvrditi jesu li razlozi koje su državne vlasti navele kao opravdanje za miješanje bili ‘relevantni i dovoljni’ i da li je preduzeta mjera bila ‘proporcionalna legitimnim ciljevima koji su se njome nastojali postići’... Sud se mora uvjeriti da su državne vlasti pozivajući se na prihvatljivu procjenu relevantnih faktora, primjenjivale standarde koji su u skladu sa načelima sadržanim u členu 10.“⁸³ Pitanje neophodnosti u tijesnoj je vezi i sa teorijom slobodne procjene koju je Sud izgradio, a koja ostavlja državama određeni stepen slobode kod utvrđivanja postojanja prijeke društvene potrebe i, ako ona postoji, preduzimanja mjera koje će odgovoriti na tu potrebu. U predmetu *Handyside protiv Ujedinjenog Kraljevstva* Sud je istakao: „Prema členu 10 stav 2 ostaje državama ugovornicama polje slobodne procjene. Ovo polje se daje i domaćem zakonodavstvu (‘propisano zakonom’) i tijelima, između ostalog i sudskom, od kojih se očekuje da tumače i primjenjuju važeće zakone.“⁸⁴

Neophodno u demokratskom društvu, kao kriterijum za ocjenu opravdanosti ograničenja, dalje, treba uvijek da znači srazmjerno, tj. mora da zadovolji „test srazmjernosti Evropskog suda za ljudska prava“. Šta onda znači srazmjerno? O tome govori praksa Ustavnog suda Crne Gore. „Ustavni sud nalazi da čak i kada bi se prihvatilo da su navedene presude Osnovnog i Višeg suda donijete u ispunjenju legitimnog cilja ‘radi zaštite ugleda drugog lica’, ostalo je neobrazloženo i neriješeno pitanje da li su one ‘neophodne u demokratskom društvu’, ili, drugim riječima, da li je dodijeljena naknada privatnom tužiocu srazmjerna legitimnom cilju kome se teži. I pod pretpostavkom da je miješanje o kome je riječ u skladu sa zakonom i da je preduzeto radi ostvarivanja

⁸³ *Cumpana i Mazare protiv Rumunije*, 2004, tačka 90.

⁸⁴ *Handyside protiv Ujedinjenog Kraljevstva*, 1976, tačka 48.

legitimnog cilja – ‘zaštite ugleda i prava drugih’, Ustavni sud smatra da ono nije bilo neophodno u demokratskom društvu, odnosno da nije bilo srazmjerno legitimnom cilju kome teži.“⁸⁵

Zaključak

Suština i značaj prava na slobdu izražavanja zagantovanog u sistemu osnovnih prava čovjeka čine ga jednim od najznačajnijih građanskih i političkih prava, odnosno „najotmenijih ljudskih prava“ i „osnovom svih sloboda“, kako ga označavaju Evropski sud za ljudska prava i njemački Savezni ustavni sud. Realizacija ovog prava predstavlja preduslov za poštovanje i ostvarivanje gotovo svih drugih prava i sloboda čovjeka. Ono omogućava formiranje sopstvenog mišljenja i volje čovjeka na demokratski način i njeno iznošenje. Ustav Crne Gore i Evropska konvencija za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda garantuju zaštitu slobodnog izražavanja ideja i misli kao osnovnog prava svakog čovjeka. Ali samo ako su uz ustavnu i konvencijsku garanciju stvorene i realne mogućnosti ostvarivanja tog prava može se smatrati da je ono zaista obezbijeđeno. Sloboda izražavanja je postala veoma razvijen međunarodni pravni standard sa posebno definisanim sadržajem naročito kroz izuzetno bogatu praksu Evropskog suda za ljudska prava. To nije isključivo političko pravo kako se ustavno najčešće svrstava, već pravo koje u sebi obuhvata cio niz drugih prava i elemenata što ga čini složenim pravom i daje mu višedimenzionalni karakter. Iako lično pravo, ono nije apsolutno, već nužno ograničeno u svom ostvarivanju.

Implementacija seta medijskih zakona koji su u Crnoj Gori donijeti na osnovu Ustava omogućila je temeljnu reformu prava i sloboda čovjeka u oblasti slobode izražavanja, na principima

⁸⁵ Odluka Ustavnog suda Crne Gore, UŽ-III br. 369/10, od 03. 06. 2014.

Evropske konvencije i prakse Evropskog suda za ljudska prava. Posebno, usvajanjem Zakona o slobodnom pristupu informacijama obezbijedena je maksimalna otvorenost i transparentnost rada državnih organa, a time i mogućnost građana da dobiju informacije o svim pitanjima od javnog interesa. To je bio i ključni uslov za obezbjeđivanje prava na slobodu izražavanja na nivou evropskih standarda koji su sadržani u međunarodnim dokumentima o ljudskim pravima i slobodama.

U realizaciji prava na slobodu izražavanja država ima pozitivne i negativne obaveze. Pozitivne od državnih organa zahtijevaju aktivnu ulogu, činjenje, i sastoje se prije svega u garantovanju ovog prava u različitim oblicima i stvaranju uslova za njegovo ostvarivanje i zaštitu. Negativne obaveze, pak, zahtijevaju od države i njenih organa nečinjenje, odnosno uzdržavanje od preduzimanja određenih mjera ili radnji koje bi mogle ugroziti ili ograničiti ovo pravo. Ispunjavanje obaveza države u ostvarivanju prava na slobodu izražavanja, posebno da li je u zavisnosti od toga povrijeđeno ovo pravo, utvrđuje se u svakom konkretnom slučaju.

Za povredu prava na slobodu izražavanja, kao i svih prava i sloboda koje ulaze u sastav tog prava, u ustavnopravnom poretku države zasnovane na načelu vladavine prava, pored drugih vidova zaštite, garantovana je i sudska zaštita. Nakon iscrpljenosti redovnih pravnih sredstava za njegovu zaštitu osigurana je ustavno-sudska zaštita, a u supsidijarnom postupku i sudska zaštita Evropskog suda za ljudska prava. Kroz svoju dosadašnju praksu Ustavni sud Crne Gore i Evropski sud utvrdili su kriterijume za tumačenje prava na slobodu izražavanja, kako je ono pravno uređeno u ustavnopravnom poretku Crne Gore i Evropskoj konvenciji. Rješavajući pojedinačna pitanja ostvarivanja prava na slobodu izražavanja Ustavni sud i Evropski sud zauzeli su načelne stavove o značenju, dometima i ograničenjima slobode izražavanja koje primjenjuju u konkretnim postupcima, ali

koji su istovremeno obavezni za sve koji postupaju i rješavaju o zaštiti prava na slobodu izražavanja misli u istim ili sličnim slučajevima. To podrazumijeva obavezu sudova u Cnoj Gori da prate praksu Evropskog suda u oblasti prava na slobodu izražavanja. I dalje ostaje, međutim, problem nedostatka adekvatne domaće sudske prakse u primjeni ustavnih i konvencijskih odredbi potrebne za efikasno rješavanje sporova u ostvarivanju ovog prava saglasno važećim evropskim standardima.