



Republika e Kosovës • Republika Kosovo • Republic of Kosovo
Institucioni i Avokatit të Popullit • Institucija Ombudsmena • Ombudsperson Institution

Ex officio

Slučaj Br. 707/2017

**IZVEŠTAJ SA PREPORUKAMA
OMBUDSMANA REPUBLIKE KOSOVO**

u vezi sa

slobodom govora (medija) i bezbednošću novinara

Upućeno:

- g. Ramush Haradinaj, Premijer Republike Kosovo**
- g. Nehat Idrizi, Predsedavajući Sudskog Saveta Kosova**
- g. Blerim Isufaj, Predsedavajući Tužilačkog Saveta Kosova**
- g. Aleksandër Lumezi, Državni glavni tužilac**
- g. Shpend Maxhuni, Generalni direktor Policije**

Priština, 2.novembar 2017. Godine

Cilj izveštaja

1. Cilj ovog izveštaja je tretiranje slobode izražavanja kao osnovno pravo u Republici Kosovo, posebnim naglaskom na bezbednost novinara u ispunjavanju njihove misije.
2. Ovaj izveštaj je iniciran kao odgovor na zabrinutost o narušavanju slobode izražavanja, sa posebnim naglaskom na slobodu medija i bezbednost novinara na Kosovu, U ovom izveštaju, sloboda izražavanja kao osnovno pravo će se identifikovati uglavnom kroz koncept slobode medija.
3. Štaviše, Ombudsman naglašava visoku osetljivost i složen izazov koji predstavlja uspostavljanje ravnoteže između slobode izražavanja kao osnovno pravo u svakom demokratskom društvu, i određivanje njenih granica u odnosu na ostala prava. Treba navesti da ova tematika predstavlja kontinuiran izazov u svim zemljama, i predstavlja težak zadatak za tumačenje ovih granica i u najvišim međunarodnim institucijama kao što je Evropski Sud o ljudskim pravima (ESLJP). Međutim, određivanja u glavnim međunarodnim dokumentima i posebno jurisprudencija ESLJP-a su izgrađivale standard o garantovanju slobode izražavanja i određivanja neophodnih ograničenja.
4. Složenost ove tematike postavlja izazov za uravnoteženo tretiranje sa velikom pažnjom da sprečava jezik mržnje i garantuje ostala ljudska prava.
5. Sa druge strane, garantovanje bezbednosti novinara i efikasnost pravosudnih organa u sprečavanju i borbi protiv napada i nasilja nad novinarima, predstavlja preduslov za izgradnju jednog demokratskog društva.
6. Stoga, putem ovog izveštaja, Ombudsman:
 - skreće pažnju na neophodnost garantovanja slobode izražavanja, odnosno slobode medija kao osnovno pravo, kao pokazatelj nivoa demokratije i poštovanja međunarodnih standarda o ljudskim pravima uopšteno.
 - skreće pažnju na neophodnost efektivne zaštite novinara od bilo kojeg oblika narušavanja bezbednosti i sprečavanja u slobodnom obavljanju profesije. Posebno, naglašavajući obaveze kosovskih institucija da se efikasnošću istraže i osude izvršiocima krivičnih dela protiv novinara.
 - skreće pažnju o granicama slobode izražavanja u odnosu na ostala prava i rizik od narušavanja privatnosti, ljudskog dostojanstva, podsticanja nasilja, mržnje, netolerancije ili narušavanja javnog reda.
 - Da kroz analizu zakonske osnove i međunarodnih standarda iz ove oblasti daje konkretne preporuke o garantovanju slobode izražavanja u odnosu na ostala osnovna prava.
 - Da naglasi neophodnost da se institucije Republike Kosovo, posebno sudovi, oslanjaju na odluke ESLJP-a u svim slučajevima odlučivanja u vezi slobode izražavanja i njenog ograničavanja.

Pravna osnova

7. Izveštaj se zasniva na članu 135, *stav* 3. Ustava Republike Kosovo, i Zakonu br. 05/L-019 o Ombudsmanu, odnosno član 16 (*stav* 4, 8. i 15) i član 18, *stav* 1 (*tačke* 1.4-1.6) i *stav* 3. istog. Na osnovu toga, Ombudsman, putem ovoga, izveštaj odlučuje da razmotri međunarodnu i nacionalnu zakonsku osnovu o slobodi izražavanja i određivanju njenih ograničenja. Takođe treba da se skrene pažnja na standarde koji su izrađeni od strane ESLJP-a, čije su odluke glavni izvor i za javne vlasti u Republici Kosovo, posebno sudovi.

Rezime činjenica i razlozi za iniciranje izveštaja od strane Ombudsmana

8. Tendencija da se ograniči sloboda izražavanja, izazovi novinara u obavljanju profesije i pretnje nad njima, i sa druge strane opasnost narušavanja privatnosti, podsticanja govora mržnje i ostali problemi koji se nadovezuju sa slobodom izražavanja i medija, bile su deo kontinuiranih diskusija na Kosovu.
9. Ovaj izveštaj je iniciran zbog kontinuiranih zabrinutosti u ovom pogledu, i informisanja Ombudsmana na različite načine, o izazovima i problemima u ovoj oblasti, posebno o nedostatku efikasnosti pravosuđa u rešavanju sličnih slučajeva.
10. Poseban uzrok izrade ovog izveštaja od strane Ombudsmana, je slučaj napada nad novinarom i direktorom novine „Insajder” g. Parim Olluri. Ovaj slučaj napada nad novinarom Parim Olluri predstavlja jedan od najtežih slučajeva ugrožavanja telesnog integriteta i života novinara na Kosovu. Kao takav, predstavlja jedan od najtežih načina ugrožavanja slobode izražavanja i rizikovanja novinara na Kosovu.
11. Napad nad novinarom Olluri se desio 16. avgusta 2017. godine u večernjim satima, od strane još uvek nepoznatih osoba (nisu identifikovani ni za vreme izrade ovog izveštaja) dok je g. Olluri bio u društvu svoje porodice. Ovom prilikom, kao posledica njegovog fizičkog napada, g. Olluri je pretrpeo telesne povrede i dobio je lekarski tretman. Ova činjenica, istovremeno ilustruje i stepen brutalnosti napada nad jednim novinarom, kao tendencija proizvoljnog i nasilnog ograničavanja slobode izražavanja i medija na Kosovu.
12. Još jedan veoma ozbiljan napad nad novinarima, koji se desio za vreme pripremanja ovog izveštaja, je fizički napad nad drugim novinarom novine „Insajderi“ g. Vehbi Kajtazi, glavni urednik ove novine, koji je takođe pretrpeo telesne povrede. Napad nad novinarom se desio 13. oktobra 2017. godine u jednom lokalu u centru Prištine, tokom dana, javno, u prisustvu mnogih građana. Za razliku od prethodnog slučaja, izvršilac napada nad g. Kajtazi je olako identifikovan kasnije (sa inicijalima F. TH), zbog činjenice da se napad desio na javnom mestu. Ovaj slučaj je u fazi istraživanja i nad napadačem je izricana mera pritvora od 30 dana.
13. Ombudsman je zbog ovog slučaja izrazio posebnu zabrinutost, naglašavajući da je ovo posledica (fizički napad nad novinarom g. Kajtazi) mnogih pretnji i ucenjivanja nad pomenutim novinarom (koji su objavljeni) i nedostatka otkrivanja i osuđivanja izvršioca napada i pretnji nad novinarima. Na osnovu toga, Ombudsman procenjuje da

ponavljanje napada i pretnji nad novinarima na Kosovu predstavlja pokazatelj nedostatka efikasnosti sistema pravosuđa za tretiranje ovih slučajeva i sa druge strane izraz nedostatka sveobuhvatne podrške države novinarima.

14. U vezi sa pomenutim slučajem, Ombudsman skreće pažnju na neophodnost efikasnog i potpunog istraživanja i osuđivanja krivičnog dela, tretirajući sve okolnosti slučaja. U tom cilju, neophodno je da tužilaštvo istraži svake navode koji su podneti ovim slučajem (posebno u vezi sa navodima za podsticanje ovog dela od strane trećih lica, kao što je izveštavano javno i u medijima) i da nad ovim činjenicama bude i aktivnosti u skladu sa važećim zakonom. Takođe, sud treba da tretira sa prioritonom ovaj slučaj i da o sveobuhvatnom pitanju donese zaslužnu odluku, koja ima za cilj uspostavljanje pravde u konkretnom slučaju, i sa druge strane, to bi trebalo da predstavi razumnu osnovu za buduću prevenciju.
15. Pored ostalih slučajeva, Ombudsman je dana 24. oktobar 2016. godine od strane medija informisan o pretnjama nad novinarom Leonard Kerquki, koji je u emisiji „Zona Express“, proizvodnja novine Express za RTV Dukagjini, emitovao dva dokumentarca o osnivanju Specijalnog suda, nabrajući slučajeve koji se mogu tretirati u istom. Ovo je izazvalo nezadovoljstvo kod pristalica ljudi koji mogu biti optuženi od strane Tribunala. U vezi sa ovim slučajem, Ombudsman se poziva na saopštenje Udruženja novinara Kosova (UNK) koja kažnjava ovaj slučaj pretnji i napada nad pomenutim novinarom, gde se u reakciji UNK-a navodi: *„Udruženje novinara Kosova je zabrinuto o pretnjama po životu koje su prete kolegi Leonard Kerquki. Sa zabrinutošću smo primili obaveštenje da je kolega Kerquki primio stotine pretnji životom nakon emitovanja emisije čiji je upravo on autor“*.
16. Pozivajući se na slučaj napada novinara Olluri, Kerquki i nekoliko drugih slučajeva fizičkih napada (ne obavezno samo nad novinarima), Ombudsman izražava zabrinutost da nijedan od poslednjih slučajeva nije razjašnjen i nije uhapšeno nijedno lice, do trenutka izrade ovog izveštaja. Štaviše, ova neefikasnost organa reda i pravde predstavlja veliki problem u odnosu na bezbednost novinara i generalno na slobodu medija na Kosovu.
17. Takođe, ozbiljan slučaj fizičkog napada dogodio se 13. maja 2017.godine nad bivšim odgovornim urednikom dnevnog lista “Zëri”, gđa. Arbana Xharra, koja je pre nego što se dogodio napad prešla u politiku. Napad na gospođu Xharra se dogodio posle ponoći, na parking u njenog stana gdje je napadnuta tvrdim sredstvima od kojih je zadobila telesne povrede i ista je primljena na lečenje u prištinskoj bolnici. Pored toga, Ombudsman naglašava zabrinutost da u vezi ovog slučaja nema nijedne uhapšene osobe, iako je prošlo više od 5 meseci od fizičkog napada na gospođu Xharra.
18. Štaviše, tokom svog rada u okviru nadležnosti, Ombudsman je posvetio posebnu pažnju ljudskim pravima koja se povezuju sa slobodom izražavanja i medijskog izveštavanja koja mogu narušavati ostala prava i slobodu. U okviru aktivnosti u tom pogledu, Ombudsman, dana 28.10.2016. godine, je organizovao i okrugli sto pod nazivom: *„LJUDSKA PRAVA I MEDIJSKO IZVEŠTAVANJE“*.

19. Cilj organizovanja ovog okruglog stola bila je zajednička diskusija u vezi sa medijskim izveštavanjem na Kosovu i pitanja koja obeležavaju kontinuiranu diskusiju u vezi sa slobodom izražavanja i slobodom medija, u odnosu na privatnost, podsticanje nasilja/mržnje, ili ugrožavanja bezbednosti. Okrugli sto, pored unapređenja recipročne saradnje između Ombudsmana i medija, je imao za glavni cilj donošenje zaključaka i preporuka u cilju očuvanja jednog neophodnog bilansa između slobode govora i ostalih prava i sloboda, garantujući i vrednosti koja se zasnivaju na društvenoj raznolikosti.
20. Pored okruglih stolova ove prirode i kontinuiranog nadgledanja prava i sloboda u odnosu na slobodu izražavanja (medija), Ombudsman, tokom obavljanja ustavnih i zakonskih nadležnosti, prema službenoj dužnosti odlučuje o izradi ovog izveštaja.

I. Sloboda izražavanja (medija) i bezbednost novinara kao standard demokratskih zemalja

21. U nastavku će se analizirati međunarodna i nacionalna zakonska osnova za garantovanje slobode izražavanja kao osnovno pravo i razlozi njenog ograničavanja. Takođe, poseban aspekt izveštavanja je povlačenje prigovora o uspostavljenom standardu od strane jurisprudencije ESLJP-a.

A) Garantovanje slobode izražavanja – međunarodna zakonska i nacionalna osnova

22. Sloboda izražavanja sa pravom smatra kao glavno pitanje čoveka u društvu, i priznata je od strane drevne Grčke (*Grčke polise*) i drevnog Rima, gde je građanima u diskusijama bilo dozvoljeno način izražavanja svojih mišljenja. Međutim, gledajući sa istorijskog aspekta razvoja ljudskog društva, sloboda izražavanja je suprotstavljena i ograničena dugo vremena, do uspostavljanja prvih istinskih institucija i demokratija.¹ Istinska istorija ove slobode odgovara istoriji demokratiji u Evropi i severnoj Americi i borbi za slobodu štampe, odnosno slobodi medija.²
23. Sloboda izražavanja kao osnovno pravo podudara se sa samim konceptom demokratije i ravnopravnosti svih ljudi. Naravno, sloboda izražavanja se uglavnom realizuje putem medija i kao takva se vidi kao osnova, ili način oživljavanja i ostalih ljudskih prava. Kao takva, sloboda izražavanja u savremenom društvu se u značajnoj meri identifikuje slobodom medija, kao što se treba podrazumevati i u ovom izveštaju.
24. Zapravo, sloboda izražavanja kao koncept označava širi okvir prava koja obuhvata unutar nje, kao što su: sloboda o održavanju mišljenja bez intervenisanja (sloboda mišljenja), sloboda pretraživanja, uzimanja i razmenjivanja informacija i ideja (usmeno, pismeno, u obliku umetnosti, putem medija, itd). Slična definicija je data i u glavnim dokumentima o ljudskim pravima na globalnom ili evropskom nivou. Stoga, u članu 19. Univerzalne deklaracije o ljudskim pravima (UDLJP) se određuje: „*Svako ima pravo slobode mišljenja i izražavanja; ovo pravo obuhvata pravo na održavanje stavova bez*

¹ Vidi <http://www.proversi.it/>.

² Mihajlova, E., Bačovska, J., Shekerxhiev, T.: „*Liria e Shprehjes dhe Gjuha e Urrejtjes*”, Brošura, OEBS (Skopje), 2013. godine (u daljem tekstu Brošura), str. 6.

intervencije kao i pravo za pretraživanje, prijem i davanje informacija i ideja putem bilo koje vrste medija i to bez obzira na granice“.

25. Prema određivanju u Međunarodnom paktu o građanskim i političkim pravima (MPGPP): „*Svako treba da ima pravo na mišljenje bez neke intervencije. Svako treba da ima pravo na slobodu izražavanja; ovo pravo obuhvata slobodu pretraživanja, dobijanja i širenja informacija i ideja svih vrsti, bez obzira na ograničenja, bilo usmeno, pismeno, u štampanom ili umetničkom obliku, ili bilo kojim drugim sredstvom izabranim od njegove strane“.* (član 19. stav 1. i 2).
26. U EKLJP (Član 10. stav 1) se predviđa: „*Svako ima pravo na slobodu izražavanja. Ovo pravo obuhvata slobodu mišljenja i slobodu za prijem i davanje informacija i ideja bez intervenisanja javnih autoriteta i bez obzira na granice...“.*
27. Takođe, Povelja o osnovnim pravima u Evropskoj Uniji, u članu 11. pod nazivom „*Sloboda izražavanja i informisanja“* određuje slobodu izražavanja, kao i osnovno pravo gde: „*Svako ima pravo na slobodu izražavanja. Ovo pravo obuhvata slobodu njihovih stavova i slobodu za dobijanje i davanje informacija i ideja bez intervenisanja državnih organa i bez obzira na ograničenja. Sloboda i pluralizam medija treba da se poštuju“.* Takođe, istu vrednost u odnosu na slobodu izražavanja i medija, promovise i Lisabonski traktat, gde se u članu 11. Određuje: „*1. Svako ima pravo na slobodu izražavanja. Ovo pravo obuhvata slobodu mišljenja kao i pravo na dobijanje i davanje informacija i ideja bez intervencije javnih vlasti i bez obzira na ograničenja. 2. Sloboda i pluralizam medija se poštuju“.*³
28. Sličan standard sa širokim karakterom garantovanja slobode izražavanja i u skladu sa glavnim međunarodnim dokumentima, sadržan je i u zakonodavstvima demokratskih zemalja, koji određuju slobodu kao ustavnu kategoriju, pridajući poseban značaj i garantujući široko korišćenje zaštićeno od državnih intervencija bez razumnog razloga koji se prethodno treba odrediti zakonom. Npr.: u I. amandmanu Ustava SAD-a se između ostalog određuje: „*Kongres ne izdaje zakone... za ograničavanje slobode govora i medija...“.* Stoga, u italijanskom Ustavu u članu 21. se između ostalog određuje: „*Svako ima pravo da slobodo izražava svoje mišljenje u govoru, pisanju ili bilo kom sredstvu komuniciranja. Štampa ne može biti predmet ovlašćenje ili cenzura ...“.* Ovaj model garantovanja slobode izražavanja postoji bez izuzetka i u ustavima drugih demokratskih zemalja.
29. U ovom duhu je i Ustav Republike Kosovo (u daljem tekstu Ustav), gde se u članu 40. stav 1. određuje da je: „*Sloboda izražavanja garantovana. Sloboda izražavanja obuhvata pravo na izražavanje, radi širenja i dobijanja informacija, mišljenja i drugih poruka, bez bilo kakvog ometanja“.* Dok, jednom posebnom odredbom, odnosno članom 42. Ustava se određuje sloboda medija, kao u nastavku: „*1. Garantuje se sloboda i pluralizam medija. 2. Cenzura je zabranjena. Niko ne može da ometa širenje informacije ili ideja putem medija, izuzev slučajeva kada je slična stvar neophodna za sprečavanje*

³ Osnova slobode izražavanja je određena i u mnogim drugim međunarodnim dokumentima o ljudskim pravima i slobodama.

podsticaja i izazivanja nasilja i neprijateljstva na osnovu rasne, nacionalne, etničke i verske mržnje. 3. Svako ima pravo da koriguje netačnu, nepotpunu ili netačno objavlјenu informaciju, ukoliko se narušava njegovo/njeno pravo, u skladu sa zakonom“.

30. Iz ovih ustavnih odredbi se vidi da je i na Kosovu prihvaćen najširi model garantovanja slobode izražavanja kao osnovno pravo, davajući jasan prioritet njenom slobodnom korišćenju, gde se njegovo ograničavanje može opravdati samo u određenim okolnostima (*za sprečavanje podsticanja i izazivanja nasilja i neprijateljstva na osnovu rasne, nacionalne, etničke i verske mržnje*).
31. U cilju efikasnog sprovođenja ovog prava, Ombudsman skreće pažnju, da jedna osnovna komponenta za realizaciju slobode izražavanja, odnosno medija, predstavlja pravo na pristup javnim dokumentima, kao jedan od kriterijuma za pristup informacija i transparentnosti javnih institucija. Za medije, mogućnost pristupanja javnim dokumentima predstavlja jedan od preduslova informisanja građana o pitanjima javnog interesa. Iz tog razloga, od suštinskog je značaja da ovo pravo bude primenjivo na Kosovu, u skladu sa važećim zakonima.
32. Iz formalnog aspekta, zakonodavac na Kosovu je definisao ovo pravo kao jedno od glavnih prava građana. U tom pogledu, u članu 41. Ustava [**Pravo na pristup javnim dokumentima**] određuje se: „1. Svako lice uživa pravo pristupa javnim dokumentima. 2. Dokumentacija koju čuvaju javne institucije i organi državne uprave, su javni, izuzev informacija koja su ograničena zakonom, zbog privatnosti, poslovnih tajni ili bezbednosnih informacija“. U potpunosti, ovo pravo se reguliše i posebnim zakonom.⁴ Međutim, ostaje izazov za javne institucije na Kosovu da omoguće efikasno sprovođenje ovog prava. Ombudsman, prema zakonskom ovlašćenju, prihvata žalbe za odbijanje ili ne-odgovaranje od strane bilo koje javne institucije na zahtev za pristup javnim dokumentacijama, i takođe se stara o promovisanju i zastupanju ovog prava.⁵

B) Bezbednost novinara kao obaveza institucija Republike Kosovo

33. Takođe, jedan od specifičnih preduslova za slobodu izražavanja je i garantovanja bezbednosti novinara, od njihovih pretnji i napada. Ombudsman, na osnovu kontinuiranih zabrinutosti o bezbednosti novinara, posebno poslednjih izveštaja o pretnji novinarima (Slučaj novinara Kajtazi, Olluri, Kerquki, itd), smatra da ovo predstavlja jedan od glavnih problema narušavanja slobode medija, odnosno slobode izražavanja na Kosovu. Ovi problemi su izveštavani odnosno u medijima i predstavljani u raznim nacionalnim i međunarodnim izveštajima (Izveštaji iz OEBS – Misija na Kosovu, Freedom House, Izveštaji bez granica, Indeks slobode i medija, Izveštaji o napretku Evropske Komisije, itd). Iz ovog razloga, činjenice ove prirode su veoma poznate javnosti, takođe, obuhvaćene su i u izveštaju koji se predstavlja od strane Udruženja

⁴ Vidi Zakon br. 03/L-215 o pristupu javnoj dokumentaciji.

⁵ <http://www.ombudspersonkosovo.org/sq/qasja-ne-dokumente-publike>

novinara Kosova (UNK) kroz projekat Regionalna platforma zapadnog Balkana za zastupanje slobode medija i bezbednosti novinara.⁶

34. Međutim, Ombudsman podseća da je ova posebna obaveza države Kosovo da na efikasan način garantuje slobodu medija i slobodu novinara, kao jedan od glavnih standarda demokratije. Pored odredbi gore pomenutih međunarodnih akata i Ustava Republike Kosovo, ova obaveza države proizilazi iz određenih standarda u nekim drugim dokumentima za istu svrhu.
35. Na globalnom nivou, važna je Rezolucija OUN-a br. 68/163 **o bezbednosti novinara i pitanju nekažnjavanja**,⁷ gde se između ostalog određuje da države treba „...*da preduzmu maksimalne mere za sprečavanje nasilja nad novinarima... radi osiguranja odgovornosti kroz obavljanje nepristrasnih, brzih i efektivnih istraživanja u svim slučajevima navodnog nasilja protiv novinara i medijskih radnika koji su u okviru njihove jurisdikcije i radi dovođenja autore sličnih zločina ispred pravde i radi osiguranja da žrtve imaju pristup odgovarajućim sredstvima*“ (tačka 5). Zatim, na evropskom nivou kao preporuka stoji i Preporuka 2016. godine **o zaštiti novinarstva i bezbednosti novinara i drugih medijskih aktera**,⁸ koji ističe potrebu usvajanja jednog sveobuhvatnog zakonodavnog okvira država sa ciljem garantovanja slobode medija, sa posebnim naglaskom na efikasno sprovođenje krivičnog zakonodavstva sa ciljem garantovanja fizičkog i moralnog integriteta novinara.
36. Ombudsman skreće pažnju na potrebu da se na Kosovu unapredi zakonodavni aspekt, da se uspostavi sveobuhvatni zakonski okvir koji garantuje dovoljnu zaštitu o slobodi medija i bezbednosti novinara. Takođe, od posebnog značaja je da se svi slučajevi nasilja i pretnji efikasno istražuju i osude od strane organa sistema pravosuđa. U tu svrhu potrebno je da se upravni organi tužilačkog i sudskog sistema određuju da se u slučajevima krivičnih dela protiv novinara tretiraju sa prioritonom i na osnovu principa efikasnosti.
37. U cilju sprečavanja ovih slučajeva i povećanja bezbednosti novinara ubuduće, od posebnog je značaja efikasno suđenje i sprovođenje adekvatne kaznene politike prema izvršiocima dela protiv novinara i slobodnih medija.
38. U tom smislu, Ombudsman skreće pažnju na neophodnost povećanja efikasnosti u istraživanju i otkrivanju izvršioca krivičnih dela (napada i pretnji) protiv novinara. U tom cilju nije dovoljan samo prioritetan tretman ovih slučajeva, već treba imati efikasnost i konkretne rezultate. Pre svega, ovo zahteva odgovarajuću koordinaciju državnog tužioca sa policijom, i efikasno korišćenje svih zakonskih sredstava za istraživanje ovih dela.

⁶ <http://www.kosovapress.com/sq/lajme/agk-lanson-raportin-per-lirine-e-medieve-dhe-sigurine-e-gazetareve-96547/>

⁷ Ova rezolucija je usvojena od strane Generalne skupštine UN-a 18. decembra 2013. godine (*Resolution 68/163. The safety of journalists and the issue of impunity*).

⁸ Vidi Recommendation CM/Rec(2016)4 of the Committee of Ministers to member States on the protection of journalism and safety of journalists and other media actors.

39. Zatim, po principu efikasnosti treba razviti i procedure pred sudom, ozbiljnim tretiranjem slučajeva pretnji i napada nad novinarima, i u svim slučajevima kada se za krivicu optuženih izriče odgovarajuća kazna, primenjujući odgovarajuću kaznenu politiku.
40. Dakle, osnovni aspekt koji se treba pažljivo razmatrati od strane sudija, je i zaoštavanje kaznene politike prema izvršiocima krivičnih dela ove prirode, kako bi visina izricanih kazni bila adekvatna u odnosu na cilj prevencije ovih dela.
41. Dok se ova izvršena dela protiv novinara odvijaju pod motivom ometanja slobode izražavanja i informisanja javnosti, Ombudsman smatra da kao takva, ova dela treba da se razmatraju otežavajućim okolnostima, i da se prema izvršiocima primenjuju odredbe Krivičnog zakonika u vezi sa zaoštavanju kazne.
42. Štaviše, u vezi sa presudama kažnjavanja protiv lica koji su izvršili krivična dela protiv novinara, sud treba da proceni i mogućnost objavljivanja presude (kao dodatna kazna), štaviše kada su vi slučajevi obično opširnije objavljeni u medijima. Ombudsman smatra da izricanje ove dodatne kazne utiče na potpunije postizanje cilja kažnjavanja izvršioca (uvek pod uslovom da je glavna izricana kazna u odnosu na ozbiljnost ovih radnji).
43. U cilju garantovanja što pravičnijeg informisanja javnosti i obavljanja misije novinara bez ometanja, institucijama Kosova ostaje da se u ovom smislu stvore povoljnije i bezbednije okruženje.
44. Država Kosova ima višestruke obaveze za garantovanje bezbednosti novinara u obavljanju njihove profesije, bez straha od pretnji i napada. U vezi sa ovim obavezama, Ombudsman skreće pažnju i na kontinuirane međunarodne inicijative radi pružanja slobode izražavanja i bezbednosti novinara, koje predstavljaju obavezu vlada zemalja širom sveta. Kao takvo, vredi istaknuti angažovanje na nivou OUN-a, odnosno Generalnog sekretara da na nivou OUN-a bude Specijalnog izaslanika da se ekskluzivno bavi sa bezbednošću novinara širom sveta. Ova inicijativa je bila predlog najvećih organizacija za zaštitu novinara kao „Izvestioci bez granica“ (*Reporters without Borders*)⁹ i „Komitet za zaštitu novinara“ (*Committee to Protect Journalists – CPJ*).¹⁰
45. U vezi sa obavezama ove prirode, u cilju stvaranja bezbednog okruženja za rad novinara, Ombudsman podseća naročito na obaveze Vlade Republike Kosovo, da bezbednost novinara bude prioritet u njenom radu, kao fundamentalna osnova razvoja demokratije i oživljavanja ljudskih prava na Kosovu. Na ovaj način, Vlada bi pored međunarodnih obaveza ispunila i obaveze prema građanima da budu informisani, garantujući slobodu izražavanja i bezbednost novinara.
46. Štaviše, Ombudsman smatra da je neophodno da Vlada Kosova, pored sprovođenja preporuka koja su data u ovom izveštaju i drugim izveštajima internog karaktera, treba da se odnosi i sprovodi preporuke međunarodnih organizacija u vezi sa zaštitom novinara. U tom smislu, neke od preporuka „Komiteta za zaštitu novinara“ u jednom od njegovih izveštaja su: *da se poštuje međunarodno pravo određivanjem i zaštitom prava*

⁹ <https://rsf.org/en> (05.09.2017).

novinara, da se javno osuđuju napadi nad novinarima čim se dese, da se pomognu u gonjenju izvršioca napada ili pretnji nad novinarima, da se sprovede preporuke UN o bezbednosti novinara i pitanje nekažnjavanja, stvaranju nacionalnih zaštitnih mehanizama, itd.¹¹

47. Takođe, ovaj Komitet u jednom svom izveštaju u vezi sa izazovima slobode izražavanja i bezbednosti novinara u vezi sa politikama Evropske Unije (EU), između ostalog, predlaže da pored činjenice da je EU odredila da je sloboda izražavanja jedan od neophodnih kriterijuma za pregovore sa zemljama kandidata za učlanjenje, treba da EU preduzme povoljne mere i kada određene zemlje zaobilaze svoje obaveze u vezi sa slobodom izražavanja. Takođe, za EU, u okviru inostrane politike preporučuje se da se angažuje za ukidanje svih zakona koji nepravedno ograničavaju slobodu štampe, i njihovo usvajanje u skladu sa standardima Povelje o osnovnim pravima i EKLJP.¹²
48. Takođe, u Izveštaju Komiteta za zaštitu novinara koji ističe izazove novinara u zemljama regiona u poslednje pet godine (do 2015. godine), naglašava se da sloboda štampe, odnosno medija je ključan faktor za zemlje koje rade na učlanjenju u EU, gde se kao kandidat pominje i Kosovo. Što se tiče Kosova, ovaj izveštaj naglašava da zaštita novinara i vladavina prava u ovom aspektu ostaje veliki izazov.¹³
49. Štaviše, EU je u jednom od usvojenih Vodiča¹⁴ jasno identifikovala bezbednost novinara kao jedan od viših prioriteta, izražavajući da će preduzeti odgovarajuće korake radi osiguranja njihove bezbednosti, kako u pogledu preventivnih mera tako i u podsticanju efikasnih istraga u slučajevima kršenja. Štaviše, EU u okviru prioriteta u ovom pogledu, određuje da će:
- a) *Javno osuditi ubistva, napade, torture, nasilno nestajanje ili ostale akte nasilja ili pretnje pojedincima radi obavljanja njegovog ili njenog prava na slobodu mišljenja i izražavanja, kao i napade nad medijima;*
 - b) *Zahtevati od državnih organa da poštuju svoje međunarodne obaveze, tako da istražuju slične zločine na efikasan način, nezavisno i tačno, i da osiguraju dovođenje pred pravdom državnih i nedržavnih prestupnika i inicijatora sličnog nasilja. Tamo gde he to neophodno, EU će podstaći međunarodni nadzor pravosuđa, radi osiguranja kontinuiteta u vezi sa slučajevima nasilja i radi podsticanja borbe protiv nekažnjavanja;*
 - c) *Apelovati kod država da preduzmu aktivne korake radi sprečavanja nasilja nad novinarima i drugim akterima medija, omogućavanjem bezbednog rada, bez straha od nasilja i progona;*

¹⁰ <https://cpj.org> (05.09.2017).

¹¹ Više o Izveštaju Komiteta za zaštitu novinara, pod nazivom „The Best Defense: Threats to journalists' safety demand fresh approach”, objavljen 21. februara 2017. Godine (<https://cpj.org/reports/2017/02/Best-Defense-Threats-Safety-Journalists-Freelance-Emergencies-Attack-Digital.php>) (08.09.2017).

¹² Vidi izveštaj Komiteta za zaštitu novinara, pod nazivom „Balancing Act: Press Freedom at Risk as EU Struggles to Match Action with Values“, objavljen dana 29. septembar 2015. godine (<https://cpj.org/reports/2015/09/press-freedom-at-risk-europe.php>), (08.09.2017).

¹³ *Ibidem*.

¹⁴ Vidi Vodič EU o ljudskim pravima o Onlajn i Oflajn slobodi izražavanja, Brisel, 2014 (Vodič EU-a), tačka 29.

- d) *Podsticati snažno državne službenike i ostale uticajne aktere u društvu, da javno osude akte nasilja ili pretnje nad novinarima i ostalih medijskih aktera, posebno u slučajevima kada su državni organi ohrabрили ili pomilovali slične napade;*
- e) *Podržati sprovođenje Rezolucije UNGA o „Bezbednosti novinara i pitanju nediskriminacije“ i Akcionog Plana OUN-a o istoj temi;*
- f) *Olakšati razmenjivanje iskustava sa medijskim menadžerima, urednicima, novinarima i ostalim medijskim akterima, radi podizanja svesti, radi razvijanja njihovog kapaciteta u sprečavanju napada i povećanja bezbednosti novinara, između ostalog kroz mere obučavanja.*
- g) *Olakšati razmenjivanje dobrih iskustava sa vladinim službenicima za bezbednost novinara, uključujući i članove pravosuđa, tužilaštva i sprovođenja zakona.*

50. Na osnovu toga, Ombudsman podseća da je i agenda Vlade Republike Kosovo u procesu učlanjenja u EU blisko povezana sa ispunjavanjem standarda za slobodu izražavanja i bezbednosti novinara.

II. Granice slobode izražavanja u odnosu na druga ljudska prava

51. U demokratskim zemljama, u principu, sloboda izražavanja, odnosno sloboda medija, garantovana je ustavom i zakonima protiv zloupotrebe onih koji imaju vlast, i ne može postojati cenzura ovog suštinskog prava. Ali, u svim demokratskim zemljama, zakonom se ograničava korišćenje ovog prava, kako bi se izbegla zloupotreba, naročito ona koja se odnosi na klevetanje i uvrede upućene putem medija, objavljivanjem neistinitih vesti kako bi se nanela šteta dostojanstvu i ugledu jedne osobe, širenje jezika mržnje, ugrožavanje javne bezbednosti, itd.
52. Sudovi, mehanizmi, međunarodne i domaće konvencije o ljudskim pravima priznaju da se sloboda izražavanja može ograničiti zakonom, utvrđenim, strogo definisanim načinima i u posebnim okolnostima. Ograničenja tokom vršenja slobode izražavanja, ne smeju ugroziti pravo.¹⁵
53. U skladu sa standardima utvrđenim u međunarodnim dokumentima, Ombudsman upozorava da se ograničenja slobode izražavanja mogu biti opravdane u meri dok nije ugrožena njena realizacija i samo onoliko koliko je neophodno da se ovo pravo ne zloupotrebi na uštrb drugih prava. Stoga, postizanje jedne takve ravnoteže zahteva posebnu pažnju i izgradnju pravnog okvira i prikladnih mehanizama za sprovođenje. Ovaj cilj se može postići samo na osnovu dubokog tretiranja i analize kako bi se garantovalo da se sloboda izražavanja, odnosno sloboda medija, ne zloupotrebljava u smislu ugrožavanja ljudskog dostojanstva, privatnosti, širenja jezika mržnje, netrpeljivosti, i drugih štetnih posledica. O načinu širenja i ograničenju ovih posledica, sada postoje standardi uspostavljeni od strane međunarodnih mehanizama, posebno iz ESLJP, čime će se takođe baviti i ovaj izveštaj.

¹⁵ Vidi Vodič EU-a, tačka 19.

54. Ombudsman naglašava da uspostavljanje ravnoteže između slobode izražavanja, odnosno medija i njihovih granica u odnosu na druga prava, je veoma složeno zbog činjenice da je sloboda izražavanja veoma širok koncept. To iz razloga što se mnoga pitanja odnose na slobodu izražavanja, kao što su: sloboda mišljenja, sloboda štampe, sloboda medija, tolerantnost, poštovanje, odgovornost itd, a koje nije lako definisati i odrediti njihove granice. Čak i u međunarodnim normativnim aktima i unutrašnjim zakonodavstvom država, veoma je teško definisati slobodu izražavanja kao pravo u smislu pravne definicije i sa druge strane, postavljanje njenih granica u odnosu na druga ljudska prava.
55. Još jedan aspekt koji slobodu izražavanja čini složenim, odnosi se na probleme pri donošenju odluka u sudskoj praksi, gde je potreban veoma pažljiv pristup, duboko i sistematsko tumačenje kako bi se odredile njene granice.
56. U vezi sa tim, ne postoji jedinstveno rešenje u sudskim praksama pojedinih zemalja, zasnovanim i na različitim zakonskim rešenjima o granicama slobode izražavanja, inicirajući široki model neograničavanja slobode izražavanja (kao što je slučaj sa zakonodavcem u Francuskoj) ili modeli sa više ograničenja kao što je u Mađarskoj ili drugim zemljama. U tom smislu, u sudskim praksama je uglavnom uočeno jedno nastojanje za utvrđivanje kriterijuma koji pomažu izgradnju standarda za rešavanje slučajeva koji se odnose na slobodu izražavanja i njenim granicama. Npr: Kasacioni sud u Italiji (Vrhovni sud) u odnosu na garanciju drugih prava, posebno zaštitu ljudskog dostojanstva od kleveta i uvreda, u cilju ograničenja slobode izražavanja, utvrdio je tri osnovna kriterijuma, kao što su: **istinitost, strpljivost i javni interes.**

Naravno, pravna osnova za definisanje granica slobode izražavanja se gradi unutrašnjim zakonodavstvom i međunarodnim pravnim okvirima.

A) Ograničenja prema međunarodnim aktima

57. U nastavku će biti tretirani međunarodni akti i zakonodavstvo Kosova, koji utvrđuju osnovu ograničenja za slobodu izražavanja, kako bi se garantovala druga prava.
58. Gore navedeni međunarodni dokumenti, pored definisanja slobode izražavanja kao osnove razvoja demokratskog društva, na paralelan način utvrđuju i mogućnost ograničenja tog prava, u meri u kojoj je to neophodno za garantovanje drugih ljudskih prava, od zloupotrebe slobode izražavanja.
59. U tom smislu, Ombudsman naglašava neophodnost posebne pažnje zakonodavca na Kosovu, da svako ograničenje slobode izražavanja bude na osnovu duha ovih dokumenata.
60. Na taj način UDLJP, pored utvrđivanja slobode izražavanja (kao što je gore navedeno), takođe utvrđuje i mogućnost ograničenja prava, i slobode izražavanja, radi zaštite slobode i drugih prava. U tom smislu, treba videti član 29. gde je utvrđeno da:

1. Svako ima obaveze prema zajednici u kojoj je jedino moguć slobodan i pun razvitak njegove ličnosti.

2. U vršenju svojih prava i sloboda svako se može podvrgnuti samo onim ograničenjima koja su predviđena zakonom isključivo u cilju obezbeđenja potrebnog priznanja i poštovanja prava i sloboda drugih, kao i zadovoljenja pravičnih zahteva morala, javnog poretka i opšteg blagostanja u demokratskom društvu.

3. Ova prava i slobode se ni u kom slučaju ne mogu ostvarivati protivno ciljevima i načelima Ujedinjenih nacija.

61. Iz ovih odredaba proističe osnovna obaveza da se i ograničenja slobode izražavanja moraju biti jasno definisana zakonom, isključujući mogućnost bilo kakvog ograničenja, osim kako je predviđeno zakonom. Takođe, i zakonska ograničenja moraju biti uslovljena potrebom poštovanja zahteva morala, javnog poretka i opšteg blagostanja u demokratskom društvu.

62. Takođe i PNDCP utvrđuje osnovu ograničenja slobode izražavanja, gde je predviđeno da realizacija slobode izražavanja obuhvata i određene obaveze i odgovornosti. U tom smislu, u članu 19. stav 3. predviđeno je da se sloboda izražavanja može „*podvrgnuti određenim ograničenjima koja moraju biti eksplicitno utvrđena zakonima i da budu neophodna: a) Za poštovanje prava ili ugleda drugih; (b) Za zaštitu bezbednosti zemlje, javnog poretka, javnog zdravlja i morala.*

63. Pored toga, PNDCP, u članu 20. predviđa da: „*Svako propagiranje rata će biti zabranjeno zakonom. Svako pozivanje na nacionalnu, rasnu ili versku mržnju, koje predstavlja podsticanje na diskriminaciju, neprijateljstvo ili nasilje, zabranjeno je zakonom*“. U tom duhu je i **Konvencija o ukidanju svih oblika rasne diskriminacije (1965)**, gde se između ostalog u članu 4. navodi: „*Države ugovornice osuđuju svaku propagandu i sve organizacije koje su vođene idejama ili teorijama zasnovanim na superiornosti neke rase ili grupe lica određene boje ili određenog etničkog porekla ili koje žele da opravdaju ili podrže ma koji oblik rasne mržnje ili diskriminacije; one se obavezuju da bez odlaganja usvoje pozitivne mere koje imaju za cilj da ukinu svako podsticanje na takvu diskriminaciju.... da utvrde kao krivično delo svako širenje ideja zasnovanih na superiornosti ili rasnoj mržnji, svako podsticanje na rasnu diskriminaciju...*“ Za tu svrhu važan dokument je takođe i *Protokol Saveta Evrope (2003) o govoru mržnje*, koji je bio usvojen u primeni Konvencije o visoko tehnološkom kriminalu za borbu protiv mržnje u internetu. Dva osnovna cilja ovog protokola su usklađivanje krivičnog prava u borbi protiv rasizma i ksenofobije u internetu, i drugo, unapređenje međunarodne saradnje u ovoj oblasti. Prema protokolu, govor mržnje u internetu podrazumeva „*rasističku ili ksenofobičnu motivisanu pretnju upućenu putem računarskog sistema*“. Dok, kao rasistički i ksenofobični materijal smatra se „*bilo koji pisani materijal, svaka fotografija ili svaka prezentacija ideja i teorija koje predstavljaju, promovišu ili podstiču mržnju, diskriminaciju ili nasilje protiv jednog pojedinca ili grupe pojedinaca na osnovu: rase, boje, predaka ili nacionalnog i etničkog porekla, kao i religije, ako se koristi kao izgovor za bilo koji od ovih faktora*“.

64. Treba napomenuti da je ova osnova prihvaćena u većini krivičnih zakona država, definišući kao krivično delo podsticanje na mržnju (kao što je definisano u Krivičnom

zakoniku Republike Kosovo, odnosno krivično delo “*Podsticanje na nacionalnu, rasnu, versku ili etničku mržnju, podelu ili netrpeljivost*” (član 147)).

65. Ombudsman ističe argument da obaveza države za preuzimanje mera da se nijedno pravo (u ovom slučaju i pravo na slobodu izražavanja, odnosno sloboda medija) ne sme koristiti ili zloupotrebiti na uštrb drugih prava, proističe iz teksta i duha ostalih dokumenata o ljudskim pravima. Pre svega, EPLJP kao osnova za donošenje odluka ESLJP-a, koji su takođe obavezan izvor i za sudsku praksu u Republici Kosovo. Pored toga, u članu 17. EKLJP definisan je kao princip: „*Ništa u ovoj Konvenciji se ne može tumačiti tako da podrazumeva pravo bilo koje države, grupe ili lica da se upuste u neku delatnost ili izvrše neki čin usmeren na poništavanje bilo kog od navedenih prava i sloboda ili na njihovo ograničavanje u većoj meri od one koja je predviđena Konvencijom*“.
66. Iz toga prvobitno proizilazi obaveza zakonodavca na Kosovu da u skladu sa definicijama EKLJP-a (kao dokument koji se direktno primenjuje na Kosovu prema članu 22. Ustava) uspostavi pravnu osnovu pogodnu za stvaranje jasnih premisa za realizaciju osnovnih prava od strane pojedinca i grupa građana, bez ugrožavanja i zloupotrebe drugih osnovnih prava. Ovakva ravnoteža zahteva razumno ograničenje i u pogledu slobode izražavanja (medija) u meri u kojoj je neophodno zaštititi druga ljudska prava (kao što su privatnost, ljudsko dostojanstvo itd.) i ne ugrožava efikasno sprovođenje ove osnovne slobode. Ombudsman naglašava da bi takvo ograničenje moralo imati restriktivni karakter i da ne dovodi do cenzure slobode izražavanja (medija) i gubi njen sadržaj i funkciju u društvu.
67. Takva orijentacija takođe proizilazi iz tumačenja člana 18. EKLJP gde je definisana „**Granica korišćenja ograničenja prava**“, navodeći da: „*Ograničenja navedenih prava i sloboda koja su dozvoljena ovom Konvencijom ne smeju se primenjivati ni u koje druge svrhe osim onih zbog kojih su propisana*“. Ovaj princip je obavezan, kako za zakonodavca tokom izrade zakona iz ove oblasti, tako i za pravosudne organe prilikom tumačenja slučajeva u praksi. Mogućnost zakonskog određivanja granica korišćenja slobode izražavanja radi zaštite sloboda i drugih prava, takođe je utvrđeno u članu 10. stav 2. gde se izričito navodi: „*Obzirom da korišćenje ovih sloboda povlači za sobom obaveze i odgovornosti, ono se može podvrgnuti formalnostima, uslovima, ograničenjima ili kaznama propisanim zakonom i neophodnim u demokratskom društvu u interesu nacionalne bezbednosti, teritorijalnog integriteta ili javne bezbednosti, radi sprečavanja nereda ili kriminala, zaštite zdravlja ili morala, zaštite ugleda ili prava drugih, sprečavanja otkrivanja obaveštenja dobijenih u poverenju, ili radi očuvanja autoriteta i nepristrasnosti sudstva*“.
68. Na osnovu gore navedenog, Ombudsman, ponavljajući da EKLJP predstavlja glavni dokument na osnovu kojeg treba regulisati pravo na slobodu izražavanja, skreće pažnju da takođe na istoj osnovi treba definisati zakonska ograničenja ovog prava i na Kosovu.
69. U tu svrhu, ESLJP je izgradio kao osnovni standard da svako ograničenje slobode izražavanja od strane država, bude zasnovano na principu zakonitosti i da treba izbegavati arbitrarnost odgovornih organa pri donošenju odluka u vezi sa ovim

pravom. U tom smislu, Ombudsman podseća na obavezu zakonodavca, i sudova, na Kosovu da prilikom utvrđivanja ograničenja slobode izražavanja, strogo vode računa da ne ugroze ili ograniče ovo pravo izvan onoga što je garantovano EKLJP-om, i razjašnjeno je odlukama ESLJP-a.

70. Takođe treba napomenuti da je ESLJP intervenisao svojim odlukama kako bi sprečio neopravdana ograničenja država u sferi slobode izražavanja i medija. Kao što proizilazi iz donetih odluka od strane suda, glavni kriterijum koji je uzet u obzir bio je princip proporcionalnosti, između slobode izražavanja i neophodnih ograničenja radi očuvanja drugih prava, ali uvek naglašavajući obavezu država da preduzmu potrebne mere za obezbeđivanje efikasnog ostvarivanja slobode izražavanja (kao takozvana pozitivna obaveza) kao osnovni princip demokratije. Slučajevi o kojima je sud odlučio u ovoj oblasti su brojni.

B) Ograničenja prema domaćem zakonodavstvu

71. Shodno principima definisanim u gore navedenim međunarodnim dokumentima, države su dužne da svojim domaćim zakonodavstvom konkretno definišu slobodu izražavanja (medija) i da utvrde razloge takvog ograničenja. Ovakvo regulisanje, kao osnovnu premisu i polaznu tačku treba da ima slobodu izražavanja (medija), a njegovo ograničenje treba da bude zasnovano na restriktivnom modelu u meri u kojoj je to neophodno za garanciju drugih prava.

72. Pozitivno zakonodavstvo na Kosovu, pored afirmacije slobode izražavanja, takođe sadrži odredbe o njegovom ograničenju.

73. Tako, član 40. stav 2. Ustava predviđa i mogućnost ograničenja ovog prava u skladu sa zakonom, navodeći sledeće: „Sloboda izražavanja se može zakonom ograničiti u onim slučajevima kada je to neophodno za sprečavanje, podstrekivanja i provokacije nasilja i neprijateljstva na osnovu rasne, nacionalne, etničke ili verske mržnje“. Ova odredba je u duhu opšte odredbe Ustava o ograničavanju prava, odnosno člana 55 **[Ograničenje prava i osnovnih sloboda]**, gde je predviđeno da:

1. Osnovna prava i slobode garantovane ovim Ustavom, se jedino mogu ograničiti zakonom.

2. Osnovna prava i slobode garantovane ovim Ustavom, se mogu ograničiti samo do onih mera koje su neizbežne, kako bi se u otvorenom i demokratskom društvu ispunio cilj, radi kojeg je dozvoljeno ograničenje.

3. Ograničenja garantovanih osnovnih prava i sloboda garantovanih ovim Ustavom, se ne mogu sprovesti u druge svrhe, osim onih zbog kojih su određena.

4. U slučaju ograničavanja ljudskih prava i sloboda i sprovođenja istih, sve institucije javne vlasti, a posebno sudovi, su dužni da se posvete suštini prava koje se ograničava, značaju cilja ograničenja, prirodi ograničenja, odnosu ograničenja sa ciljem koji se želi postići, kao i razmatranju mogućnosti realizovanja tog cilja sa što blažim ograničenjima.

5. Ograničenje prava i sloboda garantovanih ovim Ustavom, na nijedan način ne sme da ospori suštinu garantovanih prava.

74. Iz ove odredbe se vidi da i za ograničenje slobode izražavanja, su utvrđeni principi, kao što su:

- Principi zakonitosti, koji podrazumeva da svako ograničenje slobode izražavanja (medija) treba da bude jasno definisano zakonom. Ovaj princip predstavlja garanciju da nijedno ograničenje slobode izražavanja nije diskreciono pravo državnih organa i suda. Takođe, to podrazumeva, da se sloboda izražavanja ne može ograničavati ni podzakonskim aktima, već samo zakonom.
- ograničenje slobode izražavanja mora biti restriktivno, samo u meri u kojoj je neophodno za garantovanje ljudskih prava u demokratskom društvu.
- Ograničavanja slobode izražavanja ne smeju prelaziti svrhu ovog prava, kao što je definisano Ustavom i zakonom. Ovaj aspekt takođe treba da garantuju javni organi, posebno sudovi u njihovoj praksi, da bi pokazali poseban oprez da ograničenja slobode izražavanja ne ugroze sadržaj, odnosno suštinu ovog prava.

75. Ostala ograničenja prema zakonodavstvu Kosova se sastoje u ograničenju slobode izražavanja u svrhu izbegavanja jezika mržnje, podsticaja nasilja, jezika koji je diskriminatoran uvredljiv i klevetnički.

76. Podsticanje mržnje je takođe inkriminisano u Krivičnom zakoniku Republike Kosovo (KZRK), gde se u članu 147. ovog zakonika definiše kao krivično delo **„Podsticanje na nacionalnu, rasnu, versku ili etničku podelu ili netrpeljivost“**. U ovoj odredbi karakteristike ovog dela su definisane kao u nastavku:

1. Svako lice koje javno širi mržnju, nemir ili netoleranciju između nacionalnih, verskih, etničkih ili drugih grupa koje žive na teritoriji Republike Kosovo na način koji će verovatno ugroziti javni red, kazniće se novčano ili kaznom zatvora u trajanju do pet (5) godina.

2. Svako lice koje izvrši krivično delo iz stava 1. ovog člana na sistematski način ili koristeći se svojim položajem ili ovlašćenjima izazove nered, nasilje, ili druge teške posledice, kazniće se kaznom zatvora u trajanju od jedne (1) do osam (8) godina.

3. Svako lice koje izvrši krivično delo iz stava 1. ovog člana prinudom, ugrožavanjem bezbednosti, izlaganjem nacionalnih, etničkih, rasnih ili verskih simbola ruganju, oštećenju, šteteći imovini druge osobe, ili skrnavljenjem spomenika ili grobova, kazniće se kaznom zatvora u trajanju od jedne (1) do osam (8) godina.

4. Svako lice koje izvrši krivično delo iz stava 3. ovog člana na sistematski način ili korišćenjem svoje pozicije ili ovlašćenja ili izazove nered, nasilje ili druge teške posledice, kazniće se kaznom zatvora u trajanju od dve (2) do deset (10) godina.

77. Iz pravnog pogleda ovog krivičnog dela proizilazi da je zakonodavac na Kosovu strogo definisao ograničenje slobode izražavanja, kako bi bile zaštićene vrednosti kao što su nacionalna, rasna, verska ili etnička raznolikost. Ovom definicijom, zakonodavac

garantuje osnovni standard funkcionisanja demokratske države, kao što je zaštita i poštovanje različitih grupa zbog njihovih razlika (nacionalnih, rasnih, verskih, etničkih), koje su, osim pravne krivične zaštite, i ustavne kategorije sa posebnim garancijama (Vidi Ustav, Poglavlje III „Prava zajednica i njihovih pripadnika“). Zaštita ovih grupa i poštovanje njihovih različitih vrednosti, takođe i prema međunarodnim dokumentima, predstavlja sastavni deo osnovnih ljudskih prava i sloboda.

78. Što se tiče kleveta i uvreda (koje se u mnogim zemljama definišu kao krivična dela), zakonodavac na Kosovu je odlučio da ih dekriminalizuje, a za ova dela je predviđena samo građanska odgovornost. Civilni zakon protiv kleveta i uvreda¹⁶ određuje uravnoteženo rešenje između sankcionisanja kleveta i uvreda u meri u kojoj ne ugrožava slobodu izražavanja i ulogu medija u demokratskom društvu. Ova definicija se navodi u opštim odredbama zakona, gde član 1. definiše: „pravila koja se odnose na klevete i uvrede ne treba da postavljaju neopravdane granice slobodi govora uključujući i objavljivanje i diskutovanje o pitanjima od značajnog interesa za javnost“ (tačka b) i „da sredstva javnog informisanja imaju značajnu ulogu u demokratskom procesu kao javni posmatrači i prenosioci informacija kod javnosti“. (tačka d).

79. Prema civilnom zakonu protiv kleveta i uvreda (član 3): a) **Kleveta** podrazumeva objavljivanje neistinite činjenice ili izjave, a objavljivaču je poznato ili bi trebalo da bude poznato da je činjenica ili izjava, čiji smisao narušava ugled nekog drugog lica, netačna. b) **Uvreda** podrazumeva izjavljivanje, ponašanje, objavljivanje izjave uperene prema nekoj drugoj osobi a koja je ponižavajuća.

80. U članu 5. Zakona je definisana „**odgovornost za klevete i uvrede**“, kao u nastavku:

5.1. Jedno lice je odgovorno za klevetu ili uvredu ako je on /ona namerno izvršilo ili širilo izraz klevete ili uvrede, osim ako je konstatovana jedna od isključenih odgovornosti u skladu sa ovim zakonom.

5.2. Za klevetu ili uvredu učinjenu preko medijalnih subjekata, sledeća lica su suodgovorna ili pojedinačno odgovorna: autor, urednik ili objavljivač ili neko koji drukčije od njih vrši kontrolu nad njenim sadržajem.

5.3. Kada se kleveta ili uvreda odnosi na neko pitanje od javnog interesa ili kada lice koje se kleveti ili vređa je ili bio je javni zvaničnik ili je kandidat za neki javni položaj, odgovornost za klevetu ili uvredu može postojati samo ako je autor znao da je informacija bila lažna ili je postupio sa neodmerenom zanemarnošću prema njegovoj istinitosti.

5.4. Javnim autoritetima je zabranjeno da podnose zahtev za odštetu štete nanesene klevetom ili uvredom. Javni zvaničnici mogu podneti zahtev za odštetu zbog klevete ili uvrede privatno i isključivo u njihovom ličnom kapacitetu.

81. Osim drugih slučajeva koji isključuju odgovornost za klevetu i uvredu,¹⁷ zakon posvećuje posebnu pažnju izjavama od javnog interesa, za koje ne može postojati

¹⁶ Vidi Civilni zakon protiv kleveta i uvreda, br. 02/L-65.

odgovornost. U tu svrhu u članu 7. Zakona je definisano: „*Niko neće biti odgovoran za klevete i uvrede o jednoj izjavi u vezi nekog pitanja od javnog interesa, ukoliko oni dokažu da je bilo opravdano u svim okolnostima za neko lice na njihovom položaju da širi materijal u dobroj nameri, uzimajući u obzir slobodu govora u vezi sa pitanjima od javnog interesa da bi on blagovremeno dobio informacije o takvim pitanjima*“. Kao takvo, ovo isključivanje odgovornosti zbog interesa javnosti je u skladu sa EKLJP i praksom ESLJP.

82. Ombudsman naglašava da poseban aspekt ograničenja ili kontrole slobode izražavanja, odnosno slobode medija, predstavlja sekundarno zakonodavstvo (ili podzakonski akti) o praćenju medija i izgradnja mehanizama za tu svrhu. U tom smislu, kao afirmativna kontrola takođe se mogu kvalifikovati nadležnosti države da odredi kriterijume za funkcionisanje medija i daje ovlašćenja za njihov rad.
83. U Republici Kosovo kao organ ovakve prirode je uspostavljena Nezavisna komisija za medije – NKM, koja prema članu 114. Ustava je „... *nezavistan organ koji reguliše spektar frekvencija za emitovanje u Republici Kosovo, vrši licenciranje javnih i privatnih emitera, utvrđuje i sprovodi politiku emitovanja i vrši druge nadležnosti predviđene zakonom*“. Prema zakonu¹⁸ NKM reguliše prava, obaveze i odgovornosti fizičkih i pravnih lica koji pružaju audio i audiovizuelne medijske usluge. NKM između ostalog ima nadležnost da prati audiovizuelne medije, i osim uslova licence, ukoliko utvrdi kršenje pravila ponašanja i drugih pravnih akata, može izdati licenciranim pisane napomene ili da izriče sankcije.¹⁹
84. Štaviše, NKM na osnovu zakonskih ovlašćenja je usvojila Etički kodeks za pružaoce medijskih usluga u Republici Kosovo (u daljem tekstu Kodeks za PMU),²⁰ čime je stvorena normativna baza o standardima etičkog i profesionalnog ponašanja koje PMU moraju da primenjuju „*u skladu sa zakonskim odredbama koje su neophodne u demokratskom društvu; u skladu sa etičkim principima, međunarodnom prihvatljivim standardima i poštovanju prema raznolikosti etničkog, kulturnog i verskog nasleđa u Republici Kosovo; za interese nacionalne sigurnosti, teritorijalne integracije i javne sigurnosti; radi sprečavanja nereda i zločina; za zaštitu dostojanstva i ljudskih prava; za zaštitu zdravlja i morala, za zaštitu dece,...*“ (član 1. Kodeksa za PMU). Iz ovoga se može videti da ova odredba o svrsi Kodeksa za PMU, drži se definicije iz stava 2. člana 10. EKLJP-a. U ovom kodeksu je definisan i dat okvir za ograničenje izražavanja i emitovanja štetnog i uvredljivog sadržaja, vulgarnog i uvredljivog jezika, podsticanja na mržnju, netačnih i pristrasnih vesti, sadržaja koji ugrožava ljudska prava, sa posebnim fokusom na zabranu uključivanja dece i maloletnika u emitovanju, a da pritom nije poštovana njihova privatnost i druga njihova prava itd. (članovi 3-9 Kodeksa za PMU).

¹⁷ Vidi članove 6 i 8-11 Zakona br. 02/L-65.

¹⁸ Vidi Zakon br. 04/L-44 o nezavisnoj komisiji za medije (2012).

¹⁹ Zakon br. 04/L-44 članovi 29-30. Neke od sankcija koje NKM može izricati su da naredi licenciranom subjektu da javno emituje detalje prirode i stepena kršenja uslova licence, pravila ponašanja i ostalih pravnih akata, da zahteva od licenciranog emitovanje ispravke ili zatraži izvinjenje putem emitovanja, izriče kaznu u iznosu od najmanje hiljadu (1.000) evra i najviše sto hiljada (100.000) evra itd.

²⁰ Etički kodeks za pružaoce medijskih usluga u Republici Kosovo usvojen od strane NKM-a, na snazi je od 11. oktobra 2016.

85. Ombudsman ocenjuje kao veoma značajnu osnovu usvajanje pomenutog kodeksa, koji predstavlja jasan okvir definisanja standarda koje treba da primenjuju PMU radi poštovanja osnovnih ljudskih prava. Međutim, ostaje da se vidi praktična primena ovog kodeksa za procenjivanje efekata koje će imati na postizanje gore pomenutih ciljeva. Takođe, Ombudsman naglašava nedostatak ovlašćenja NKM-a za on-line medije (portali), za koje se odredbe ovog kodeksa ne primenjuju.
86. Uprkos ulozi koju NKM može imati, Ombudsman podseća da garantovanje ljudskih prava i opštih interesa od mogućnosti zloupotrebe slobode izražavanja u medijima, predstavlja mnogo složeniji izazov, što sigurno prevazilazi oblast nadležnosti koju pokriva NKM ili koji mogu imati slični organi.
87. Još jedan aspekt od suštinskog značaja za garantovanje slobode izražavanja (medija), sigurnosti novinara, i sa druge strane, za uspostavljanje sigurnosti za razumno ograničenje slobode izražavanja, je sprovođenje zakonodavstva, odnosno efikasnost pravosuđa u tom pogledu. Efikasnost sudova predstavlja glavnu garanciju za slobodu izražavanja, i za postavljanje razumnih granica u odnosu na poštovanje drugih prava, kao što je definisano Ustavom i važećim zakonima. Kao što je navedeno u ustavu, sudska zaštita prava, predstavlja jednu od osnovnih prava, gde se u članu 54. navodi: „Svako ima pravo na sudsku zaštitu u slučaju kršenja ili uskraćivanja nekog prava koje je garantovano ovim Ustavom ili zakonom, kao i pravo na efikasne pravne mere ukoliko se utvrdi da je pravo prekršeno“.
88. Što se tiče tumačenja zakonodavstva u ovoj oblasti, Ombudsman podseća na neophodnost da se sudovi na Kosovu pozivaju na standardima izgrađenim iz prakse ESLJP (kao osnovni izvor za pravni sistem na Kosovu).

III. Uspostavljeni standardi od ESLJP-a

89. Počev od same specifične prirode slobode izražavanja, i složenosti definisanja njenih granica, Ombudsman podseća da uspostavljen standard iz prakse ESLJP-a u ovu svrhu, ima fundamentalan značaj, zbog činjenice da je uspeo da na najvišem nivou razjasni granice korišćenja ovog prava.
90. Zbog toga, odluke ESLJP-a trebaju biti glavna referenca za tretiranje slobode izražavanja i njenog ograničavanja i u Republici Kosovo.
91. Ovaj princip ima osnovu i u Ustavu, gde se članom 53. utvrđuje: „*Osnovna prava i slobode zagaranтована ovim Ustavom se tumače u saglasnosti sa sudskom odlukom Evropskog suda za ljudska prava*“. Takođe i EKLJP koja se tumači od ovog suda nalazi se među međunarodnim dokumentima „... koji se direktno primenjuju u Republici Kosovo i imaju prioritet, u slučaju sukoba, prema drugim zakonskim odredbama i aktima javnih institucija“ (član 22. Ustava).
92. Na osnovu toga, ustavna obaveza je da sudovi i druge javne institucije, za svako tumačenje u vezi sa slobodom izražavanja i utvrđivanjem njenih granica, poštuju na rigorozan način odluke ESLJP-a koje su donošene u ovu svrhu, kao obavezujuće

izvore.²¹ U praktičnom planu, jurisprudencija ESLJP-a ima poseban značaj, posebno za sudove u Republici Kosovo, u smislu definicije ravnoteže između slobode izražavanja i zaštite drugih ljudskih prava.

93. Od samog početka, treba napomenuti da praksa ESLJP-a promovira slobodu izražavanja kao vrednost i neophodnost funkcionisanja demokratskih društava. U bogatoj praksi, sud je uspostavio standard snažne zaštite slobode izražavanja, i njeno ograničavanje je obrazložio samo kao izuzetak, pod posebnim okolnostima i kada se ozbiljno ugrožavaju ostale društvene vrednosti. Ovaj stav je izražen u kontinuitetu, a najbolje je prikazan i u odluci od 17.12.1976. godine *Handyside protiv Ujedinjenog Kraljevstva*, kada je sud naglasio: „Sloboda izražavanja je jedan od glavnih stubova demokratskog društva, osnova za njen razvoj i uslov za samo-realizaciju pojedinca... Ona ne može obuhvatiti samo pozitivnu percepciju informacija i mišljenja, ili smatrane kao bezazlene, ili ravnodušne, nego i one koje uvrede, poremete ili koje predstavljaju uznemirenost za državu ili za jedan određeni deo društva. Takvi su kriterijumi pluralizma, tolerancije i otvaranja, bez kojih jedno demokratsko društvo ne može postojati“. Zatim, u slučaju *Jersild protiv Danske* (1994), procenjeno je i raspravljano da li je kazna u ovim slučajevima „potrebna u jednom demokratskom društvu“ ili nije, dakle da li je proporcionalna i u slučajevima koji su praćeni izjavama „pojave koji šokiraju, pogode ili uvrede jednu grupu osoba ili jedan deo društva“, i sud je izašao sa zaključkom da kazna za ova dela, u jednom demokratskom društvu nije potrebna, a ograničavanje slobode izražavanja može se desiti samo kada je neophodno (*ultima ratio*).
94. Jurisprudencija ESLJP-a je kontinuirano uzela u obzir i dala prioritet **javnom interesu**, posebno u slučajevima kada su subjekti (pojedinci) aktivni u javnom životu, naglašavajući da oni trebaju pokazati veći stepen tolerancije prema kritikama. Takođe, sud je na ovoj osnovi obrazložio i ugrožavanje privatnog života javnih ličnosti, ili i otkrivanje informacija uvek kada je javni interes bio na visokom nivou. Ovaj standard ESLJP-a se prikazuje i u sledećim slučajevima:
- U ovom pogledu važna je odluka ESLJP-a u slučaju *Mosley protiv Ujedinjenog Kraljevstva* (2011). Pitanje se odnosilo na objavljivanje fotografija i članaka (u novinama *News of the World*) u vezi sa sado-mazo žurkom organizovanoj od Mosleya (javna ličnost, dugogodišnji predsednik Svetske automobilske federacije) u kojoj se on pojavio u nacističkom odelu ..., ovom prilikom Mosley je tvrdio da je prekršeno njegovo pravo na privatnost (kako se utvrđuje članom 8. EKLJP-a), i država nije uspela da nametne zakonsku obavezu novinama *News of the World* da obavesti njega pre nego što su objavili priču, tako da su omogućili njemu da zatraži od suda privremenu meru da se ovaj materijal ne objavljuje od dotičnih novina. Ovim je tvrdio da je zakonodavstvo u Ujedinjenom Kraljevstvu u suprotnosti sa EKLJP-om. Ipak sud nije zaključio da je domaće zakonodavstvo u suprotnosti sa

²¹ U ovom pogledu, treba naglasiti da praksa ESLJP-a danas predstavlja ključni izvor za sudove drugih evropskih zemalja, uključujući i članice EU-a (za razliku od Kosova koja je ustavnim odredbama prihvatila EKLJP i praksu ESLJP-a, druge zemlje kao članice Saveta Evrope, ovaj standard su prihvatili procesom ratifikacije ove konvencije).

EKLJP-om, i da nema kršenja člana 8. EKLJP-a, dajući prednost u ovom slučaju slobodi izražavanja (prema članu 10. EKLJP-a), uz obrazloženje da u ovom slučaju sve dok je Mosley javna ličnost, bilo je u interesu da se objavi ovaj materijal, a sa druge strane ograničavanje objavljivanja i takvog sadržaja, predstavljalo bi opasnost za cenzuru slobode izražavanja i štampe. Dakle, u ovom slučaju sud kao primarno smatra „javni interes“ za informisanje, u odnosu na potrebu o čuvanju privatnosti.

- Štaviše, sud je u slučaju *Heinisch protiv Nemačke* (2011), koji se odnosio na zaposlenu osobu ženskog pola, zaposlene u specijalizovanoj kompaniji za brigu o starim osobama u Berlinu (Vivantes). Ova radnica je izvestila o unutrašnjim nepravilnostima organizacije (kao što je nedostatak osoblja za brigu, neizvršenje dužnosti i usluga starim osobama itd) i zbog toga je dobila otkaz sa posla. ESLJP takođe i na osnovu nedostatka utvrđenja zakonom takve mere, otkaz sa posla je smatrao da je bio nesrazmeran i ovom prilikom je vršeno kršenje člana 10. EKLJP-a (mešanje u slobodu izražavanja), dajući prioritet potrebe javnosti da se informiše i za ova pitanja, u odnosu na obavezu očuvanja tajne saznane na poslu.
- Takođe i u slučaju *Lahtonen protiv Finske* (2002) koji se bavio objavljivanjem slučaja u kojem je bio uključen policijski službenik koji je počinio krivično delo, ESLJP je odlučio da finski sud izricanjem ove kazne novinaru (za povredu privatnosti policijskog službenika) prekršio član 10. EKLJP-a koji garantuje slobodu izražavanja, uz obrazloženje da je kazna preterana mera i „nepotrebna u jednom demokratskom društvu“ zbog prirode objavljenih informacija (koje su preuzete od javnih izvora) i posebnih okolnosti (*gde je počinilac krivičnog dela javni službenik*).
- *Axel Springer AG protiv Nemačke* (2012), u ovom slučaju, *Axel Springer AG*, izdavač nemačkog dnevnog lista „Bild“ žalio se na odluku nemačkog suda, kojom je zabranjen objavljivanje članaka u vezi sa hapšenjem poznatog televizijskog glumca i njegovom kaznom za posedovanje kokaina, nakon žalbe poznatog glumca da je ugrožena njegova privatnost (jer je list objavio dva članka u vezi sa ovim slučajem). ESLJP je odlučio da zabrana objavljivanja članaka nije bilo opravdana „za jednu demokratsku državu“ i intervencija nemačkog suda u ovom slučaju predstavlja kršenje slobode izražavanja (člana 10. EKLJP-a), zbog javne prirode hapšenja, objavljenih faktičkih okolnosti, i činjenice da se radi o poznatoj javnoj ličnosti. Kako se vidi i sa ove odluke, ESLJP u njegovoj praksi je konsolidovao standard da za javne ličnosti ne može biti privatnosti za teme koje predstavljaju javni interes.
- ESLJP je tolerisao ugroženost privatnosti poznatih ličnosti u interesu informisanja javnosti i u slučaju *Von Hannover protiv Nemačke* – Br. 2 (2012). Ovaj slučaj se odnosio na objavljivanje nekoliko fotografija Princeze Caroline iz Hanovera dok je bila na odmoru sa njenom porodicom, i u tekstu je pomenuta i bolest princezinog oca, Princa od Monaka, Ranieri. ESLJP je odlučio da ovo ne predstavlja povredu privatnosti, zbog činjenice da je pitanje sa javnim interesom, i obrazložio je objavljivanje fotografija uz obrazloženje da lica koja su javne ličnosti, ne mogu očekivati privatnost u aktivnostima koja se dešavaju u javnim mestima i polujavnim

mestima. Stoga je odlučeno da nema kršenja člana 8. EKLJP-a na pravo poštovanja privatnog i porodičnog života.

- Takođe, i u slučaju *Dalban protiv Rumunije* (1999), sud je odlučio da je krivična osuda novinara zbog klevete, nakon objavljivanja nekoliko članaka u kojim su optuženi nekoliko visokih javnih ličnosti za prevaru, predstavljala kršenje slobode izražavanja (prema članu 10. EKLJP-a). Sud je utvrdio da je novinar radio svoj posao, jer je to predstavljalo posao štampe koje uz poštovanje ugleda drugih, daje informaciju i ideje o svim pitanjima u interesu javnosti... i u ovom slučaju objavljeni članci nisu se odnosili na privatni život javnih ličnosti, nego sa njihovim ponašanjem i stavovima prilikom obavljanja dužnosti. Štaviše, sud je naglasio da nije bilo nijednog dokaza da je opisivanje događaja bilo potpuno neistinito ili je imalo za cilj podsticanje kampanje za klevetu. Zbog toga, sud je zaključio da je osuda novinara za krivično delo predstavljala nesrazmerno mešanje u odnosu na pravo na slobodu izražavanja.

95. Još jedan kriterijum koji je primenjivao ESLJP u svojoj praksi je i činjenica kada je na bilo koji način objavljena u javnosti tajna sudskog postupka ili informacija, to u budućnosti ne predstavlja osnovu za odgovornost ukoliko se ista činjenica objavljuje u medijima. Po ovom kriterijumu, sud je nekim od njegovih odluka, uspostavio standard da i za pitanja koja su prethodno garantovana zakonom da trebaju biti poverljiva, ako se na bilo koji način jednom otkrivaju, kasnije se mogu smatrati rezervisane za javnost.

- U slučaju *Sürek protiv Turske (Br. 2) u odluci od 8. jula 1999. godine*, Sud je utvrdio da nije bilo kršenja člana 10. EKLJP-a. Podnosilac žalbe je osuđen od strane turskog pravosuđa zbog objavljivanja imena odgovornih zvaničnika za borbu protiv terorizma. Međutim, uzimajući u obzir ozbiljnost krivičnih dela terorizma, ESLJP je odlučio da je javnost imala legitiman interes da bude informisana o ponašanju ovih zvaničnika uključujući i njihov identitet. Štaviše, sud je uzeo u obzir i činjenicu da je informacija bila prethodno objavljena u drugim novinama i tako je interes zaštite identiteta zvaničnika bio „znatno smanjen“. Drugi aspekt koji je sud naglasio u ovom slučaju bio je uverenje da takva kazna može uticati na cenzuru štampe uz doprinos javne rasprave o pitanjima javnog interesa. Stoga, procenjujući ravnotežu između prava na zaštitu slobode štampe i zaštitu identiteta zvaničnika, sud je dao prioritet slobodi štampe, smatrajući kaznu kao nesrazmerno mešanje. Ova odluka ESLJP-a, bez sumnje predstavlja veoma jasno visoki standard koji je ovaj sud uspostavio za obavezu država da garantuju slobodu izražavanja u funkciji javnog interesa.
- U slučaju *Öztürk protiv Turske* (1999), sud je utvrdio da je prekršen član 10. EKLJP-a (sloboda izražavanja). Podnosilac žalbe je osuđen za podsticanje mržnje, zbog objavljivanja drugog izdanja knjige o životu jednog od osnivača Komunističke partije Turske. Autor, optužen za isto delo kao podnosilac žalbe, je oslobođen. Na osnovu činjenice da se knjiga ne razlikuje od drugih izdanja, sud je naglasio da se ne može smatrati podsticanjem mržnje, bez ikakve konkretne radnje koja dokazuje

suprotno, i objavljivanje nije predstavljalo nijedan drugi cilj osim onog koji je objavio autor.

- U vezi sa ovim kriterijumom, zanimljivo je argumentovanje ESLJP-a u vezi sa granicama slobode izražavanja u pogledu zaštite poverljivosti u krivičnom postupku. U slučaju *Weber protiv Švajcarske* (1990), u kojem je švajcarski novinar osuđen jer je na jednoj konferenciji za štampu otkrio pouzdanost jednog predmeta u istrazi koja je bila zagarantovana Zakonikom o krivičnom postupku Kantona Vaud. Sud je zaključio da je osuda bila u suprotnosti sa članom 10. EKLJP-a i predstavlja mešanje u slobodu izražavanja koja nije bila „potrebna za jedno demokratsko društvo“ i da je radnja novinara imala legitiman cilj. Glavni argument u ovoj odluci je bila činjenica da je informacija (zaštićena) bila otkrivena u ranijoj konferenciji za štampu, i zbog toga, dok su činjenice bile poznate za javnost, nije bilo nikakvog razloga da se drže tajnim.

96. ESLJP je svojim odlukama jasno naglasio potrebu za posebnu zaštitu privatnosti maloletnika, i „ograničavanje“ slobode izražavanja (medija) u ovim slučajevima.

- Ovaj standard se odražava u slučaju *Krone Verlag GmbH protiv Austrije* (2002), u vezi sa izveštajem o slobodi izražavanja (član 10. EKLJP-a) i prava na poštovanje privatnog i porodičnog života (prema članu 8. EKLJP-a). U ovom slučaju Izdavač jednog časopisa (Krone Verlag GmbH), žalio se za kršenje slobode izražavanja (prema članu 10.), nakon što je osuđen za objavljivanje podataka i fotografija o jednom slučaju nasilja roditelja nad maloletnikom. Sud je u ovom slučaju ocenio da nema kršenja slobode izražavanja novinara (i izdavača) i smatrao da je to „opravdano ograničenje slobode izražavanja u jednom demokratskom društvu“ pod posebnim uslovima (potreba za posebnu zaštitu privatnosti deteta).
- Takođe i u slučaju *E.S. protiv Švedske* (2012) sud je između ostalog utvrdio da švedsko zakonodavstvo nije pružalo dovoljne zaštite za pravo poštovanja privatnog i porodičnog života, kako se utvrđuje članom 8. EKLJP-a, zabranom snimanja lica bez njihove saglasnosti. Slučaj se odnosio na snimanje jedne maloletnice bez njenog znanja u veoma privatnim situacijama, od strane njenog očuha.

97. U skladu sa ESLJP-om, odnosno stavom 2. člana 10. ESLJP je u nekoliko slučajeva, jasno uspostavio standard da se sloboda izražavanja može ograničavati kada predstavlja rizik za širenje govora mržnje, podsticanje nasilja, diskriminacije, narušavanja javnog reda, i slično. Zbog ovih razloga, ograničavanje slobode izražavanja, od strane suda je smatrao kao neophodna intervencija za garantovanje drugih sloboda i prava.

- Ovaj aspekt zastupa i odluka suda u slučaju *Féret protiv Belgije* (2009). Daniel Féret je bio član Parlamenta Belgije i predsednik belgijske partije „Front National“, i on je osuđen od strane belgijskog suda za podsticanje rasne diskriminacije, jer je tokom izborne kampanje, njegova stranka delila brošure koje su pozvale na: „Suprotstavite se islamizmu u Belgiji“, „Pošalji nezaposlene neevropljane kući“ i „Prekini lažnu političku integraciju“. Zbog toga je g. Féret osuđen je na društveno

koristan rad i zabranjeno mu je vršenje parlamentarne funkcije za period od 10 godina. On se žalio u ESLJP-u tvrdeći da kazna o sadržaju brošura njegove partije predstavlja preterano ograničavanje njegovog prava na slobodno izražavanje. Sud se nije složio ovom pretpostavkom, naglašavajući da je kazna belgijskih vlasti tačno predviđena zakonom i da je takva stvar bila potrebna u jednom demokratskom društvu, za očuvanje javnog reda i zaštitu dostojanstva i prava drugih, i kao takvo ovo ograničenje je u skladu sa zahtevima člana 10. stav 2. EKLJP-a. Stoga, i osuda g. Feret od strane domaćih vlasti je opravdano i nema kršenja prava izražavanja, dok javno izneseni komentari snose jasnu odgovornost za izazivanje osećanja nepoverenja, diskriminacije i mržnje prema strancima. Štaviše, sud je objasnio da iako je sloboda izražavanja naročito važna za izabrane predstavnike naroda, to ne opravdava da u javnosti postoji diskurs sa rasističkim, ksenofobičnim sadržajem, koji podstiče mržnju i narušava javni red.

- Takođe, i u drugom slučaju, **Leroy protiv Francuske** (2008), ESLJP je opravdao kaznu domaćeg suda za izražavanje (kroz karikaturu) sadržaja koji predstavlja ugrožavanje ljudskog dostojanstva i može podsticati nasilje i narušavanje javnog mira. Denis Leroy, u jednoj od svojih karikatura, objavljivane u jednom nedeljnom časopisu 13. septembra 2001, prikazivao je napad na Svetski trgovinski centar u Njujorku tekstem: „*Svi mi sanjamo o takvoj stvari... Hamas je to uradio*“. Nakon što je osuđen novčanom kaznom za „*odobravanje terorizma*“, g. Leroy se žalio u ESLJP-u za kršenje slobode izražavanja. Sud je ocenio da kroz svoje delo, podnosilac žalbe je preterao...izneo je moralnu podršku činiocima napada od 11. septembra, komentarisao je odobravanjem za počinjeno nasilje protiv hiljade građana i nipodaštavanje dostojanstva žrtava. Sud je takođe naglasio da uprkos malom tiražu časopisa, objavljivanje karikature je izazvalo određenu reakciju javnosti, reagovanje koja može izazvati nasilje i imati evidentni uticaj na javni red. Kao zaključak, sud je odlučio da nema kršenja slobode izražavanja i da je intervencija francuskog suda opravdana.
- ESJLP je utvrdio da nema kršenja slobode izražavanja i u slučaju **Mark Anthony Norwood protiv Ujedinjenog Kraljevstva** (2004). Mark Anthony Norwood je na prozoru svog stana postavio jedan plakat kula bliznakinja u plamenu na kojem je pisalo: „*Islam van Britanije – odbrana britanskog naroda*“. Plakat je bio Nacionalne britanske partije (NBP) čiji je član bio Norwood. Kao rezultat toga, on je između ostalog osuđen za teško neprijateljstvo prema religijskoj grupi. G. Norwood je u ESJLP-u tvrdio da je prekršeno i njegovo pravo slobode izražavanja. Međutim, sud je utvrdio da takav generalni i grub napad protiv jedne verske grupe, povezujući sa grupom u celini sa ozbiljnim aktom terorizma, u suprotnosti je sa proklamiranim i zagarantovanim vrednostima u ESLJP-u, posebno na toleranciju, društveni red i bezbednost i nediskriminaciju, i prema ovome g. Norwood se ne može pozivati na slobodu izražavanja.
- Sud je isti standard primenio na slučaju **Pavel Ivanov protiv Rusije** (2007). Pavel Ivanov je objavio niz članaka koji prikazuju Jevreje kao izvor zla u Rusiji. On ih je

optužio za konspiraciju protiv ruskog naroda, dok je ideja njegovih primedbi je bila u antisemitizmu. On je proglašen krivim za podsticanje etničke, rasne i verske mržnje. Nakon žalbe g. Ivanova, ESLJP je između ostalog, utvrdio da je podnosilac žalbe koji se u svojim tekstovima trudi da „*podstiče mržnju prema jevrejskom narodu*“ i podržava nasilje prema određenoj etničkoj grupi, ne može koristiti zaštitu utvrđenu članom 10. EKLJP-a.

Glavni nalazi Obdusmana

98. Iz razmatranja slobode izražavanja kao fundamentalno pravo i vrednost demokratije, ispostavlja se da je reč o jednoj od najsofisticiranijih pitanja u čitavom korpusu ljudskih prava i sloboda. Ova karakteristika proizilazi iz same prirode slobode izražavanja i njene efikasne primene u odnosu na druga prava.
99. Ombudsman, podsećajući da sloboda izražavanja predstavlja preduslov izgradnje demokratskog društva u svakoj zemlji, podseća i mogućnost zloupotrebe ovog prava i ugrožavanje drugih prava kao što je osnovno pravo na ljudsko dostojanstvo, pravo na privatnost, sa posebnim naglaskom na jezik mržnje i diskriminaciju.
100. U ovom pogledu, glavni izazov za svaku državu ostaje uspostavljanje standarda da na ravnotežan način garantuje slobodu izražavanja i na drugoj strani postavlja i neophodne granice za zaštitu ljudskih prava i sloboda.
101. Garantovanje slobode izražavanja, odnosno medija ostaje glavni izazov i u Republici Kosovo, gde je jedan od preduslova za efikasno ostvarivanje ovog prava omogućavanje uvida u javnim dokumentima, koje u ovom pogledu još uvek ima problema na Kosovu.
102. Jedan od osnovnih problema ostaje i bezbednost novinara u razmatranju tema od javnog interesa, opasnost pretnji i fizičkih napada na njih. Ovaj nalaz proističe i od brojnih domaćih i međunarodnih izveštaja o slobodi izražavanja i bezbednosti novinara na Kosovu.
103. U ovom pogledu, kao poseban problem ostaje razmatranje slučaja pretnji i fizičkih napada na novinare od pravosudnih organa, gde rezultira da imamo nedostatak efikasnosti i prioritarnog razmatranja slučaja ove prirode.
104. Što se tiče pravne osnove za uređenje slobode izražavanja i utvrđivanje njenih granica, rezultira da se radi o veoma širokom okviru. Glavni međunarodni dokumenti za ljudska prava i slobodu, pridaju posebnu pažnju slobodi izražavanja, i istovremeno utvrđuju i osnovu njenog ograničavanja koliko je neophodno za garantovanje drugih prava, i smatra se razumna za jedno demokratsko društvo.
105. Međunarodni akti, bez izuzetka, utvrđuju kao prioritet demokratskih društava da široko definišu slobodu izražavanja, dok njeno ograničavanje samo kao izuzetak. Ovaj standard je potvrđen i od jurisprudencije ESLJP-a
106. ESLJP u svojoj praksi dala prednost širokom korišćenju slobode izražavanja, odnosno javnog interesa za informisanje (i kada to može ugroziti privatnost javnih ličnosti), dok je ograničenje opravdano kada sloboda izražavanja može ugroziti privatnost građana koji ne vode javan život, posebno kada se ugrožava privatnost dece

(koji treba da uživaju posebnu zaštitu od objavljivanja u medijima). Takođe, u skladu sa zahtevima ESLJP-a, sud je opravdao ograničavanje slobode izražavanja i kada ona može širiti mržnju, da podstiče nasilje, i netrpeljivost između određenih društvenih grupa. Na ovaj način, ESLJP je dinamično i na najvećem nivou definisao kriterijume utvrđivanja slobode izražavanja.

107. Kao takva, sloboda izražavanja kao osnovno pravo je veoma složena i kontinuirano evoluirala. Ovo dolazi kao rezultat odluka ESLJP-a u zavisnosti od slučajeva koji su upućeni njoj, unapređujući standard uspostavljanja i u praksama evropskih država, kao primarni izvor.

Preporuke Ombudsmana

108. Na osnovu analize pravne osnove i utvrđenih nalaza u skladu sa članom 135.stav 3. Ustava Republike Kosovo, članom 18. stav 1.2, 1.4 i 1.7 Zakona o Ombudsmanu, Ombudsman preporučuje institucijama Republike Kosovo, da preduzimaju neophodne mere u cilju garantovanja slobode izražavanja (medija) i bezbednosti novinara, odnosno za:

- **Vladu Republike Kosovo**, da u okviru svojih ustavnih i zakonskih nadležnosti, preduzima neophodne mere da:
 - Obezbedi kontinuiranu transparentnost u funkciji javne odgovornosti i slobode izražavanja kao osnove za razvoj demokratije i poštovanja ljudskih prava
 - Da se poziva i sprovodi preporuke međunarodnih organizacija u vezi sa slobodom izražavanja i bezbednošću novinara (*naročito Preporuke UN-a za bezbednost novinara i pitanje nekažnjavanja, i donesene preporuke od strane institucija EU-a*).
 - se pobrine da zakonodavstvo za sva pitanja koja se nadovezuju sa slobodom izražavanja bude u potpunosti u skladu sa međunarodnim dokumentima i uspostavljenim standardima od ESLJP-a. U tu svrhu je potrebno unapređenje pravnog osnova koji garantuje slobodu izražavanja, medija a posebno bezbednost novinara.
- **Sudski savet, Tužilački savet i Kancelariju glavnog državnog tužioca:**
 - da se slučajevi pretnji i napada na novinare razmatraju sa prioritetom i rešavaju efikasno od strane tužilačkog i sudskog sistema na Kosovu. Trebalo bi postojati odgovarajuća koordinacija državnog tužioca sa policijom, i efikasno korišćenje svih pravnih lekova za istragu ovih dela.
 - .Sudovi u slučajevima odlučivanja za slobodu izražavanja da se baziraju na uspostavljene standarde iz praksi ESLJP-a kao primarni izvor, i u svim slučajevima kada se dokazuje krivica optuženih da se izriču meritorne kazne, sprovodeći preventivne politike i koristeći prilagodljive kaznene mere za ostvarivanje kaznenog cilja.
- **Policiju Kosova:**

- Da interveniše sa prioriteto u slučajevima kada se dogode pretnje nad novinarima kao preventivna mera degradiranjasituacija od verbalnih pretnji na fizičke napade.

U skladu sa članom 132. stav 3. Ustava Republike Kosovo („Bilo koji organ ili institucija, koja sprovodi legitimnu vlast u Republici Kosovo je dužna da odgovori na zahteve Ombudsmana i da mu/joj predstavi sva dokumenta i informacije koje su od njega zatražene u saglasnosti sa zakonom“), i člana 28. Zakona Br. 05/L-019 o Ombudsmanu („Autoriteti, kojima je Ombudsman uputio preporuke, zahtev ili predlog za preduzimanje konkretnih mera, uključujući i disciplinske mere, treba da odgovore u roku od trideset (30) dana. Odgovor treba da sadrži razloge u pisanoj formi o preduzetim radnjama u vezi navedenog pitanja), ljubazno Vas molimo da nas informišete o radnjama koje ćete preduzeti u vezi sa ovim pitanjem.

S poštovanjem,

Hilmi Jashari
Ombudsman