

USTAVNI SUD CRNE GORE
U-I br. 19/16
26. jun 2018. godine
Podgorica

Ustavni sud Crne Gore, u sastavu: predsjednik Dragoljub Drašković i sudije - Milorad Gogić, Miodrag Iličković, Desanka Lopičić, Mevlida Muratović, Hamdija Šarkinović i Budimir Šćepanović, na osnovu odredaba člana 149. stav 1. tačka 1. Ustava Crne Gore, člana 49. tačka 2. i člana 60. Zakona o Ustavnom sudu Crne Gore ("Službeni list Crne Gore", broj 11/15.), na sjednici od 26. juna 2018. godine, donio je

R J E Š E N J E

NE PRIHVATA SE inicijativa za ocjenu ustavnosti odredbe člana 11., u dijelu koji glasi: "kršenje zajamčenih sloboda i prava čovjeka i građanina", Zakona o medijima ("Službeni list Republike Crne Gore", br. 51/02. i 62/02.).

O b r a z l o ž e n j e

1. "Institut za vladavinu prava", u Podgorici, podnio je inicijativu za pokretanje postupka za ocjenu ustavnosti odredbe člana 11., u dijelu koji glasi: "kršenje zajamčenih sloboda i prava čovjeka i građanina", Zakona, označenog u izreci, navodeći: da je tom odredbom povrijeđeno načelo legaliteta iz odredbe člana 145. Ustava; da je osporena odredba Zakona, u saglasnosti s odredbom člana 10. stav 2. Evropske konvencije, ali ne i s odredbom člana 50. stav 2. Ustava, kojom su propisani drugi osnovi za ograničenje prava na slobodu štampe i druge vidove javnog obavještanja i da je to pravo zakonodavac mogao ograničiti samo u slučajevima propisanim navedenom odredbom Ustava.

2. Skupština Crne Gore i Vlada Crne Gore nijesu dostavili odgovor, odnosno mišljenje na navode sadržane u inicijativi.

3. Odredbom člana 11. Zakona koja je osporena u označenom dijelu propisano je:

"Član 11.

Nadležni sud može, na predlog državnog tužioca, zabraniti distribuciju objavljenog programskog sadržaja medija kojim se poziva na nasilno rušenje ustavnog poretka, narušavanje teritorijalne cjelokupnosti Crne Gore, kršenje zajamčenih sloboda i prava čovjeka i građanina ili izazivanje nacionalne, rasne ili vjerske netrpeljivosti ili mržnje."

4. Ustavni sud je, nakon razmatranja sadržine osporene odredbe člana 11., u dijelu koji glasi: "kršenje zajamčenih sloboda i prava čovjeka i građanina", Zakona, utvrdio da nema osnova za pokretanje postupka za ocjenu njene ustavnosti.

5. Za odlučivanje u konkretnom predmetu pravno relevantne su odredbe sljedećih propisa:

Ustava Crne Gore:

“Član 1. stav 2.

Crna Gora je građanska, demokratska, ekološka i država socijalne pravde, zasnovana na vladavini prava.

Član 9.

Potvrđeni i objavljeni međunarodni ugovori i opšteprihvaćena pravila međunarodnog prava sastavni su dio unutrašnjeg pravnog poretka, imaju primat nad domaćim zakonodavstvom i neposredno se primjenjuju kada odnose uređuju drukčije od unutrašnjeg zakonodavstva.

Član 10. stav 2.

Svako je obavezan da se pridržava Ustava i zakona.

Član 16. tač.1. i 5.

Zakonom se, u skladu sa Ustavom, uređuju:

- 1) način ostvarivanja ljudskih prava i sloboda, kada je to neophodno za njihovo ostvarivanje;
- 5) druga pitanja od interesa za Crnu Goru.

Član 17. stav 1.

Prava i slobode ostvaruju se na osnovu Ustava i potvrđenih međunarodnih sporazuma.

Član 24.

Zajemčena ljudska prava i slobode mogu se 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.

Ograničenja se ne smiju uvoditi u druge svrhe, osim onih radi kojih su propisana.

Član 47.

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

Pravo na slobodu izražavanja može se ograničiti samo pravom drugoga na dostojanstvo, ugled i čast i ako se ugrožava javni moral ili bezbjednost Crne Gore.

Član 49. stav 1.

Jemči se sloboda štampe i drugih vidova javnog obavještanja.

Član 50.

U Crnoj Gori nema cenzure.

Nadležni sud može spriječiti širenje informacija i ideja putem sredstava javnog obavještanja samo ako je to neophodno radi: sprječavanja pozivanja na nasilno rušenje Ustavom utvrđenog poretka; očuvanje teritorijalnog integriteta Crne Gore; sprječavanja propagiranja rata ili podstrekavanja na nasilje ili vršenje krivičnog djela; sprječavanja propagiranja rasne, nacionalne i vjerske mržnje ili diskriminacije.

Član 145.

Zakon mora biti saglasan sa Ustavom i potvrđenim međunarodnim ugovorima, a drugi propis mora biti saglasan sa Ustavom i zakonom.”

Međunarodnog pakta o građanskim i političkim pravima (“Službeni list SFRJ”, broj 7/71.)¹:

“Član 19.

Niko ne može biti uznemiravan zbog svoga mišljenja.

¹ International Covenant on Civil and Political Rights ICCPR, usvojen od strane Generalne skupštine Ujedinjenih nacija 19. septembra 1966. godine, stupio na snagu 23. marta 1976. godine.

Svako ima pravo na slobodu izražavanja; to pravo podrazumijeva slobodu traženja, primanja i širenja obavještenja i ideja svake vrste, bez obzira na granice, bilo usmeno, pismeno, putem štampe ili u umjetničkom obliku, ili ma kojim drugim sredstvom po svom izboru.

Korišćenje sloboda predviđenih u stavu 2. ovog člana povlači posebne dužnosti i odgovornosti. Ono se, prema tome, može podvrgnuti izvjesnim ograničenjima koja ipak moraju biti izričito utvrđena zakonom i koja su neophodna:

- a) za poštovanje prava ili ugleda drugih lica;
- b) za zaštitu nacionalne bezbjednosti ili javnog poretka, ili javnog zdravlja ili morala."

Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda ("Službeni list SCG-Međunarodni ugovori", br. 9/03. i 5/05.):

"Član 10.

Sloboda izražavanja

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 sprječava države da zahtijevaju dozvole za rad televizijskih, radio i bioskopskih preduzeća.

Pošto korišćenje ovih sloboda povlači za sobom dužnosti i odgovornosti, ono se može podvrgnuti formalnostima, uslovima, ograničenjima ili kaznama propisanim zakonom i neophodnim u demokratskom društvu u interesu nacionalne 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.

Član 18.

Granice korišćenja ograničenja prava

Ograničenja navedenih prava i sloboda koja su dozvoljena ovom Konvencijom neće se primjenjivati ni u koje druge svrhe sem onih zbog kojih su propisana.

Član 46. stav 1.

Obaveznost i izvršenje presuda

1. Visoke strane ugovornice preuzimaju obavezu da se povinuju pravosnažnoj presudi Suda u svakom predmetu u kome su stranke."

6. Iz navedenih odredaba Ustava proizilazi: da je Crna Gora građanska, demokratska, ekološka i država socijalne pravde, zasnovana na vladavini prava; da se zakonom, pored ostalog, uređuje način ostvarivanja ljudskih prava i sloboda, kada je to neophodno za njihovo ostvarivanje i druga pitanja od interesa za Crnu Goru; da ustavnost i zakonitost štiti Ustavni sud i da zakon mora biti saglasan s Ustavom i potvrđenim međunarodnim ugovorima, a drugi propis mora biti saglasan s Ustavom i zakonom. Potvrđeni i objavljeni međunarodni ugovori i opšteprihvaćena pravila međunarodnog prava sastavni su dio unutrašnjeg pravnog poretka, a prava i slobode se ostvaruju na osnovu Ustava i potvrđenih međunarodnih sporazuma (član 9. i člana 17. stav 1. Ustava). Prava i slobode koje su predmet ustavnog jemstva, po pravilu, nijesu apsolutne, već su podložne opštim ograničenjima predviđenim odredbama člana 24. Ustava, ali i posebnim ograničenjima koja su imanentna samo pojedinim Ustavom zaštićenim dobrima, sadržanim u ustavnim odredbama kojima se ta dobra uređuju. U konkretnom slučaju, to je pravo na slobodu štampe i drugih vidova javnog obavještanja, zajemčeno odredbom člana 49. stav 1. Ustava, koje je neraskidivo povezano sa pravom na slobodu izražavanja, iz člana 47. Ustava. Ustavno jemstvo prava na slobodu štampe i druge vidove javnog

obavještanja, prema odredbama člana 50. stav 2. Ustava, može se privremeno ograničiti odlukom nadležnog suda, ako je to neophodno radi: sprječavanja pozivanja na nasilno rušenje Ustavom utvrđenog poretka; očuvanje teritorijalnog integriteta Crne Gore; sprječavanja propagiranja rata ili podstrekavanja na nasilje ili vršenje krivičnog djela; sprječavanja propagiranja rasne, nacionalne i vjerske mržnje ili diskriminacije.

6.1. Saglasno navedenim ustavnim ovlaštenjima Skupština Crne Gore donijela je Zakon o medijima, kojim je uredila pitanja medija. Prema odredbama člana 1. Zakona, 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) (stav 3.) i taj Zakon treba tumačiti i primjenjivati u skladu sa principima Evropske konvencije, uz korišćenje prakse precedentnog prava Evropskog suda za ljudska prava (stav 4.). Osporenim dijelom odredbe člana 11. Zakona, propisano je da nadležni sud, na predlog državnog tužioca, može zabraniti distribuciju objavljenog programskog sadržaja medija kojim se poziva *“na kršenje zajamčenih sloboda i prava čovjeka i građanina”*. Odredbama člana 12. Zakona propisano je: da nadležni sud može, na predlog državnog tužioca, a u skladu sa članom 11. ovog zakona, donijeti rješenje o privremenoj zabrani distribucije objavljenog programskog sadržaja medija do pravosnažnosti odluke o zabrani (stav 1.); da po predlogu iz stava 1. ovog člana sud odlučuje u roku od 24 sata od njegovog podnošenja (stav 2.) i da je nadležni sud dužan da rješenje o privremenoj zabrani odmah dostavi osnivaču, štampariji i distributeru (stav 3.).

7. U kontekstu rješavanja spornog pravnog pitanja u ovom predmetu Ustavni sud je imao u vidu i relevantne odredbe potvrđenih i objavljenih međunarodnih ugovora, koji su, saglasno odredbi člana 9. Ustava, sastavni dio unutrašnjeg pravnog poretka, imaju primat nad domaćim zakonodavstvom i neposredno se primjenjuju kada odnose uređuju drukčije od unutrašnjeg zakonodavstva.

7.1. Odredbama člana 19. Međunarodnog pakta o građanskim i političkim pravima propisano je da niko ne može biti uznemiravan zbog svoga mišljenja i da svako ima pravo na slobodu izražavanja, koja podrazumijeva slobodu traženja, primanja i širenja obavještenja i ideja svake vrste, bez obzira na granice, bilo usmeno, pismeno, putem štampe ili u umjetničkom obliku, ili ma kojim drugim sredstvom po svom izboru. (st. 1. i 2.). Korišćenje slobode izražavanja saglasno stavu 3. člana 19., međutim, povlači posebne dužnosti i odgovornosti i može se podvrgnuti izvjesnim ograničenjima koja moraju biti izričito utvrđena zakonom i koja su neophodna: a) za poštovanje prava ili ugleda drugih lica i b) za zaštitu nacionalne bezbjednosti ili javnog poretka, ili javnog zdravlja ili morala.

7.1.1. Evropska konvencija odredbom člana 10. stav 1. jemči pravo na slobodu izražavanja koja uključuje slobodu posjedovanja sopstvenog mišljenja, primanja i saopštavanja informacija i ideja bez mješanja javne vlasti i bez obzira na granice (...). Prema odredbi člana 10. stav 2. Konvencije, navedeno pravo se, takođe, 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.

8. Prilikom meritornog odlučivanja o navodima podnosioca inicijative u ovom predmetu, Ustavni sud je imao u vidu i relevantnu praksu Evropskog suda, koji je u više slučajeva izrazio stav o ograničenju prava na slobodu izražavanja, odnosno prava na slobodu štampe i drugih vidova javnog objavljivanja i obavezama država ugovornica prilikom ostvarivanja ili ograničavanja tog prava:

8.1. U predmetu *Otto-Preminger Institut protiv Austrije*² Evropski sud je utvrdio da donošenjem presude o zapljeni filma, čijim se sadržajem krši pravo na poštovanje vjerskih osjećanja rimokatoličkih vjernika ismijavanjem njihovih uvjerenja, austrijski sud nije povrijedio pravo na slobodu izražavanja:

“48. Mjere na koje je izjavljena žalba su zasnovane na članu 188. Austrijskog krivičnog zakona koji ima za cilj suzbijanje ponašanja usmjerenih protiv objekata religijskog poštovanja koja će vjerovatno izazvati “opravdanu ogorčenost”. Iz toga slijedi da je njihova svrha bila zaštita prava građana da im ne budu vrijeđana religijska osjećanja putem javnog izražavanja stavova drugih lica. Uzimajući u obzir i uslove u kojima su donesene odluke austrijskih sudova, sud prihvata da su osporene mjere ostvarivale legitimni cilj iz člana 10. stav 2. (član 10.-2.), odnosno “zaštitu prava drugih”.

8.1.1. U predmetu *Éditions Plon protiv Francuske*³ Evropski sud je utvrdio da presudama francuskih sudova kojima je privremeno ograničeno pravo na objavljivanje informacija o zdravlju bivšeg francuskog predsjednika Mitterana, radi zaštite njegove časti, ugleda i privatnosti, nije povrijeđeno pravo na slobodu izražavanja:

“47. Sud smatra da su ovi razlozi bili „relevantni i dovoljni“ u okolnostima slučaja. Sud navodi da je sudija za hitne prijave donijela svoju odluku 18. januara 1996, dan nakon objavljivanja knjige *Le Grand Secret* (Velika tajna), a svega 10 dana nakon smrti predsjednika Mitteranda. Jasno je da je distribucija knjige, tako brzo nakon smrti predsjednika, u kojoj se opisuje da je on svjesno lagao francuski narod o postojanju i trajanju svoje bolesti i, kao što Apelacioni sud u Parizu navodi detaljno u svojoj presudi od 13. marta 1996, na prvi pogled (*prima facie*) kršenje tajnosti medicinskih podataka, moglo samo pojačati tugu predsjednikovih nasljednika nakon njegove nedavne i bolne smrti. Štaviše, predsjednikova smrt, nakon duge borbe protiv bolesti i svega nekoliko mjeseci nakon što je napustio svoje radno mjesto, zasigurno je izazvala snažne emocije među političarima i javnosti, pa je šteta koja se tiče reputacije pokojnika, a koju je izazvala ova knjiga, bila naročito ozbiljna u datim okolnostima. Sud dalje primjećuje da privremena zabrana nije prejudicirala ishod kasnijeg spora među strankama u meritumu. Konkretno, budući da je zabrana bila zasnovana na „očiglednom nezakonitom prestupu“, sudija za hitne prijave, kao i Apelacioni sud, u postupku kontrole zabrane, nije bio obavezan da se upusti u raspravu o pravno osjetljivom pitanju, da li se pravo na podnošenje tužbe koja se odnosi na zabranu otkrivanja informacija može vršiti samo za života. Na zahtjev udovice i djece predsjednika, koji je preminuo nekoliko dana ranije, sudija za hitne prijave, u ovom

² Presuda, od 20. septembra 1994. godine, zahtjev broj 13470/87.

³ Presuda, od 18. maja 2004. godine, zahtjev broj 58148/88..

kontekstu žalosti, morao je da donese mjeru koja bi zaustavila prestup. Imajući u vidu datum izdavanja naloga i njegovu privremenu prirodu, prekid distribucije navedene knjige, do trenutka kada nadležni sudovi odluče da li je kompatibilna sa tajnošću medicinskih podataka i pravima drugih, opravdan je legitimnim ciljevima.

Sud takođe smatra da je miješanje bilo „srazmjerno“ ovom cilju ili ovim ciljevima, budući da je Apelacioni sud bio oprezan, poštujući sudsku presudu koju je donio sudija za hitne slučajeve, pri određivanju razumnog vremenskog roka za to, naročito navodeći da će isti prestati da važi ako se ne podnese zahtjev za donošenje odluke o zaslugama u roku od jednog mjeseca.“

8.1.2. U predmetu *MGN Limited protiv Ujedinjenog Kraljevstva*⁴ Evropski sud je utvrdio da britanski sudovi nijesu povrijedili pravo na slobodu izražavanja kada su medijsku kuću, koja je objavljivala sadržaj o liječenju poznate manekenke od bolesti zavisnosti, proglasili odgovornom za narušavanje njenog prava na privatnost:

“142. Pored toga, kada se utvrdi da li su organi uspostavili pravičnu ravnotežu između dvije zaštićene vrijednosti zagarantovane Konvencijom, slobode izražavanja zaštićena članom 10. i prava na poštovanje privatnog života u članu 8., koje mogu doći u sukob jedna s drugom u ovom slučaju, Sud mora uskladiti javni interes za objavljivanje fotografije i potrebu zaštite privatnog života (*Hachette Filipacchi Associes protiv Francuske*, broj 71111/01., stav 43., ECHR 2007-VII. Uspostavljanje ravnoteže između pojedinačnih interesa, koji mogu biti kontradiktorni, je složeno pitanje, a države ugovornice moraju imati široku slobodu procjene u ovom pogledu, s obzirom na to da su nacionalne vlasti u načelu bolje pozicionirane od ovog Suda kako bi procijenile da li postoji "hitna društvena potreba" da opravda miješanje u jedno od prava zagarantovanih Konvencijom (*Chassagnou i drugi protiv Francuske* [GC], br. 25088/94., 28331/95. i 28443/95., § 113, ECHR 1 999-III).

143. Konačno, Sud smatra da objavljivanje fotografija i članaka, čija je jedina svrha da zadovolji radoznalost određene čitalačke grupe u vezi sa detaljima privatnog života javne ličnosti, ne doprinosi bilo kavoj raspravi od opšteg interesa za društvo, uprkos tome što je osoba poznata javnosti. U takvim uslovima sloboda izražavanja zahteva uže tumačenje (vidi, *mutatis mutandis*, *Campmani i Diez de Revenga i Lopez Galiacho Perona protiv Španije* (odl.), Broj 54224/00., ECHR 2000-KSII, *Julio Bou Gibert i El Hogar I La Moda JA protiv Španije* (odl.), broj 14929/02., 13. maja 2003. i *Prisma Presse protiv Francuske* (odl.), br. 66910/01. i 71612/01., 1. jula 2003., kako se citira u predmetu *Von Hannover protiv Njemačke*, broj 59320/00., stavovi 65.-66., ECHR 2004-VI). Štaviše, iako se sloboda izražavanja odnosi i na objavljivanje fotografija, ovo je oblast u kojoj posebnu važnost zauzima zaštita prava i ugleda drugih. Fotografije koje imamo priliku da vidimo u tabloidima obično se fotografišu u atmosferi trajnog uznemiravanja koja u dotičnoj osobi uzrokuje veoma jak osjećaj upada u privatni život pa čak i proganjanje (*Von Hannover protiv Njemačke*, gore citiran u § 59. Vidjeti, takođe, *Hachette Filipacchi Associes protiv Francuske*, gore citiran, stav 42.). "

8.2. Iz navedenih stavova Evropskog suda proizilazi da kršenje različitih zajemčenih „prava drugih lica“ taj sud posmatra u kontekstu izuzetaka propisanih odredbom člana 10. stav 2. Evropske konvencije, prema kojima se pravo na slobodu izražavanja, odnosno pravo na slobodu štampe i drugih vidova javnog objavljivanja može ograničiti. U skladu sa odredbom člana 10. stav 2. Evropske konvencije, vlast se može miješati u ostvarivanje slobode izražavanja samo ako se ispune tri kumulativna uslova: a) *miješanje je propisano zakonom*, b) *miješanje ima cilj da zaštiti jedan ili više predviđenih interesa ili vrijednosti* i c)

⁴ Presuda od 18. januara 2011. godine, zahtjev broj 39401/04., st. 142. i 143.

miješanje je neophodno u demokratskom društvu. Sudovi moraju slijediti ova tri uslova kad razmatraju i odlučuju o predmetima koji se tiču slobode izražavanja.

8.2.1. Iz navedenih odredaba Evropske konvencije, takođe, proizilazi da svaka država ugovornica svojim unutrašnjim propisima može da ograniči prava sadržana u Evropskoj konvenciji, pod uslovima utvrđenim Konvencijom. Dozvoljena ograničenja prava uslovljena su *zakonitošću, legitimnošću i opravdanošću*. Ograničenje bilo kog prava je dopušteno samo ako kompetitivni princip u odnosu na princip u kojem je sadržano pravo ima veći značaj u okolnostima datog-konkretnog slučaja. To podrazumijeva pronalaženje odgovarajućeg balansa između različitih suprotstavljenih interesa. Ograničenja se moraju sprovoditi na konzistentan način, tako da ne bude ugrožena suština prava koje je u pitanju i osnovni principi na kojima počiva jedna država, koja pretenduje da bude obilježena kao pravna država. Kako osnovna prava imaju ustavni status, ona, prema shvatanju Evropskog suda, mogu biti ograničena samo ustavnim ili odredbama donijetim na osnovu ustava. Ustavna ograničenja mogu biti direktna (*constitutionally immediate*) i posredna (*constitutionally mediate*), propisana zakonom, na osnovu izričite ustavne odredbe, pod striktno propisanim pretpostavkama i samo za određene ciljeve, zbog kojih je zakonodavac posebno ovlašćen da ograniči osnovna ljudska prava i slobode. Ovaj princip dozvoljava da slobode i prava budu ograničene samo u skladu sa zakonom i postavlja granice ograničenja prava. Odredbom člana 18. Evropske konvencije, koja propisuje granice ograničenja, utvrđeno je da se ograničenja navedenih prava i sloboda koja su dozvoljena Konvencijom ne mogu primjenjivati ni u koje druge svrhe osim onih zbog kojih su propisana. Ova odredba se odnosi i na ograničenja propisana odredbom člana 10. stav 2. Evropske konvencije.

8.2.2. Načelo ograničenja ljudskih prava i sloboda jedno je od osnovnih načela koje je utvrđeno odredbama člana 24. Ustava. Prema tom načelu, ljudska prava i slobode zajemčene Ustavom mogu se ograničiti samo zakonom u obimu koji dopušta Ustav i mjeri koja je neophodna da se ustavna svrha ograničenja zadovolji u demokratskom društvu, bez zadiranja u suštinu zajemčenih prava. Ustav je na taj način ustanovio jasne "granice" ograničenja ljudskih prava i sloboda u kojima se zakonodavac može kretati. Svi državni organi, shodno odredbama člana 24. Ustava, prilikom ograničavanja ljudskih i manjinskih prava moraju da vode računa o: 1) suštini prava koje se ograničava, 2) važnosti svrhe ograničenja, 3) prirodi i obimu ograničenja, 4) odnosu ograničenja sa svrhom ograničenja i 5) da li postoji način da se svrha ograničenja postigne manjim ograničenjem prava. Ovaj princip, dozvoljava da slobode i prava budu ograničene samo u skladu sa zakonom i postavlja granice ograničenja prava. Ograničenje nije neophodno ako postoje i blaže, ali pogodne mjere koje mogu poslužiti istoj svrsi. Ograničavanje osnovnih prava i sloboda u tom procesu, međutim, mora biti u skladu s Ustavom i Evropskom konvencijom i, generalno, mora biti u opštem interesu i uz poštovanje načela proporcionalnosti. Time je Ustavom jasno definisan princip proporcionalnosti (srazmjernosti), kao i mjerila kojima se, prije svega, Ustavni sud mora rukovoditi pri tumačenju ograničenja ljudskih prava, u svakom. pa i u ovom predmetu.

8.3. Iz navedenog ustavnog i konvencijskog određenja proizilazi da se svako ograničenje ustavnih prava, pa i ograničenje na slobodu štampe i druge vidove javnog obavještanja, može propisati samo zakonom koji ispunjava uslove vladavine prava i služi legitimnom cilju u javnom interesu i mora imati razuman odnos proporcionalnosti između upotrijebljenih sredstava i cilja koji se želi ostvariti. To znači da ograničavajuća pravna pravila moraju biti prikladna za ostvarenje postavljenog legitimnog cilja, da ona ne smiju biti oštrija (strožija) nego što je neophodno i da mora biti uspostavljena ravnoteža između Ustavom zajamčenog subjektivnog prava pojedinca i interesa društvene zajednice (pravnog poretka).

9. Ustavni sud je ocijenio da zakonodavac osporenim odredbom člana 11. Zakona, u dijelu koji glasi: *“kršenje zajamčenih sloboda i prava čovjeka i građanina”*, nije prekoračio svoja ovlašćenja, niti je povrijedio ni jedan ustavni i konvencijski princip.

9.1. Naime, iz odredaba člana 9. i člana 17. stav 1. Ustava proizilazi da su potvrđeni i objavljeni međunarodni ugovori i opšteprihvaćena pravila međunarodnog prava sastavni dio unutrašnjeg pravnog poretka i da se zajamčena prava i slobode ostvaruju na osnovu Ustava i potvrđenih međunarodnih sporazuma. Jedan od najznačajnijih međunarodnih ugovora je Evropska konvencija za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda, koja se u odnosu na Crnu Goru *ratione temporis i ratione personae* primjenjuje od 3. marta. 2004 godine⁵. Time je Crna Gora, kao članica Savjeta Evrope istovremeno prihvatila supsidijarnu nadležnost Evropskog suda u sudskoj zaštiti ljudskih prava i sloboda. Uz tu nadležnost Crna Gora se, saglasno odredbi člana 46. Evropske konvencije obavezala na poštovanje i sprovođenje odluka koje se odnose na Crnu Goru, ali je prihvatila i “interpretativni autoritet” presuda Evropskog suda, nezavisno od države protiv koje je donesena. Shodno tome stavovi Evropskog suda postali su izvor ustavnopravnog okvira regulisanja i zaštite ljudskih prava, uopšte, pa i slobode izražavanja konkretno. U tom smislu, iz odredbe člana 10. stav 2. Evropske konvencije proizilazi da se korišćenje slobode izražavanja, pored ostalog, može ograničiti radi *zaštite ugleda ili prava drugih*.

9.1.1. Nesporno je, po ocjeni Ustavnog suda, da osporeno propisivanje dijelom odredbe člana 11. Zakona, prema kojem nadležni sud na predlog državnog tužioca može zabraniti distribuciju objavljenog programskog sadržaja medija kojim se poziva na *“kršenje zajamčenih sloboda i prava čovjeka i građanina”* predstavlja miješanje zakonodavca u navedeno ustavno, konvencijsko i međunarodnim paktom priznato pravo, odnosno ograničenje sloboda izražavanja tog subjekta. Međutim, to ograničenje, po ocjeni Ustavnog suda, propisano je Zakonom i ima legitiman cilj - *zaštitu ugleda ili prava drugih*. Takođe, iz odredaba člana 1. st. 3. i 4. Zakona o medijima, kojima je propisano da Crna Gora obezbjeđuje i jamči slobodu informisanja u skladu sa standardima koji su sadržani u

⁵ U predmetu *Bijelić protiv Crne Gore i Srbije* (presuda od, 28. 4. 2009., zahtjev br. 11890/05), Evropski sud je utvrdio da se vremensko važenje Konvencije u odnosu na Crnu Goru računa od 3. marta. 2004 godine, to jest od dana ratifikacije Konvencije od strane bivše Državne zajednice Srbije i Crna Gora.

međunarodnim dokumentima o ljudskim pravima i slobodama (...) i da ovaj zakon treba tumačiti i primjenjivati u skladu sa principima Evropske konvencije, uz korišćenje prakse precedentnog prava Evropskog suda za ljudska prava, po ocjeni Ustavnog suda, proizilazi da je odnos cilja i korišćenja sredstava ograničenja, u konkretnom slučaju, proporcionalan, jer je zakonodavac ustanovio prihvatljiv stepen srazmjernosti između ograničenja i potrebe za tim ograničenjem, odnosno da ograničenje slobode izražavanja medija (*zabrana distribucije objavljenog programskog sadržaja medija*) odgovara važnosti cilja koji se želio postići (*zaštita zajamčenih sloboda i prava čovjeka i građanina*) i da je u skladu s odredbama člana 24. Ustava, primjereno legitimnom cilju.

9.1.2. Polazeći od navedenih ustavnih, odredaba potvrđenih međunarodnih ugovora, kao i prakse Evropskog suda, Ustavni sud je ocijenio da zakonodavac, propisujući osporenim dijelom odredbe člana 11. Zakona da se može zabraniti distribucija objavljenog programskog sadržaja medija kojim se poziva na "*kršenja zajamčenih sloboda i prava čovjeka i građanina*" (zaštite prava ili ugleda drugih lica), nije povrijedio pravo na slobodu štampe i druge vidove javnog obavještanja, iz odredbe člana 49. stav 1. Ustava, u mjeri u kojoj bi sama suština tog prava bila dovedena u pitanje. Propisana mjera ograničenja, po nalaženju Ustavnog suda, ima objektivno i razumno opravdanje i srazmjerna je cilju koji se želio postići. Ustavni sud je, takođe, ocijenio da zakonodavac propisivanjem osporenom odredbom člana 11. Zakona, u dijelu koji glasi: "*kršenje zajamčenih sloboda i prava čovjeka i građanina*", nije prekoračio svoja ovlašćenja, niti je povrijedio odredbe člana 9., člana 49. stav 1., člana 50. stav 2. Ustava, člana 10. stav 2. Evropske konvencije i člana 19. stav 3. tačka a Međunarodnog pakta o građanskim i političkim pravima.

9.2. Ustavni sud, pri tome, saglasno odredbama člana 149. Ustava, nije nadležan da u ustavnosudskom postupku ocjenjuje cjelishodnost i opravdanost osporenog zakonskog rješenja, niti njegovu primjenu, jer je takva ocjena isključivo u domenu zakonodavca, odnosno nadležnog suda. S ustavnopravnog aspekta Ustavni sud je nadležan samo za ocjenu saglasnosti konkretnog zakonskog rješenja sa mjerodavnim odredbama Ustava i potvrđenim i objavljenim međunarodnim ugovorima.

10. Na osnovu iznijetih razloga, odlučeno je kao u izreci.

PREDSJEDNIK,
dr Dragoljub Drašković, s.r.