



MREŽA PROGRESIVNIH INICIJATIVA  
МРЕЖА ПРОГРЕСИВНИХ ИНИЦИЈАТИВА  
NETWORK OF PROGRESSIVE INITIATIVES

# ANALIZA NACRTA ZAKONA O IZMJENAMA I DOPUNAMA KRIVIČNOG ZAKONIKA REPUBLIKE SRPSKE

- uticaj na slobode medija,  
građanskog društva  
i slobodu izražavanja

Nasir Muftić, Tahir Herenda,  
Harun Išerić, Kristina Ćendić

Sarajevo, juni 2023. godine



**ANALIZA**  
**NACRTA ZAKONA**  
O IZMJENAMA  
I DOPUNAMA KRIVIČNOG  
ZAKONIKA  
REPUBLIKE SRPSKE  
- uticaj na slobode medija,  
građanskog društva  
i slobodu izražavanja

Nasir Muftić, Tahir Herenda,  
Harun Išerić, Kristina Ćendić

Sarajevo, juni 2023. godine

Izdavač: Mreža progresivnih inicijativa

Autori: Nasir Muftić  
Tahir Herenda  
Harun Išerić  
Kristina Ćendić

DTP: A Dizajn

Dizajn  
infografika: Filip Andronik

Publikacija je izrađena uz podršku regionalnog projekta SMART Balkan – Civilno društvo za povezan Zapadni Balkan kojeg implementira Centar za promociju civilnog društva (CPCD), Center for Research and Policy Making (CRPM) i Institute for Democracy and Mediation (IDM), a finansijski podržava Ministarstvo vanjskih poslova Kraljevine Norveške. Sadržaj publikacije je isključiva odgovornost Mreže progresivnih inicijativa i ne odražava nužno stavove Centra za promociju civilnog društva, Center for Research and Policy Making (CRPM), Institute for Democracy and Mediation i Ministarstva vanjskih poslova Kraljevine Norveške.

# SADRŽAJ

<b>SAŽETAK.....</b>	<b>5</b>
<b>UVOD.....</b>	<b>7</b>
<b>I. HISTORIJSKI OSVRT NA REGULACIJU KLEVETE I UVREDE U BOSNI I HERCEGOVINI .....</b>	<b>11</b>
I.1. Verbalni delikt.....	14
I.2. Primjena člana 133. KZ SFRJ u praksi .....	16
I.3. Dekriminalizacija klevete .....	19
<b>II. USKLAĐENOST NACRTA SA PRAKSOM EVROPSKOG SUDA ZA LJUDSKA PRAVA .....</b>	<b>23</b>
II.1. Test zakonitosti.....	24
a) Test zakonitosti člana 208a Nacrta (uvreda) .....	25
b) Test zakonitosti člana 208b Nacrta (kleveta) .....	27
c) Test zakonitosti člana 208v Nacrta (Iznošenje ličnih i porodičnih prilika).....	30
d) Test zakonitosti člana 208g Nacrta (Javno izlaganje poruzi zbog pripadnosti određenoj rasi, vjeri ili nacionalnosti) .....	32
II.2. Postojanje legitimnog cilja.....	34
a) Legitimni cilj čl. 208a-208g Nacrta .....	35
II.3. Neophodnost u demokratskom društvu.....	36
<b>III. KRIMINALIZACIJA KLEVETE I UVREDE U SVJETLU STANDARDA EVROPSKIH I MEĐUNARODNIH ORGANIZACIJA .....</b>	<b>43</b>
III.1. Vijeće Evrope (CoE) .....	44
III.2. Evropska unija (EU) .....	49
III.3. Organizacija za evropsku sigurnost i saradnju (OSCE) .....	51
III.4. Organizacija Ujedinjenih nacija za obrazovanje, nauku i kulturu (UNESCO) .....	53
III.5. Zaključci.....	55
<b>IV. BIOGRAFIJE AUTORA.....</b>	<b>57</b>



# SAŽETAK

- 1) U Bosni i Hercegovini, kleveta i uvreda su sve do 1999. godine potpadele pod Krivični zakon. Tačnije, u zemljama bivše Jugoslavije, posebno je član 133. Krivičnog zakona, nazivan "verbalni delikt" korišten za obračunavanje sa neistomišljenicima, i brojni su primjeri kada su građani osuđeni na zatvorske kazne zbog navodnog kršenja odredbi ovog člana. Kada su početkom XXI vijeka kleveta i uvreda dekriminalizovana, zakoni o zaštiti od klevete su ocijenjeni kao dobro skrojeni i u skladu sa međunarodnim standardima slobode izražavanja, pa je prema indeksu medijskih sloboda BiH zauzimala veoma visoko mjesto, što je doprinisalo demokratizaciji društva.
- 2) Formulacije korištene u Nacrtu Krivičnog zakonika RS (u nastavku kao: Nacrt) široko postavljaju definicije krivičnog djela. Imajući u vidu da se kriminalizuje govor, tekst ostavlja značajan prostor za različita tumačenja različitih odredaba, koje mogu dovesti do neujednačene primjene zakona i narušiti pravnu sigurnost. Također, imajući u vidu kombinaciju širokih formulacija i visokih kazni, ove formulacije imaju potencijalno vrlo značajan chilling effect. Iako je pitanje legitimnog cilja u pravilu formalnost u praksi ECtHR-a, način na koji je Nacrt pozicioniran u javnom diskursu ostavlja sumnju u intencije zakonodavca. Osnovi za isključenje protivpravnosti preuzeti iz KZ SFRJ ne doprinose uklanjanju potencijala za neujednačenu primjenu, odnosno ne pružaju zaštitu od manjka pravne sigurnosti i chilling effecta.
- 3) Krivična odgovornost za klevetu i uvrede u RS bi predstavljalo dodatni instrument za vođenje strateških postupaka protiv javnog sudjelovanja (SLAPP), a što bi rezultiralo sa autocenzurom među novinarima, aktivistima, akademskim radnicima i građanima. U konačnici, to bi dovelo do osiromašenja javne rasprave o temama koje su od javnog interesa, te spriječilo novinare i aktiviste da vrše svoju funkciju čuvara javnog interesa (*public watchdog*).
- 4) Kriminalizacija klevete i uvrede u RS bi bila protivna standardima koje su razvili EU, CoE, OSCE i UNESCO. Zakonodavac ne može ignorisati postojanje konsenzusa na nivou ovih organizacija o nužnosti dekriminalizacije klevete, a posebno ne može zanemariti stav Evropske komisije o dekriminalizaciji. To posebno, ako imamo u vidu obavezu harmonizacije prava BiH sa pravom EU i međunarodnu obavezu entiteta da pomognu BiH prilikom izvršenja njenih obaveza u procesu EU integracije.

- 5) Rekriminalizacija klevete i uvrede je protivna međunrodnom trendu de-kriminalizacije koji postoji u Evropi i širom svijeta. BiH je prošla proces dekriminalizacije klevete i uvrede početkom 21. stoljeća, praveći raskid za dugogodišnjom praksom koja je postojala prije toga. Ponovna kriminalizacija bi bila značajan korak unazad i kao takva protivna trendu povećanja individualnih prava i kreiranja okruženja za razvoj demokratskog društva.

# UVOD

Na svojoj drugoj redovnoj sjednici, održanoj 23. marta 2023. godine, Narodna Skupština Republike Srpske (u nastavku kao: NS RS) je usvojila Nacrt izmjena i dopuna KZ RS (u nastavku kao: Nacrt), kojim se u Krivični zakonik RS (u nastavku kao: KZ RS),<sup>1</sup> između ostalog, unosi novi glava krivičnih djela (krivična djela protiv časti i ugleda), te se inkriminira uvreda i kleveta.<sup>2</sup> Navodeći razloge za donošenje Nacrta, predlagač navodi *krivično zakonodavstvo zemalja u okruženju, te da čak i krivično zakonodavstvo zemalja koje su u Evropskoj uniji, propisuje krivična djela protiv časti i ugleda.* Međutim, predlagač istovremeno priznaje da EU teži ka dekriminalizaciji, ali u cijelosti ignorira praksu ECtHR, drugih tijela CoE, kao i UN-ovog Komiteta za ljudska prava. Dakle, konkretnе razloge zbog kojih se pristupa kriminalizaciji klevete i uvrede, predlagač nije dao. Međutim, dao ih je predsjednik entiteta RS, Milorad Dodik, koji je prvi i najavio kriminalizaciju,<sup>3</sup> ističući da je kleveta ranije korištena kako bi se *diskreditovale institucije RS-a, njeni legitimno i legalno izabrani predstavnici, te da bi se prikazala kao potpuno neuređeno društvo koje, kao takvo, ne može samostalno da postoji.*<sup>4</sup> On je 12. maja 2023. godine najavio usvajanje Prijedloga izmjena i dopuna KZ RS na narednoj sjednici NS RS, uključujući inkriminaciju klevete i uvrede,<sup>5</sup> iako tada još uvijek nisu bile okončane javne rasprave o Nacrtu.

---

1 Krivični zakonik RS, "Službeni glasnik RS", br. 64/17, 104/18, 15/21, 89/21.

2 Nacrt izmjena i dopuna KZ RS, zajedno sa obrazloženjem, dostupan na web stranici NS RS: <https://www.narodnaskupstinars.net/?q=la/narodna-skup%C5%A1tina/sjednice/materijali-za-sjednice/materijali-za-drugu-redovnu-sjednicu>, pristupljeno: 03.05.2023. godine.

3 Milorad Dodik je to prvo učinio na svom Twitter profilu 31.10.2022. godine, a potom i na konstituirajuoj sjednici NS RS, 15.11.2022. godine (vidjeti: Dodikovi zakoni na putu autokratije: Kadija te tuži, kadija ti sudi, dostupno na: <https://www.klix.ba/vijesti/bih/dodikovi-zakoni-na-putu-autokratije-kadija-te-tuzi-kadija-ti-sudi/221220016>, pristupljeno: 03.05.2023. godine).

4 Milorad Dodik, Republika Srpska će pravno urediti svoj javni prostor, dostupno na: <https://dodik.net/republika-srpska-ce-pravno-urediti-svoj-javni-prostor/?pismo=lat>, pristupljeno: 03.05.2023. godine.

5 Milorad Dodik o Zakonu o kleveti i novinarima: Ima bitangi..., dostupno na: <https://6yka.com/bih/milorad-dodik-o-zakonu-o-kleveti-i-novinarima-ima-bitangi>, pristupljeno: 03.05.2023. godine.

Postupak ponovne inkriminacije klevete i uvrede u RS, je izazvao reakcije udruženja novinara,<sup>6</sup> nevladinih organizacija,<sup>7</sup> Institucije Ombudsmena za ljudska prava BiH,<sup>8</sup> CoE,<sup>9</sup> EU,<sup>10</sup> OSCE-a,<sup>11</sup> UN-a,<sup>12</sup> međunarodne zajednice u BiH<sup>13</sup> i međunarodnih

- 
- 6 Za reakciju Udruženja BH novinari, vidjeti: BH novinari upozoravaju: Vlada RS želi gasiti medije kako bi "pojačala" ugled i čast političara!, dostupno na: <https://bhnovinari.ba/bs/2023/03/03/bh-novinari-upozoravaju-vlada-rs-zeli-gasiti-medije-kako-bi-pojacala-ugled-i-cast-politicara/>, pristupljeno: 03.05.2023. godine. BH novinari poručili poslanicima Narodne skupštine RS: Odbacite Vladin prijedlog kriminalizacije klevete i tražite mišljenje Venecijanske komisije, dostupno na: <https://bhnovinari.ba/bs/2023/03/12/bh-novinari-porucili-poslanicima-narodne-skupstine-rs-odbacite-vladin-prijedlog-kriminalizacije-klevete-i-trazite-misljenje-venecijanske-komisije/>, pristupljeno: 03.05.2023. godine. BH novinari: Današnja odluka NSRS je poraz demokratije, slobodnog društva i slobodnog novinarstva!, dostupno na: <https://bhnovinari.ba/bs/2023/03/23/bh-novinari-danasnja-odluka-nsrs-je-poraz-demokratije-slobodnog-druzstva-i-slobodnog-novinarstva/>, pristupljeno: 03.05.2023. godine.
  - 7 Vidjeti reakciju koalicije nevladinih organizacija: Incijativa za monitoring evropskih integracija, Saopštenje Inicijative za monitoring evropskih integracija BiH: Izmjene Krivičnog zakonika RS dodatno organičavaju već ugroženu slobodu izražavanja, dostupno na: <https://eu-monitoring.ba/saopstenje-inicijative-za-monitoring-evropskih-integracija-bih-izmjene-krivicnog-zakonika-rs-dodatno-organicavaju-vec-ugrozenu-slobodu-izrazavanja/>, pristupljeno: 03.05.2023. godine.
  - 8 Ombudsmeni o kriminalizaciji klevete u RS-u: Svako ograničenje mora biti proporcionalno cilju, dostupno na: <https://www.klix.ba/vijesti/bih/ombudsmeni-o-kriminalizaciji-klevete-u-rs-u-svako-ogranicenje-mora-bitu-proporcionalno-cilju/230316122>, pristupljeno: 03.05.2023. godine.
  - 9 Za reakciju Komesionara vidjeti: Mijatović pozvala na povlačenje izmjena Krivičnog zakona RS-a kojima se inkriminira kleveta, dostupno na: <https://avaz.ba/vijesti/bih/814287/mijatovic-pozvala-na-povlacenje-izmjena-krivicnog-zakona-rs-a-kojima-se-inkriminira-kleveta>, pristupljeno: 03.05.2023. godine. Platforma Vijeća Europe za sigurnost novinara: Bill to re-criminalise Defamation and Insult in Republika Srpska, dostupno na: <https://fom.coe.int/en/alerte/detail/107638987;globalSearch=false>, pristupljeno: 03.05.2023. godine.
  - 10 Evropska služba za vanjsko djeelovanje, Bosna i Hercegovina: Izjava glasnogovornika o zakonu o kleveti u Republici Srpskoj, dostupno na: [https://www.eeas.europa.eu/eeas/bosnia-and-herzegovina-statement-spokesperson-defamation-law-republika-srpska\\_en?etrans=hr](https://www.eeas.europa.eu/eeas/bosnia-and-herzegovina-statement-spokesperson-defamation-law-republika-srpska_en?etrans=hr), pristupljeno: 03.05.2023. godine.
  - 11 OSCE Representative Ribeiro and Ambassador Aggeler deeply worried about decision to criminalize defamation in Republika Srpska, Bosnia and Herzegovina, dostupno na: <https://www.osce.org/representative-on-freedom-of-media/538404>, pristupljeno: 03.05.2023. godine.
  - 12 Specijalni predstavnik UN-a za slobodu mišljenja i izražavanja i Specijalni predstavnik UN-a za slobodu okupljanja i udruživanja: Bosnia and Herzegovina: Defamation must not be recriminalised, say UN experts, dostupno na: <https://srfreedex.org/bosnia-and-herzegovina-defamation-must-not-be-recriminalised-say-un-experts/>, pristupljeno: 03.05.2023. godine.
  - 13 OHR: Predložene izmjene Kaznenog zakona RS zahtijevaju dodatnu javnu raspravu i razmatranje, dostupno na: <http://www.ohr.int/predlozene-izmjene-kaznenog-zakona-rs-zahtijevaju-dodatnu-javnu-raspravu-i-razmatranje/>, pristupljeno: 03.05.2023. godine. Upravni odbor Vijeća za provođenje mira: Zajednička izjava veleposlanika zemalja-članica Upravnog odbora Vijeća za provedbu mira, dostupno na: <http://www.ohr.int/zajednicka-izjava-veleposlanika-zemalja-članica-upravnog-odbora-vijeca-za-provedbu-mira/>, pristupljeno: 03.05.2023. godine.

nevladinih organizacija.<sup>14</sup> Zajedničko obilježje svih reakcija jeste osuda pokušaja javne vlasti u RS-u da inkriminišu klevetu i uvredu, jer to predstavlja jačanju trenda gušenja i potkopavanja slobode izražavanja, nezavisnih medija i nevladinog društva. Takvim ponašanjem RS-a, se ne osigurava poticajno okruženje za civilno društvo, a što je obaveza BiH iz procesa evropskih integracija.<sup>15</sup>

Pokušaj inkriminacije klevete u RS, je samo jedan od nisu nasrtalja javne vlasti u RS na slobodu izražavanja u posljednjim godinama. Podsjetimo se da je za vrijeme pandemije COVID-19, vlast u RS donijela akte<sup>16</sup> kojim je pokušala regulisati lažne vijesti. U svojoj reakciji OSCE je istakao da se radi o potpkopavanju medijskih sloboda i slobode govora.<sup>17</sup> NS RS je 2021. godine inkriminisala djelo "Povreda ugleda Republike Srpske i njenih naroda",<sup>18</sup> protivno međunarodnim i evropskim standardima zaštite slobode izražavanja.<sup>19</sup> Pored toga, treba istaći i rijetku pojavu u BiH, a koja se desila

- 
- 14 Bosnia and Herzegovina: Call on the National Assembly to reject defamation law amendments, dostupno na: <https://www.ecpmf.eu/bosnia-and-herzegovina-call-to-reject-defamation-law-amendments/>, pristupljeno: 03.05.2023. godine. Republic of Srpska, Bosnia and Herzegovina: EFJ and IFJ call for defamation to remain under civil law, dostupno na: <https://europeanjournalists.org/blog/2023/01/25/public-of-srpska-efj-and-ifj-call-for-defamation-to-remain-under-civil-law/>, pristupljeno: 03.05.2023. godine. Article 19, Bosnia and Herzegovina: On the Amendments on Criminal Libel in the Legislation of Republika Srpska, dostupno na: [https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&ved=2ahUKEwiK7tGg1vT-AhXO\\_rslHQRIDmYQFnoECAUQAQ&url=https%3A%2F%2Fwww.artic-le19.org%2Fwp-content%2Fuploads%2F2023%2F05%2F4May2023\\_Republika-srpska-criminal-defamation-analysis.pdf&usg=AOvVawOHTK7ZhLLhB99nEGkRh-nd](https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&ved=2ahUKEwiK7tGg1vT-AhXO_rslHQRIDmYQFnoECAUQAQ&url=https%3A%2F%2Fwww.artic-le19.org%2Fwp-content%2Fuploads%2F2023%2F05%2F4May2023_Republika-srpska-criminal-defamation-analysis.pdf&usg=AOvVawOHTK7ZhLLhB99nEGkRh-nd), pristupljeno: 03.05.2023. godine.
- 15 Suprotno prioritetu broj 11 Evropske komisije za BiH u Mišljenju o zahtjevu BiH za članstvo u Evropskoj uniji, dostupno na: <https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&ved=2ahUKEwiw9feyxPT-AhWhTeUKHQW-AAoQFnoECBMQAQ&url=https%3A%2F%2Feuropa.ba%2Fwp-content%2Fuploads%2F2019%2F06%2Fmisljene-Komisije-o-zahtjevu-Bosne-i-Hercegovina-za-%25C4%258Dlanstvo-u-Evropskoj-uniji.pdf&usg=AOvVaw3tt1pfRkt5xjLPKIVrnxb>, pristupljeno: 03.05.2023. godine.
- 16 Odluku o zabrani izazivanja panike i nereda za vrijeme vanrednog stanja, "Službeni glasnik RS", br. 26/20, koja je potom bila zamijenjena sa Uredbom sa zakonskom snagom o zabrani izazivanja panike i nereda za vrijeme vanrednog stanja, "Službeni glasnik RS", br. 32/20.
- 17 OSCE Media Freedom Representative Désir and Head of Mission to Bosnia and Herzegovina Kavalec concerned about measures against coronavirus "fake news", dostupno na: <https://www.osce.org/representative-on-freedom-of-media/449041>, pristupljeno: 03.05.2023. godine. OSCE concerned about decree against "fake news" in Republika Srpska, Bosnia and Herzegovina, and calls on authorities to withdraw it, dostupno na: <https://www.osce.org/representative-on-freedom-of-media/450115>, pristupljeno: 03.05.2023. godine.
- 18 "Službeni glasnik RS", br. 89/21.
- 19 Vidjeti: Išerić, Harun, Herenda, Tahri, Muftić, Nasir. Inkriminacija negiranja genocida u BiH: između bh. politike i slobode izražavanja. Sarajevo: Incijativa mladih za ljudska prava BiH, 2022. Dostupno na: [https://www.academia.edu/87894384/Inkriminacija\\_negiranja\\_genocida\\_u\\_BiH\\_izme%C4%91u\\_bh\\_politike\\_i\\_slobode\\_izra%C5%BEavanja\\_Incrimination\\_of\\_genocide\\_denial\\_in\\_BiH\\_between\\_BiH\\_politics\\_and\\_freedom\\_of\\_speech](https://www.academia.edu/87894384/Inkriminacija_negiranja_genocida_u_BiH_izme%C4%91u_bh_politike_i_slobode_izra%C5%BEavanja_Incrimination_of_genocide_denial_in_BiH_between_BiH_politics_and_freedom_of_speech), pristupljeno: 03.05.2023. godine.

u RS i to pritisak na novinare da otkiju svoje novinarske izvore.<sup>20</sup> U konačnici, treba imati na umu i širi kontekst drštvene atmosfere u BiH, u kojoj su napadi, prijetnje i pritisci postavi društveno prihvatljivi, kao i trend nekažnjivosti za takve postupke.<sup>21</sup> Ombudsmeni su zbog toga sačinili Specijalni izvještaj o položaju i slučajevima prijetnji novinarima u BiH,<sup>22</sup> gdje su zapazili da su novinari "česta meta prijetnji i političkog pritiska".<sup>23</sup> Zbog toga, pokušaj inkriminacije klevete i uvrede predstavlja i očekivani redoslijed koraka javne vlasti u RS.<sup>24</sup> Osim reakcije i osude, konkretnе pravne reakcije nije bilo. Na primjer, moglo se je zatražiti mišljenje o Nacrtu, od Evropske komisije za demokratiju putem prava Venecijanske komisije (u nastavku: Venecijanska komisija) ili OSCE-ov Predstavnika za slobodu medija, koja su mogla, snagom svog autoriteta, utjecati na javnu vlast u RS.

Ovaj dokument predstavlja jedan od načina na koji nevladin sektor u BiH pokušava potaknuti javnu vlast u BiH da iskoristi preostale mehanizme pritiska kako do inkriminacije klevete i uvrede ne bi došlo, odnosno ponudili dodatni argumenti protiv inkriminacije u okviru javne debate o Nacrtu. U prvom dijelu, nudi se kratki osvrt na proces koji je prošao pravni poredak BiH: od krivične, građanske, i ponovne krivične odgovornosti za klevetu i uvredu u BiH (odnosno jedan njegov dio). Drugi dio je posvećen analizi usaglašenosti predloženih krivičnih odredbi o kleveti i uvredi sa standardima ECtHR, kao najautoritativnijeg tijela za zaštitu ljudskih prava u Evropi. U konačnici, treći dio sadrži pregled standarda iz oblasti krivične odgovornosti za klevetu, koje su kreirala tijela CoE, EU, OSCE-a, UNESC-a i elaborira se na koji način su oni relevantni za donošenje Nacrta.

---

20 SafeJournalists: Nedopustivo ponašanje policije nad novinarima u Bosni i Hercegovini, dostupno na: <https://safejournalists.net/portfolios/safejournalists-nedopustivo-ponasanje-policije-nad-novinarima-u-bosni-i-hercegovini/?lang=sr>, pristupljeno: 03.05.2023. godine.

21 Bosna i Hercegovina – Indikatori nivoa medijskih sloboda i sigurnosti novinara 2022., dostupno na: <https://safejournalists.net/resources1/bosna-i-hercegovina-indikatori-nivoa-medijskih-sloboda-i-sigurnosti-novinara-2022/?lang=bs>, pristupljeno: 03.05.2023. godine.

22 Džumhur, Jasmina, Jukić, Nives, Mitrović, Ljubinko. Specijalni izvještaj o položaju i slučajevima prijetnji novinarima u BiH. Sarajevo: Institucija Ombudsmena za ljudska prava, 2017. Dostupno na: <https://ombudsman.gov.ba/Download.aspx?id=220&lang=BS>, pristupljeno: 03.05.2023. godine.

23 *Ibid.*, str. 56.

24 Javna vlast u RS je također najavila donošenje Zakona o "stranim agentima RS" pa je Vlada RS je u martu 2023. godine usvojila Nacrt zakona o posebnom registru i javnosti rada ne-profitnih organizacija. Vidjeti: Zakon o stranim agentima RS po uzoru na ruski, a ne američki model, dostupno na: <https://www.slobodnaevropa.org/a/zakon-o-stranim-agentima-rs-dodik/32343761.html>, pristupljeno: 03.05.2023. godine.

# I. HISTORIJSKI OSVRT NA REGULACIJU KLEVETE I UVREDE U BOSNI I HERCEGOVINI

U Bosni i Hercegovini (u nastavku kao: BiH), kleveta je sve do 1999.godine potpada pod Krivični zakon, najprije u okviru Federativne Narodne Republike Jugoslavije (FNRJ), zatim Socijalističke Federativne Republike Jugoslavije (u nastavku i kao: SFRJ), kao i nakon sticanja nezavisnosti. U zemljama bivše Jugoslavije, pa tako i u BiH, kleveta i uvreda su bile krivično djelo, uprkos tome što "krivični zakoni postoje da bi se kažnjavala objektivno društveno opasna djela, koja štete društvu u cjelini, kao što su ubistvo, zlostavljanje, krađa, prevara, izazivanje i podsticanje nasilja i mržnje i slično."<sup>25</sup> Za klevetu i uvredu kao krivična djela, bile su predviđene mjere u vidu kazne, pri čemu i sama prijetnja kaznom (a ne npr.naknadom štete) predstavlja ograničenje slobode. Nakon završetka Drugog svjetskog rata, 1946. donesen je Ustav Federativne Narodne Republike Jugoslavije, u čijem članu 21. se navodilo da je kažnjivo svako propovedanje nacionalne, rasne ili vjerske mržnje i razdora. Na ovaj način se po prvi put tretira sloboda govora, a zatim se prema članu 27, građanima garantovala sloboda štampe, govora, udruživanja, zborova, javnih skupova i manifestacija.

Pored toga, članom 46. predviđeno je da savezni zakoni važe na čitavoj teritoriji Federativne Narodne Republike Jugoslavije, a u slučaju da se odredbe saveznih zakona i zakona republika ne podudaraju, primjenjivali bi se savezni zakoni. Kasnije, u Ustavu Savezne Federativne Republike Jugoslavije iz 1974. godine, u članu 167. garantovala se sloboda informisanja i javnog izražavanja, kao i sloboda govora i javnog istupanja. Posebno je naglašeno i to da "građani imaju pravo da putem sredstava informisanja izražavaju i objavljaju svoja mišljenja," dok se u članu 168. garantovalo pravo primanja informacija, i navodilo da su mediji dužni "da istinito i objektivno obavještavaju javnost, kao i da objavljaju mišljenja i informacije organa, organizacija i građana koji su od interesa za javnost."

U ovom članu se posebno pominje i pravo na ispravku objavljene informacije kojom se nanosi povreda prava ili interesa čovjeka, organizacije ili organa, što može pove-

25 Srđić, Mladen u: Halilović, Mehmed i Džihana, Amer. Medijsko pravo u Bosni i Hercegovini, Sarajevo: INTERNEWS u Bosni i Hercegovini, 2011. Dostupno na: [https://issuu.com/internewsbih/docs/medijsko\\_pravo\\_u\\_bih\\_bos](https://issuu.com/internewsbih/docs/medijsko_pravo_u_bih_bos), pristupljeno: 04.05.2023. godine.

zati sa kasnijim naporima za umanjenje štete nastale klevetom. Pored toga, u članu 169. se kratko navodilo da je naučno i umjetničko stvaranje slobodno. Ali, kako ćemo vidjeti u primjerima koji slijede, praksa je, čak i u ovakvim slučajevima, bila ipak nešto drugaćija, jer su u krivičnim zakonima postojale odredbe koje su nerjetko korištene za ograničavanje slobode govora u brojnim sredstvima javnog izražavanja.

Kada se radi o krivičnom pravu Jugoslavije nakon Drugog svjetskog rata, Krivični zakon – Opšti dio donesen je 4. decembra 1947. godine. On je u velikoj mjeri rađen pod uticajem sovjetskog krivičnog zakonodavstva, dok je potpuni Krivični zakon FNRJ, usvojen 1. jula 1951. godine, uglavnom rađen po uzoru na europska zakonodavstva (najviše švicarsko), a dopune su uslijedile 1959. godine.

Konačno, usvojeno je devet krivičnih zakonika (savezni, šest republičkih i dva pokrajinska), po osnovu ustava SFRJ 1974. U ovim zakonima uglavnom se preuzimaju rješenja izmijenjenog KZ iz 1951. godine. Tako je Krivični zakon na saveznom nivou iz 1976. godine, između ostalog, pominjaо ugled u smislu povreda ugleda države, strane države ili međunarodne organizacije. Član 157. navodi:

- (1) Ko javno izloži poruzi SFRJ, njenu zastavu, grb ili himnu, Predsjedništvo SFRJ, Skupštinu SFRJ, Savezno izvršno vijeće, oružane snage, predsjednika i članove Predsjedništva SFRJ, predsjednika Skupštine SFRJ ili predsjednika Saveznog izvršnog vijeća u vezi sa vršenjem njihove funkcije, kazniće se zatvorom do tri godine.

Nasuprot trenutnim međunarodnim standardima prema kojim javne ličnosti moraju pokazati veći stepen tolerancije za izjave o njima, naročito kada se radi o tome kako obavljaju svoju funkciju, što doprinosi javnoj debati, prema ovom stavu, ugled javnih funkcionera je bio posebno zaštićen. Ipak, u drugom stavu navedeno je da se "za izlaganje poruzi najviših organa ili predstavnika tih organa učinilac se neće kazniti ako se uvredljivo izrazi u naučnom, književnom ili umjetničkom djelu, u ozbiljnoj kritici, u izvršavanju službene dužnosti, novinarskog poziva, političke, samoupravne i druge društvene djelatnosti, u obrani nekog prava ili zaštiti opravdanih interesa ako se iz načina izražavanja ili iz drugih okolnosti vidi da to nije učinio u namjeri omalovanja, ili ako dokaže istinitost svog tvrđenja ili ako dokaže da je imao osnovanog razloga da povjeruje u istinitost onoga što je iznosio ili pronosio." Iz ovoga se činilo da novinari u SFRJ ipak jesu imali određeni stepen zaštite pri obavljanju svog posla.

Savezni KZ je poseban osvrt učinio i na povredu ugleda strane države, njene zastave, grba ili himne, ili šefa strane države ili diplomatskog predstavnika strane države u SFRJ, a predviđena kazna bila je kazna zatvora do tri godine. U vezi sa slobodom izražavanja, poseban osvrt na govor mržnje učinjen je u članu 134. KZ<sup>26</sup>, a tu su bile i posebne odredbe o krivičnoj odgovornosti za krivična djela učinjena putem štampe i drugih sredstava javnog informisanja i komuniciranja (član 27.).<sup>27</sup>

- 
- 26 "Ko izaziva ili raspaljuje nacionalizam, rasnu ili vjersku mržnju, razdor ili netrpeljivost među narodima i narodnostima koje žive u SFRJ, kazniće se zatvorom od jedne do pet godina."
- 27 "(1) Za krivična djela, učinjena putem novina ili druge povremene štampane publikacije, putem radija, televizije ili filmskih novina krivično je odgovoran odgovorni urednik, odnosno lice koje ga je zamjenjivalo u vreme obavljanja informacije:
- 1) ako je do završetka glavnog pretresa pred prvostepenim sudom autor ostao nepoznat;
  - 2) ako je informacija objavljena bez saglasnosti autora;
  - 3) ako su u vreme objavljivanja informacije postojale stvarne ili pravne smetnje za gorenje autora, koje i dalje traju.
- (2) Nije krivično odgovoran urednik, odnosno lice koje ga zamjenjuje, ako iz opravdanih razloga nije znao za koju od okolnosti navedenih u tač. 1. do 3. stava 1. ovog člana."

## I.1. VERBALNI DELIKT

Kada se radi o slobodi izražavanja, pa tako i kleveti kao krivičnom djelu, najznačajniji član Krivičnog zakona SFRJ iz 1976. bio je član 133. Kolokvijalno nazivan "verbalni delikt", ovaj član nosio je naziv "Neprijateljska propaganda", a praćen je mjerom iz člana 67. istog zakona pod imenom "Zabrana javnog istupanja".

Ova dva člana vrlo često su korišćena kako bi se ograničila sloboda izražavanja za sve one koji su istupili protiv tadašnjeg jednoumlja. Ova dva člana su ukinuta 1990. godine kada je pokušana reforma kojom bi se demokratizovalo društvo, pri čemu je naziv "Neprijateljska propaganda" promijenjen u "Pozivanje na nasilnu promjenu ustavnog uređenja". Često okarakterisan kao zloglasan, član 133. je glasio:

- (1) Tko natpisom, letkom, crtežom, govorom ili na drugi način poziva ili potiče na obaranje vlasti radničke klase i radnih ljudi, na protuustavnu promjenu socijalističkog samoupravnog društvenog uređenja, na razbijanje bratstva i jedinstva i ravnopravnosti naroda i narodnosti, na svrgavanje organa društvenog samoupravljanja i vlasti ili njihovih izvršnih organa, na otpor prema odlukama nadležnih organa vlasti i samoupravljanja koje su od značaja za zaštitu i razvoj socijalističkih samoupravnih odnosa, sigurnost i obranu zemlje, ili zlonamjerno i neistinito prikazuje društveno-političke prilike u zemlji, kaznit će se zatvorom od jedne do deset godina.
- (2) Tko djelo iz stava 1. ovog člana učini uz pomoć ili pod utjecajem iz inostranstva, kaznit će se zatvorom najmanje od tri godine.
- (3) Tko vrši upućivanje ili prebacivanje agitatora ili propagandnog materijala na teritoriju SFRJ radi vršenja djela iz stava 1. ovog člana, kaznit će se zatvorom najmanje jednu godinu.
- (4) Tko u namjeri rasturanja izrađuje ili umnožava neprijateljski propagandni materijal ili tko ovaj materijal drži iako zna da je namijenjen rastuninju, kaznit će se zatvorom od šest mjeseci do pet godina.

Ovdje se pod propagandom se podrazumijevaju radnje kojima se u kod grupe lica pojedinaca širi, izaziva ili učvršćuje uvjerenje o ispravnosti nekih ideja, kako bi se na taj način pokrenule određene aktivnosti.

Propaganda je bila kažnjiva onda kada je podsticala na bilo koju vrstu napada na čovjeka/zajednicu, a naročito su tu spadale izjave koje su bile usmjerene ka rušenju državnog uređenja (npr. Zakon o krivičnim djelima protiv naroda i države, član 9.).

Pod ovim krivičnim djelom posebno je uključivano "zlonamjerno prikazivanje društveno-političkih prilika u zemlji". Ovaj član je ocijenjen kao izuzetno restriktivan i na osnovu ove zakonske odredbe, pokretani su brojni postupci koji su se nerjetko završavali veoma strogim kaznama za one koji su se na neki način usprotivili tadašnjem komunističkom režimu.

I ne samo da je veliki broj ljudi zbog neslaganja sa vlastima bio proganjan i završavao u zatvorima, već zbog krivičnog osuđivanja nisu mogli ni da stupe u radni odnos.

Ovdje govorimo o desetinama hiljada stanovnika Jugoslavije, a sve je “bilo po komunističkom zakonu koji se tumačio po naputku i potrebama dnevne politike: uhićiti, zatvoriti, osuditi, konfiscirati imovinu, ukinuti građanska prava, ukinuti pravo na školovanje, studiranje itd.”<sup>28</sup> Dakle, član 133. je upravo onaj na koji se svodi priča o kleveti i uvredi kao krivičnim djelima u krivičnom pravu u SFRJ.

---

28 Vidi: “S margine političkoga spektra” – Verbalni delikt se “vraća”. Dostupno na: <https://croativ.net/s-margine-politickoga-spektra-verbalni-delikt-se-vraca-18014/>, pristupljeno: 26.04.2023.

## I.2. PRIMJENA ČLANA 133. KZ SFRJ U PRAKSI

Kritičarima vlasti i svima onima ocijenjenim kao nepodobni, najčešće se sudilo upravo prema pomenutom članu 133. Brojni su primjeri kada su vlasti ovaj član koristile da se obračunaju sa svojim neistomišljenicima, te je na taj način sloboda izražavanja bila sputavana, a efekat zastrašivanja postajao sve veći. Tako je Mihailo Đurić, profesor Pravnog fakulteta Univerziteta u Beogradu, 1971. bio osuđen zbog izlaganja na stručnom skupu u toku javne rasprave o ustavnim promjenama.

Čitava diskusija i Đurićev članak o ovoj temi objavljeni su u časopisu "Anal" Pravnog fakulteta u Beogradu. Iako je namjera bila da se vlastima pruži materijal za izradu ustavnih amandmana, časopis je zabranjen, isto kao i list "Student" koji je objavio njegovo izlaganje, i naloženo je da se svi njegovi primerci unište. Okružni suda u Beogradu je 17. jula 1972. osudio profesora Mihaila Đurića na kaznu strogog zatvora u trajanju od dvije godine, pozivajući se na "neprijateljsko djelovanje protiv društvenog i državnog uređenja", "podsticanje i pozivanje na razbijanje bratstva i jedinstva naroda Jugoslavije", "zlonamjerno i neistinito prikazivanje društveno-političkih prilika". Iako je zatim, Vrhovni sud Srbije 4. januara 1973. zatvorsku kaznu smanjio sa dve godine na devet meseci, Nastavno-naučno vijeće Pravnog fakulteta je tek 1989. godine vratio Đurića u nastavu.

Đurić je sudski rehabilitovan 4. januara 2010. odlukom Okružnog suda u Beogradu, "u čijem obrazloženju se kaže da su tom osudom bili prekršeni ne samo aktuelni ustav SFRJ već i Univerzalna deklaracija o ljudskim pravima."<sup>29</sup> Ovakav slučaj nije bio usamljen, a do gušenje slobode govora posebno je došlo do izražaja nakon što je 1980. godine preminuo Josip Broz Tito. Tako je na mnogo dužu kaznu zatvora 1981. godine osuđen član vodstva Matice hrvatske Marko Veselica, tačnije - na 11 godina zatvora kada je u časopisu 'Der Spiegel' kritički pisao o vlastima u SFRJ.<sup>30</sup> Upravo i samo kritikovanje vlasti značilo je da osobe koje to čine postaju neprijatelji države. Ovo se nije odnosilo samo na politička izlaganja i debate, već je maha je uzela i zabrana knjiga, časopisa, novina, pa čak i pozorišnih predstava i filmova. Svi oni koji su ocijenjeni kao nepodobni suočavali su se sa namještenim optužnicama, a vlasti su se pozivale upravo na gore pomenuti član 133. koji je definisao "verbalni delikt".<sup>31</sup> Neki od slučajeva koji su privukli pažnju javnosti odnosili su se na zatvorsku kaznu za Gojka Đoga zbog zbirke pjesama "Vunena vremena", zabranu knjige Dragana Antića "Slučaj Đoga - dokumenti", zabranu pozorišne predstave "Golubnjača" u Novom Sadu, gašenja emisije "Beogram, dobro jutro" Dušana Radovića na programu Studi-

29 Vreme, "Jedna tragična paradigma". Dostupno na: <https://www.vreme.com/vreme/jedna-tragična-paradigma/>, pristupljeno: 26.04.2023.

30 Vreme, "Jedna tragična paradigma". Dostupno na: <https://www.vreme.com/vreme/jedna-tragična-paradigma/>, pristupljeno: 26.04.2023. godine.

31 Kljakić, Slobodan. "Disidenti svih naroda, ujedinite se". Dostupno na: <https://www.politika.rs/scc/clanak/344396/Tema-nedelje/Disidenti-svih-naroda-ujedinite-se>, pristupljeno: 26.04.2023. godine.

ja B, zabrane zbirke pjesama Ljubomira Simovića "Istočnice", sedam meseci zatvora za dubrovačkog pjesnika Milana Milišića, ukidanja izdavačke organizacije "Zapis", onemogućavanja normalnog izlaženja lista "Književne novine", zabranu predstave "Politika kao subbina", itd.<sup>32</sup> U pokušaju da se stane na put progona neistomišljenika, 10. novembra 1984. godine, osnovan je Odbor za odbranu slobode misli i izražavanja. Ipak, ovaj odbor okupio je samo one koji su se nalazili u Beogradu, ali su se peticije koje je odbor podnosio, odnosile i na odbranu svih kritičara vlasti iz ostalih republika. Jedna od tih peticija uključivala je i zahtjev za oslobođanjem Alije Izetbegovića, osuđenog na zatvorsku kaznu zbog "Islamske deklaracije".<sup>33</sup> Kasnije će se ispostaviti da je podrška pružena peticijom iza sebe ipak imala problematične ambicije njenih potpisnika.

*Upravo je ovaj slučaj jedan od onih koji najbolje ilustruje represiju slobode izražavanja koju je sprovodio komunistički režim SFRJ, i poznat je pod imenom Sarajevski proces, ili suđenje muslimanskim intelektualcima.*

*Ovaj sudski proces pokrenut je 1983. godine, kada je grupa intelektualaca optužena za zločinačko udruživanje, neprijateljsko djelovanje i kontrarevoluciju prema članovima 114. i 136. Krivičnog zakona SFRJ.*

*Služba državne bezbjednosti Socijalističke Republike Bosne i Hercegovine (SDB SRBiH) je 23. marta 1983. godine sprovedla operaciju "Trebević", kada su uhapšeni brojni intelektualci po osnovu optužnice vezane za Islamsku deklaraciju koju je Izetbegović napisao 70-tih godina, iako se ona nije odnosila na Jugoslaviju.*

*Služba državne bezbjednosti je pod prisilom uzela izjave brojnih svjedoka, koji su zatim dali i drugu verziju kada se slučaj našao pred sudom, ali je tada u obzir uzeta samo prva verzija.<sup>34</sup> Sudjenju su tada prisustvovali samo određeni mediji, te se nije moglo okarakterisati kao u potpunosti javno. Tačnije, neki naslovi i članci u novinama okarakterisani su kao presuda prije presude:*

---

32 Kljakić, Slobodan. "Disidenti svih naroda, ujedinite se". Dostupno na: <https://www.politika.rs/scc/clanak/344396/Tema-nedelje/Disidenti-svih-naroda-ujedinite-se>, pristupljeno: 26.04.2023. godine.

33 Borogovac, Muhamed. Rat u Bosni i Hercegovini. Zadar: Narodni list, 1995, str. 17.

34 Isaković, Zehrudin, Biografija. Sarajevo: Muzej Alija Izetbegović, 2005., str. 22.

“Podrivali društveno uređenje” (Oslobođenje),  
“Cilj islamska republika” (Politika expres),  
“Protiv Allahovih neprijatelja” (Politika),  
“Četa mala, ali zatrovana” (Svijet),  
“Protiv Ustava u ime ur’ana” (Start),  
“Deklaracija mraka i mržnje” (Oslobođenje),  
“Aveti prošlosti u terorističkom plaštu” (Oslobođenje),  
“Bog u službi bratoubistva” (Svijet) itd”.<sup>35</sup>

*Prvostepena presuda je izrekla ukupno 90 godina kazne za optužene,<sup>36</sup> a tek 1988.godine te zatvorske kazne su ukinute.*

---

35 Vidi: “Sarajevski proces 1983. godine – suđenje Muslimanima i muslimanima”. Dostupno na: <https://historija.info/sarajevski-proces-1983-godine-sudjenje-muslimanima-i-muslimanima/>, pristupljeno: 28.04.2023. godine.

36 Isaković, Zehrudin, Biografija. Sarajevo: Muzej Alifa Izetbegović, 2005., str. 23.

## I.3. DEKRIMINALIZACIJA KLEVETE

Kako vidimo, u bivšoj Jugoslaviji, čak i samo izražavanje kritike moglo je značajno ograničiti slobodu kako medijskih aktera, tako i građana uopšte. Krivični zakon SR Bosne i Hercegovine u sebi je sadržavao Krivična djela protiv časti i ugleda, pa se tako posebno u članu 80. odnosio na klevetu i navodio:

- (1) Ko za drugog pronosi nešto neistinito što može škoditi njegovoj časti i ugledu, kazniće se novčanom kaznom ili zatvorom do šest mjeseci.
- (2) Ako je djelo iz stava 1. ovog člana učinjeno putem mpe ili drugih sredstava javnog informisanja i komuniciranja ili na javnom skupu, učinilac će se kazniti zatvorom do jedne godine.
- (3) Ako je ono što se neistinito iznosi ili pronosi takvog značaja da je dovelo moglo dovesti do teških posljedica za oštećenog, učinilac će se kazniti zatvorom od tri mjeseca do tri godine.
- (4) Ako okrivljeni (dokaže istinitost svog tvrdenja ili ako dokaže da je imao osnovanog razloga da povjeruje u istinitost onog što je iznosi ili prinosio, neće se kazniti za klevetu, ali se može kazniti za uvredu (član 81.) odnosno za omalovažavanje prebacivanjem za krivično djelo (član 83.).

Ipak, u demokratskim društvima, svi oni koji izražavaju određeni stav ne bi trebalo da budu krivično gonjeni, niti osuđivani kao kriminalci, naročito ne zbog toga što presuda za ova djela ostaje u kaznenoj evidenciji i lice se smatra osuđivanim, što može imati negativne posljedice pri zapošljavanju. Zbog ovoga je i "Evropski sud za ljudska prava je zauzeo stav da izricanje, makar i veoma blage, krivične kazne znači da lice ima kriminalni dosije i to ima zastrašujući efekat za medije."<sup>37</sup> Tako je poslijeratna pravosudna reforma u Bosni i Hercegovini obuhvatila i pitanje odgovornosti za klevetu, prvenstveno imajući za cilj njenu dekriminalizaciju, koja bi trebala da doprienevećoj slobodi izražavanja i demokratizaciji društva.

Naime, tokom poslijeratnih godina, vođeni su brojni krivični postupci protiv medijskih aktera, pa je tako Visoki predstavnik je 30. jula 1999. donio odluku o slobodi informisanja i ukidanju klevete i uvrede kao krivičnih djela.<sup>38</sup> Prema ovoj Odluci, entiteti su morali da usklade svoje zakone sa Evropskom konvencijom o zaštiti ljudskih prava i osnovnih sloboda i dekriminalizuju klevetu i uvredu. Kako međunarodni, tako i domaći stručnjaci, postali su dio stručne grupe koja je pripremila prijedlog novog zakona, a nacrt zakona posredstvom OHR-a i Misije OSCE-a u BiH poslat je entitet-

37 Srđić, Mladen u: Halilović, Mehmed, Džihana, Amer. Medijsko pravo u Bosni i Hercegovini, Sarajevo: INTERNEWS u Bosni i Hercegovini, 2011. Dostupno na: [https://issuu.com/internewsbih/docs/medijsko\\_pravo\\_u\\_bih\\_bos](https://issuu.com/internewsbih/docs/medijsko_pravo_u_bih_bos), pristupljeno: 04.05.2023. godine.

38 Vidi: "Odluka o restrukturiranju Sistema javnog emitiranja u Bosni i Hercegovini i o slobodi informisanja i ukidanju krivičnih kazni za uvredu i klevetu". Dostupno na: [http://www.ohr.int/decisions/mediadec/default.asp?content\\_id=31174](http://www.ohr.int/decisions/mediadec/default.asp?content_id=31174), pristupljeno: 01.05.2023. godine.

skim parlamentima na usvajanje. Prilikom donošenja zakona: dva zakona na nivou dva entiteta i jedan zakon na nivou Distrikta Brčko<sup>39</sup>, takođe se težilo usvajanju općeprihvaćenih evropskih standarda u ovoj oblasti, izraženim ponajprije u članu 10. Evropske konvencije o ljudskim pravima i osnovnim slobodama<sup>40</sup>, te u jurisprudencijskoj Evropskog suda za ljudska prava u Strazburu. Odlučeno je, dakle, da odgovornost za klevetu bude građansko-pravne prirode i da se ovim zakonima zapravo reguliše naknada štete nanesene nečijem ugledu klevetničkim izražavanjem. Zakoni o zaštiti od klevete bili su, dakle, "na svoj način "revolucionarni" kao prvi nacionalni zakoni u Evropi koji su i u normativnom i u praktičnom smislu potpuno dekriminalizirali klevetu i uvredu."<sup>41</sup>

U RS, Narodna skupština je usvojila Zakon o zaštiti od klevete koji je stupio na snagu 2001. godine, dok je Parlament Federacije BiH to učinio nešto kasnije, kada je Visoki predstavnik 01. novembra 2002. godine donio odluku kojom se proglašava Zakon o zaštiti od klevete u Federaciji BiH.<sup>42</sup> U BD BiH, Zakon o zaštiti od klevete stupio je na snagu 2003. godine. U ovom periodu očekivano je bilo da se broj tužbi protiv novinara i medija smanji, ali je prvih godina taj broj porastao na čak 300 u samo prve dvije godine primjene. Kada se ovaj broj uporedio "s ukupnim brojem medijskih kuća, kako elektronskih tako i štampanim, ispadala da je svaki medij tužen barem jednom, kao i svaki deseti novinar."<sup>43</sup> Pored toga, odštetni zahtjevi su bili takođe visoki i iznosili su od 20.000 do 200.000 KM, pa čak i više miliona KM.<sup>44</sup> Prve presude su donešene 2004. godine, jer su "na neki način sudovi su izbjegavali donošenja odluka i predmeti ove vrste su sporo, bolje rečeno nikako, rješavani do donošenja novih entitetskih zakona o parničnom postupku. Naime, ovim procesnim zakonima je znatno ubrzan prvostepeni parnični postupak i ograničena mogućnost odlaganja

---

39 Zakon o zaštiti od klevete RS (Banja Luka, juli 2001. godine), "Službeni glasnik RS", br. 28/94. Stupio na snagu 01.08. 2001. godine. Zakon o zaštiti od klevete FBiH (Sarajevo, 2003. godine), "Službene novine FBiH", br. 19/03. Stupio na snagu 2003. godine. Zakon o zaštiti od klevete Brčko Distrikta Bosne i Hercegovine (Brčko, 2003. godine), "Službeni glasnik Brčko Distrikta BiH", br. 14/03. Stupio na snagu 2003. godine.

40 Vidi: "Odluka o restrukturiranju Sistema javnog emitiranja u Bosni i Hercegovini i o slobodi informisanja i ukidanju krivičnih kazni za uvredu i klevetu". Dostupno na: [http://www.ohr.int/decisions/mediadec/default.asp?content\\_id=31174](http://www.ohr.int/decisions/mediadec/default.asp?content_id=31174), pristupljeno: 01.05.2023. godine.

41 Srđić, Mladen u: Halilović, Mehmed, Džihana, Amer. Medijsko pravo u Bosni i Hercegovini, Sarajevo: INTERNEWS u Bosni i Hercegovini, 2011. Dostupno na: [https://issuu.com/internewsbih/docs/medijsko\\_pravo\\_u\\_bih\\_bos](https://issuu.com/internewsbih/docs/medijsko_pravo_u_bih_bos), pristupljeno: 04.05.2023. godine.

42 Vidi: "Odluka kojom se proglašava Zakon o zaštiti od klevete Federacije Bosne i Hercegovine". Dostupno na: [http://www.ohr.int/decisions/mo-hncantdec/default.asp?content\\_id=28424](http://www.ohr.int/decisions/mo-hncantdec/default.asp?content_id=28424), pristupljeno: 28.04.2023. godine.

43 Halilović, Mehmed: "Kako se u BiH primjenjuje novi zakon o zaštiti od klevete: novinare tuže političari, ali i – novinari!". Media Online. Dostupno na: <http://www.mediaonline.ba/ba/pdf.asp?ID=324&n=KAKO%20SE%20U%20BIH>. pristupljeno: 04.05.2023. godine.

44 Srđić, Mladen u: Halilović, Mehmed, Džihana, Amer. Medijsko pravo u Bosni i Hercegovini, Sarajevo: INTERNEWS u Bosni i Hercegovini, 2011. Dostupno na: [https://issuu.com/internewsbih/docs/medijsko\\_pravo\\_u\\_bih\\_bos](https://issuu.com/internewsbih/docs/medijsko_pravo_u_bih_bos), pristupljeno: 04.05.2023. godine.

ročišta i drugih načina za odugovlačenje postupka.”<sup>45</sup> U narednim godinama, praksa se donekle ustalila, iako je broj tužbi za klevetu i dalje ostao visok. Iako se činilo da su se ustalili i traženi iznosi za naknadu štete, koji su svakako bili manji nego u prvim godinama primjene zakona, za medijske aktere u BiH su oni i dalje bili problematični, naročito zbog toga što su neki mediji morali da plate odrijeđene iznose i više puta godišnje, pa je ukupan iznos ponekad bio veoma visok. Prema indeksu medijskih sloboda francuske organizacije “Reporters sans frontiers”<sup>46</sup> za 2022.godinu, BiH generalno bilježi pad medijskih sloboda. Naime, 2021.nalazila se na 58.mjestu, dok je 2022.zauzela 67.mjesto. Ako ove pozicije uporedimo sa onima od prije 20 godina, onda je ovaj pad posebno veliki, jer je 2004. godine, BiH bila 21., čemu su svakako doprinijeli upravo novi zakoni o zaštiti od klevete. Dakle, ovdje možemo zaključiti da je u Bosni i Hercegovini pitanje slobode izražavanja, pa tako i tretiranja klevete i uvrede, išlo od kriminalizacije ka modernizaciji, te da je novim zakonima učinjen veliki korak ka demokratizaciji društva jer su prihvaćeni savremeni međunarodni standardi. Bolje rečeno, dekriminalizacijom klevete i uvrede, načinjen je otklon od prethodno važećih odredbi bivše države, te bi uvođenje krivičnog djela klevete predstavljalo zaokret ka ponovnom sputavanju i gušenju slobode izražavanja.

---

45 Srdić, Mladen u: Halilović, Mehmed, Džihana, Amer. Medijsko pravo u Bosni i Hercegovini, Sarajevo: INTERNEWS u Bosni i Hercegovini, 2011. Dostupno na: [https://issuu.com/internewsbih/docs/medijsko\\_pravo\\_u\\_bih\\_bos](https://issuu.com/internewsbih/docs/medijsko_pravo_u_bih_bos), pristupljeno: 04.05.2023. godine.

46 Vidi: “Freedom Press Index”. Reporters Without Borders. Dostupno na: <https://rsf.org/en> pristupljeno: 02.05.2023.



## II. USKLAĐENOST NACRTA SA PRAKSOM EVROPSKOG SUDA ZA LJUDSKA PRAVA

Imajući u vidu da predloženi Nacrt *prima facie* zadiru u slobodu izražavanja pojedinaca, neophodno je razmotriti da li predloženi tekst predstavlja osnov za kršenje ovog prava. ECHR direktno primjenjuje i njene odredbe su iznad svih zakona u BiH,<sup>47</sup> te se Ustavni sud BiH u svojim presudama ekstenzivno poziva na praksu ECtHR-a kao tumača ECHR. U tom smislu, sporne odredbe Nacrta bit će analizirane kroz prizmu prakse ECtHR-a. Kada govorimo o slobodi izražavanja, ovo pravo može biti ograničeno od strane državnih vlasti, međutim takva ograničenja moraju ispuniti tri uslova – moraju biti propisana zakonom, moraju težiti legitimnom cilju, i moraju biti neophodna u demokratskom društvu.<sup>48</sup> Tek ukoliko određeno ograničenje ispunjava sva tri navedena uslova, državno miješanje u ovo pravo je dozovljeno. To znači da ukoliko državni organi ne ispune samo jedan od ova tri uslova, njihovi postupci predstavljaju kršenje slobode izražavanja pojedinca. ECtHR stoga analizira činjenice svakog pojedinačnog slučaja o kom odlučuje kroz takozvani tripartitni test. Ovaj dio analize odredaba Nacrta će biti struktuiran slijedom tripartitnog testa.

Bitna napomena autora ovog teksta je da ECtHR odlučuje o konkretnim slučajevima zadiranja u slobodu izražavanja, dok je ova analiza zbog prirode stvari apstraktna i fokusirana na tekst i na hipotetičke mogućnosti krivičnog gonjenja koje iz teksta proizlaze. Upravo zbog činjenice da ova analiza nema konkretno činjenično stanje koje bilo podvedeno pod odredbe predloženih izmjena i dopuna, analiza će prevašodno biti fokusirana na prvi dio tripartitnog testa, odnosno test zakonitosti ili kvalitetu zakona, koji je i najapstraktniji dio testa kada ga primjenjuje sud. U tom smislu, kao prilog ovom dokumentu sačinjeno je nekoliko infografika kako bi se čitaocu približili nedostatci i rizici zakonskih rješenja navedenih u Nacrtu. Nedostatak konkretnih činjeničnih okolnosti posebno je relevantan s obzirom na činjenicu da ECtHR u pravilu najviše pažnje posvećuje trećem dijelu testa, koji je u ovoj analizi apstrahiran i sveden na analizu isključenja krivičnog gonjenja kao svojevrsno balansiranje prava od strane samog zakonodavca.

---

47 Ustav BiH, čl II/2

48 Vidi Schabas, William. *The European Convention on Human Rights: A Commentary*. First edition. Oxford Commentaries on International Law. Oxford, United Kingdom: Oxford University Press, 2015, str. 469-480.

## II.1. TEST ZAKONITOSTI

Prvi uslov koji ECHR postavlja jeste da je predmetno ograničenje propisano zakonom. Ipak, to ne znači da je ovaj uslov ispunjen samim postojanjem zakonskog teksta. Taj zakonski tekst mora ispunjavati određene uslove. Konkretno, u svojoj praksi ECtHR je razvio "test zakonitosti"<sup>49</sup> koji je fokusiran na četiri pitanja. ECtHR prvo ispituje postoji li zakon, pri čemu valja napomenuti da se termin "zakon" u praksi ECtHR-a tumači šire. Naime, sam ECtHR u svojim tumačenjima naglašava da "je oduvijek shvatao pojam 'zakon' u njegovom 'materijalnom', a ne 'formalnom' smislu, što znači da se podrazumijeva i obuhvatanje podzakonskih akata i nepisanih izvora prava."<sup>50</sup>

Kada se radi o ovom dijelu testa zakonitosti, ECtHR u pravilu prati odluke nacionalnih sudova o tome da li postoji zakon ili ne, te intervenira samo kada je očigledno da zakonski osnov nije valjan ili da je tumačenje lokalnih sudova nerazumno,<sup>51</sup> te je ovaj dio teksta stoga manje relevantan.<sup>52</sup>

Drugi uslov podrazumijeva dostupnost pravnog akta, a definisan je u predmetu *Sunday Times protiv Ujedinjenog Kraljevstva*: "zakon mora biti adekvatno dostupan: građanin mora biti u mogućnosti dobiti neku adekvatnu indikaciju o tome koja su pravna pravila primjenjiva u datom slučaju."<sup>53</sup> Predmetne izmjene i dopune još uvijek nisu došle do faze objave u službenim novinama, te s tim u vezi ne možemo ni diskutovati (ne)ispunjeno ovog uslova.

Treći uslov se odnosi na predvidljivost. Zabrana u pitanju treba biti dovoljno precizna da omogući prosječnom građaninu da svoje ponašanje prilagodi i izbjegne sankciju, odnosno, riječima samog suda, "norma se ne može smatrati 'zakonom' osim ako nije formulisana dovoljno precizno da omogući građaninu da reguliše svoje ponašanje: on mora biti u stanju - ako je potrebno uz odgovarajući savjet - da predviđi, do stepena koji je razuman u datim okolnostima, posljedice koje data radnja podrazumijeva"<sup>54</sup> ECtHR predviđa obavezu lica na koja se norma odnosi da u slučaju da nisu pravni eksperti, kontaktiraju iste kako bi mogli prilagoditi svoje ponašanje,<sup>55</sup> te ukoliko je tekst zakona toliko nejasan ili generalno formulisan da čak ni pravni eksperti

49 Greer, Steven. *The European Convention on Human Rights: Achievements, Problems and Prospects*. Cambridge Studies in European Law and Policy. Cambridge, UK ; New York: Cambridge University Press, 2006, str. 201

50 *Kafkaris protiv Kipra*, aplikacija broj 21906/04, 12.02.2008. [GC], para. 139.

51 *Ilias i Ahmed protiv Mađarske*, aplikacija broj 47287/15, 14.03.2017, para. 63.

52 Gerards, Janneke. *General Principles of the European Convention on Human Rights*. Cambridge: Cambridge University Press, 2019, str. 203

53 *Sunday Times protiv Ujedinjenog Kraljevstva*, aplikacija broj 6538/74, 26.04.1979., para. 49.

54 Ibid.

55 *Perinçek protiv Švicarske*, aplikacija broj 27510/08, 15.10.2015. [GC], para. 138

ne mogu predvidjeti kako će taj akt biti tumačen, postoji velika vjerovatnoća da ovaj dio testa neće biti ispunjen.<sup>56</sup>

Četvrti uslov odnosi se na arbitrernost u postupanju, koja postaje relevantna ukoliko o kršenju odlučuje organ koji nije sud. Budući se u Nacrtu predviđa krivično gonjenje na zahtjev oštećenog, a o eventualnom krivičnom djelu odlučuje sud, prostor za arbitrernost je sužen.

U nastavku slijedi analiza kvalitete zakona Nacrta.

### a) Test zakonitosti člana 208a Nacrta (uvreda)

Tekst člana zakona kojim se inkriminira uvreda je kako slijedi:

- (1) Ko uvrijedi drugoga, kazniće se novčanom kaznom od 5.000 KM do 20.000 KM.
- (2) Ako je djelo iz stava 1. ovog člana učinjeno putem štampe, radija, televizije ili drugih sredstava javnog informisanja ili na javnom skupu ili na drugi način, zbog čega je uvreda postala pristupačna većem broju lica, kazniće se novčanom kaznom od 10.000 KM do 50.000 KM.
- (3) Ako je učinilac bio izazvan nedostojnim ponašanjem uvrijeđenog ili je oštećeni pred sudom prihvatio njegovo izvinjenje zbog učinjenog djela, sud ga može oslobođiti kazne.
- (4) Ako je uvrijeđeni uvredu uzvratio, sud može oba ili samo jednog učinioca oslobođiti od kazne.

Analizirajući međunarodnopravne akte koji reguliraju slobodu izražavanja a posljedično i uvedu, Clooney i Webb navode čak sedam elemenata koji su relevantni kada govorimo o kriminalizaciji uvrede: (i) šta je rečeno, (ii) ko je to rekao i kome, (iii) kako je rečeno, (iv) kada je rečeno, (v) gdje je rečeno, (vi) koja je namjera govornik je imao, i (vii) kakav je uticaj imala izjava.<sup>57</sup> Iako navedenih sedam elemenata predstavlja kontekstualizaciju govora, koja je više u rukama suda nego zakonodavca, vrijedi primjetiti da nacrt ne daje nikakvu bližu definiciju krivičnog djela osim glagola "uvrijediti". Iako je predmetni glagol općepoznat i razumljiv svakom pojedincu, kada govorimo o inkriminaciji, potrebno je imati na umu kako ovako široko postavljeno krivično djelo može imati različito tumačenje različitih sudova, čime bi bila uvedena pravna nesigurnost. Zakon definiše kvalifikovani oblik ovog krivičnog djela, kao i osnove za isključenje krivične odgovornosti, ali prilikom definisanja samog bića krivičnog djela, korišten je samo jedan glagol koji je podložan različitim interpretacijama i shvatanju u praksi.

---

56 Gerards, Janneke. *General Principles of the European Convention on Human Rights*. Cambridge: Cambridge University Press, 2019, str. 208

57 Amal Clooney, AM; Philippa Webb. *The Right to Insult in International Law*. Columbia Human Rights Law Review 48, no. 2 (Spring 2017): 1-55, str. 24-25

Ono što je posebno značajno za primjetiti jeste kvalifikovani oblik učinjenja krivičnog djela iz stava (2), gdje je predviđena strožija kazna ukoliko je uvreda bila dostupna većem broju lica, uz korištenje različitih komunikacionih kanala kao posebnog obilježja ovog krivičnog djela. Budući je uvreda kroz medije kvalifikovani oblik krivičnog djela, ovo znači kako stav (1) obuhvata "običnu" uvredu, tj. onu uvredu koja nije dostupna većem broju ljudi. To bi praksi moglo značiti da su čak i uvrede izrečene pred manjim brojem lica ili čak privatno, potencijalno kažnjive. Ako u obzir uzmemmo vrlo šturi opis načina učinjenja krivičnog djela s jedne strane, te činjenicu da je i privatni razgovor potencijalno kažnjiv s druge, prostor za kažnjavanje je jako širok. Potencijalno, nešto oštrij i privatni razgovor (ili bar ne razgovor koji se odvija kroz neki od pobrojanih medija) bi sa sobom mogao povući krivičnu odgovornost.



**Građanin A je u tekstu na svom Facebook profilu napisao za političara da je nepismen, da nije dostojan da obavlja funkciju na kojoj se nalazi i da bi trebao dati ostavku. Političar je podnio prijavu i tužilaštvo je otvorilo istragu protiv građanina A.**

Ovaj materijal je izrađen uz podršku regionalnog projekta SMART Balkan – Civilno društvo za povezan Zapadni Balkan kojeg implementira Centar za promociju civilnog društva (CPCD), Center for Research and Policy Making (CRPM) i Institute for Democracy and Mediation (IDM) a finansijski podržava Ministarstvo vanjskih poslova Kraljevine Norveške.



Kao osnov za oslobođenje od kazne navedeno je "nedostojno ponašanje" oštećenog, što opet predstavlja pravni standard koji je gotovo nemoguć za definisati, te pravni standard koji također može dovesti do neujednačene sudske prakse, odnosno pravne nesigurnosti. Podsjećamo, nemogućnost predviđanja posljedica ponašanja pojedinca je nešto što sud ima na umu u ovom dijelu testa. Formulacije koje su korištene u propisivanju ovog krivičnog djela široko postavljaju vidove učinjenja krivičnog djela, do tačke gdje je upitno da li i osoba koja je ekspert u ovoj oblasti može da predviđa da li njegovo/njeno ponašanje potпадa pod zabranu. U tom smislu, vrlo je upitno da li predmetna odredba prolazi test zakonitosti ECtHR-a.

## b) Test zakonitosti člana 208b Nacrta (kleveta)

Tekst člana zakona kojim se inkriminira kleveta je kako slijedi:

- (1) Ko o drugom iznosi ili pronosi nešto neistinito što može škoditi njegovoj časti ili ugledu, znajući da je to što iznosi ili pronosi neistina, kazniće se novčanom kaznom od 8.000 KM do 30.000 KM.
- (2) Ako je djelo iz stava 1. ovoga člana učinjeno putem štampe, radija, televizije ili putem društvenih mreža, na javnom skupu ili na drugi način, zbog čega je ono postalo dostupno većem broju lica, kazniće se novčanom kaznom od 15.000 KM do 80.000 KM.
- (3) Ako je ono što se iznosi ili pronosi dovelo ili moglo dovesti do teških posljedica za oštećenog, učinilac će se kazniti novčanom kaznom od 20.000 KM do 100.000 KM.

Prva stvar na koju želimo skrenuti pažnju čitaoca jeste okolnost da je formulacija ovog dijela Nacrta, odnosno definicija krivičnog djela gotovo identična odredbama iz KZ SRBiH koje su ranije spominjane u ovom radu. U tom smislu, rekriminalizacija klevete u potpunosti negira bilo kakav pomak koji je napravljen u BiH od njene de-kriminalizacije, izuzev okolnosti da je kazna zatvora zamijenjena za novčanu kaznu. Definicija krivičnog djela i njegovih kvalifikovanih oblika je doslovno identična onim iz komunističkih vremena. Imajući u vidu sveopće tokove razvoja ljudskih prava generalno i slobode izražavanja specifično u post-ratnoj BiH, ovakva zakonodavna intervencija predstavlja ogroman korak unazad.

Kako bi bolje shvatili nedostatke predloženih odredbi, potrebno ih je uporediti sa onima koje su trenutno na snazi. Podsjećanja radi, definicija klevete u postojećem Zakonu o zaštiti od klevete, definiše klevetu na sljedeći način:

*Svako poslovno sposobno lice koje prouzrokuje štetu ugledu fizičkog ili pravnog lica iznošenjem ili pronošenjem izražavanja nečeg neistinitog, identificujući to lice trećem licu, odgovorno je za klevetu, ako je to lice prouzrokovalo štetu u svojstvu autora, urednika ili izdavača izražavanja, ili u svojstvu lica koje je na neki drugi način efikasno kontrolisalo sadržaj tog izražavanja, kao i pravno lice koje je objavilo izražavanje.<sup>58</sup>*

58 Član 5, Zakon o zaštiti od klevete, «Sl. glasnik RS», br. 37/2001

Dodatno vrijedi napomenuti kako postojeće rješenje zadovoljava test zakonitosti USBiH.<sup>59</sup>

Važno je imati na umu činjenicu da ECtHR primjenjuje veći stepen striktnosti kada su u pitanju odredbe krivičnog prava, odnosno traži veći stepen preciznosti norme.<sup>60</sup> Dakle, čak i ukoliko postojeće i predloženo rješenje imaju isti stepen preciznosti, po prirodi stvari će se rješenje iz KZ RS naći pod većim stepenom skrutinizacije. U građanskom pravu, preširoke formulacije mogu biti problematične, ali posljedice koje su manje ozbiljne u odnosu na krivično pravo.

U građanskom pravu, preširoke formulacije mogu dovesti do neodređenosti i nesigurnosti u pogledu obaveza i prava stranaka, što može dovesti do dugotrajnih sudskih sporova i neefikasnog rješavanja pravnih problema. Međutim, ova situacija nije toliko ozbiljna kao u krivičnom pravu, gdje preširoke formulacije mogu imati značajne posljedice po živote ljudi i društvenu stabilnost. Izostanak pravne sigurnosti u krivičnom pravu može dovesti do situacije u kojoj ljudi ne znaju koja ponašanja su kažnjiva, što stvara rizik od arbitarnog postupanja državnih organa i zloupotrebe vlasti.

Postojeće (građanskopravno) rješenje propisuje prouzrokovanje štete ugledu lica kao posljedicu po kojoj će se cijeniti postojanje/nepostojanje klevete. Predloženo (krivičnopravno) rješenje sadrži formulaciju "može škoditi", što znači da nije neophodno da do štete i dođe, već samo da postojeće izražavanje ima mogućnost da naškodi. Iz ove komparacije slijedi zaključak da novo rješenje "spušta ljestvicu" za klevetu, što u svjetlu razmatranja iz prethodnog paragrafa dodatno pogoršava situaciju.

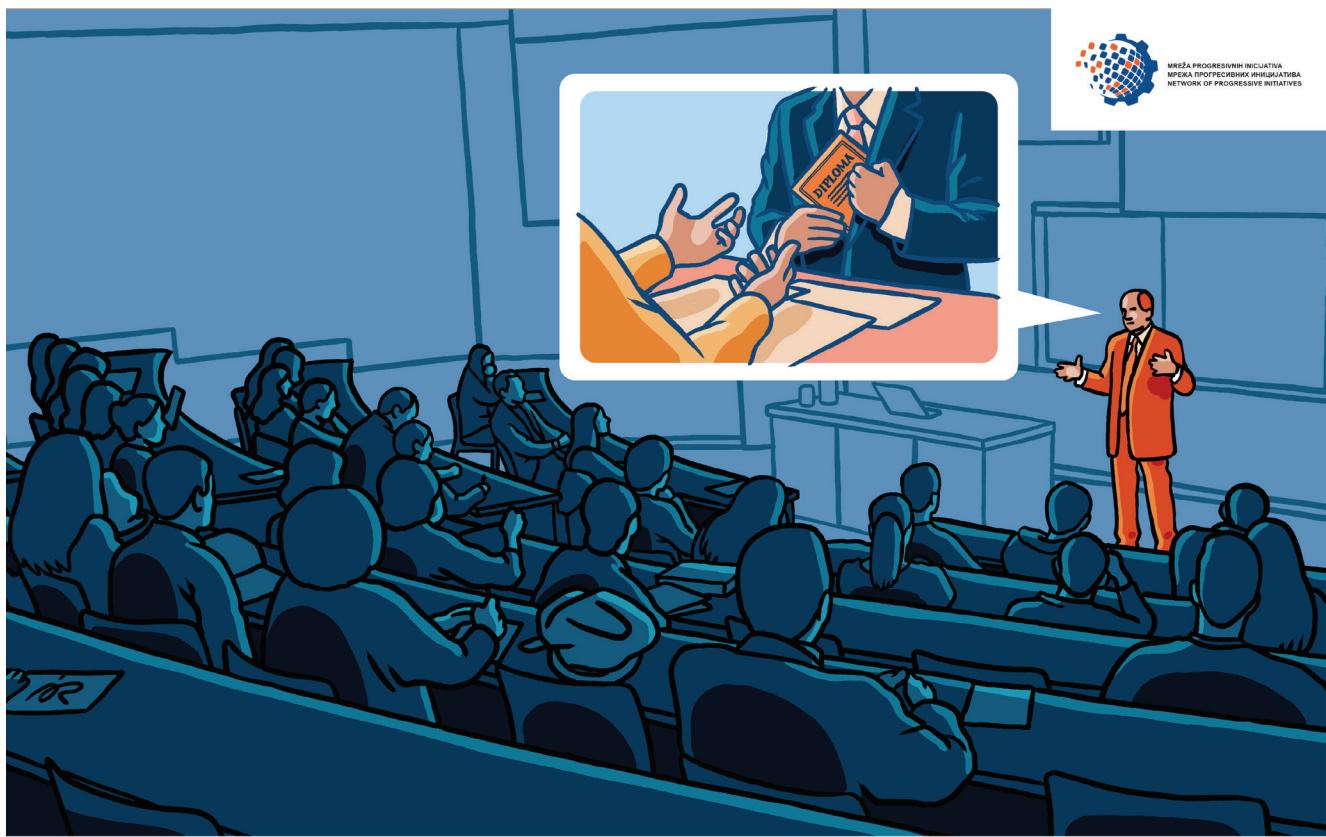
Nadalje, identifikacija oštećenog trećem licu je eksplicitno navedena u postojećem rješenju, dok njen izostanak u predloženom dovodi u pitanje pravnu sigurnost norme – da li će sud tražiti da je oštećeni identifikovan? Do koje mjere štetnik mora biti prepoznatljiv s obzirom na izražavanje da bi došlo do krivičnog gonjenja – da li ga učinilac mora u potpunosti izdvojiti od ostalih, ili je sama činjenica da se neko može prepoznati u određenoj izjavi (iako ga treća lica nužno neće prepoznati) dovoljna da dođe do kažnjavanja? Opet, vrlo je moguće da različiti sudovi imaju različito shvatanje ovog standarda, što dovodi do pravne nesigurnosti, što posljedično jača *chilling effect* ove odredbe. Također, opet primjećujemo "spuštanje ljestvice" za klevetu.

Kvalifikovani oblik ovog krivičnog djela iz stava (2) ima isti efekat kao i kvalifikovani oblik uvrede – stav (2) se bavi javnim oblikom klevete, što implicira da je stav (1) fokusiran na klevetu koja nije dostupna većem broju ljudi, odnosno da se inkriminira kleveta izrečena u privatnom krugu. Tako široka zabrana, kombinovana sa gornjim razmatranjima, također dovodi u pitanje opstojnost ovog zakona u hipotetičkom testu zakonitosti, i također ostavlja prostor krivičnom gonjenju za različite forme izražavanja koje u demokratskom društvu ne bi smjele biti predmetom zabrane.

---

59 Vidi npr. Odluku USBiH AP 4632/14

60 *Savva Terentyev protiv Rusije*, aplikacija broj 10692/08, 28.08.2019., para. 85., Altuğ Taner Akçam protiv Turske, aplikacija broj 27520/07, 25.10.2011, para. 93-94



**Univerzitetski profesor je na javnom predavanju rekao kako postoji sumnja da je diploma jednog visokog zvaničnika stečena nezakonito. Navedeni zvaničnik je dao ostavku, a tužilaštvo je otvorilo istragu.**

Ovaj materijal je izrađen uz podršku regionalnog projekta SMART Balkan – Civilno društvo za povezan Zapadni Balkan kojeg implementira Centar za promociju civilnog društva (CPCD), Center for Research and Policy Making (CRPM) i Institute for Democracy and Mediation (IDM) a finansijski podržava Ministarstvo vanjskih poslova Kraljevine Norveške.

Norway

SMART  
Balkans  
One Society for Shared Society  
in the Western Balkans

CPCD  
Centar za promociju civilnog društva

IDM  
Institute for Democracy and  
Mediation

CRPM  
Center for  
Research and  
Policy Making  
...policy research since 2004

### c) Test zakonitosti člana 208v Nacrta (Iznošenje ličnih i porodičnih prilika)

Tekst predloženog člana glasi:

- (1) Ko iznosi ili pronosi štograd iz ličnog ili porodičnog života nekog lica što može škoditi njegovoj časti ili ugledu, kazniće se novčanom kaznom od 10.000 KM do 40.000 KM.
- (2) Ako je djelo iz stava 1. ovog člana učinjeno putem štampe, radija, televizije ili putem društvenih mreža ili na javnom skupu ili na drugi način, zbog čega je ono postalo dostupno većem broju lica, učinilac će se kazniti novčanom kaznom od 20.000 KM do 100.000 KM.
- (3) Ako je ono što se iznosi ili pronosi dovelo ili moglo dovesti do teških posljedica za oštećenog, učinilac će se kazniti novčanom kaznom od 25.000 KM do 120.000 KM.
- (4) Istinitost ili neistinitost onog što se iznosi ili pronosi iz ličnog ili porodičnog života nekog lica ne može se dokazivati, osim u slučajevima iz člana 208d. ovog zakonika.

Stav (1) sadrži do sada potencijalno najnejasniju odredbu – ko iznosi ili pronosi štograd iz ličnog ili porodičnog života nekog lica što može škoditi njegovoj časti ili ugledu. U pogledu sadržaja govora, to doslovno može biti bilo šta («štograd») iz porodičnog ili ličnog života pojedinca (hipotetički – način na koji je zaposleno dijete nekog visokog funkcionera), dok je u pogledu posljedice dovoljan potencijal da izrečeno šteti časti ili ugledu pojedinca.

Ovako neobično širok zahvat u slobodu izražavanja pojedinca dodatno je otežan i stavom (4), koji propisuje da je istinitost izrečenog irrelevantna, osim u kontekstu člana 208d, koji će biti predmetom zasebne analize u trećem dijelu testa.

Stav (2) kao i kod klevete i uvrede kvalifikuje ovo krivično djelo učinjeno kroz neki kanal masovne komunikacije, što nas opet ostavlja sa zaključkom da je govor učinjen u manjem krugu također kažnjiv.

Stav (3) uvodi još jedan nejasan pravni standard – “teške posljedice”, te se postavlja pitanje kako sudije prave distinkciju kod između “običnih” i “teških” posljedica kod povrede časti ili ugleda. Ovako kvalifikovano krivično djelo ostaje dodatni prostor za *chilling effect*.



**Bivša supruga gradonačelnika je za najčitaniji list u državi izjavila kako gradonačelnik ima vanbračno dijete i kako ju je više puta varao dok su bili u braku. Popularnost političara je pala u javnim anketama. Tužilaštvo je otvorilo istragu protiv njegove bivše supruge.**

Ovaj materijal je izrađen uz podršku regionalnog projekta SMART Balkan – Civilno društvo za povezan Zapadni Balkan kojeg implementira Centar za promociju civilnog društva (CPCD), Center for Research and Policy Making (CRPM) i Institute for Democracy and Mediation (IDM) a finansijski podržava Ministarstvo vanjskih poslova Kraljevine Norveške.

 **Norway**

  
**SMART  
Balkans**  
Civil Society for Shared Society  
in the Western Balkans

  
**CPCD**  
Centar za promociju civilnog društva

  
**IDM**  
Institute for Democracy and  
Mediation

  
**CRPM**  
Center for  
Research and  
Policy Making  
...policy research since 2004

- d) Test zakonitosti člana 208g Nacrta  
(Javno izlaganje poruzi zbog pripadnosti određenoj rasi, vjeri ili nacionalnosti)

Tekst odredbe glasi:

*Ko javno izloži poruzi ili preziru lice ili grupu zbog pripadnosti određenoj rasi, boji kože, vjeri, nacionalnosti ili zbog etničkog porijekla, seksualnog opredjeljenja ili rodnog identiteta, kazniće se novčanom kaznom od 20.000 KM do 100.000 KM.*

Svrha ove zabrane je upitna imajući u vidu činjenicu da postojeći čl. 359 KZ RS već predviđa javnog izazivanja ili podsticanja nasilja i mržnje, gdje su pobrojani osnovi koji su pobrojani u gornjem tekstu. Jedini novitet ovog rješenja jeste izlaganje poruzi ili preziru temeljem zabranjenih osnova, zbog čega se opet postavlja pitanje opravdanosti ovakvog krivičnog djela u svjetlu već predloženog krivičnog djela uvrede i njenog vrlo širokog postavljanja. Iako nejasno, ovako predloženo krivično djelo nema potencijal za štetne efekte kao tri ranije elaborirana.



Aktivista za prava žrtava rata je izjavio kako se kandidat na izborima za Narodnu skupštinu, koji je po nacionalnosti Hrvat, treba stiditi zbog zločina koji su počinjeni u Jasenovcu. Također je izjavio da svi Hrvati trebaju uputiti kolektivno izvinjenje zbog zločina počinjenih u Drugom svjetskom ratu. Tužilaštvo je otvorilo istragu protiv aktiviste.

Ovaj materijal je izrađen uz podršku regionalnog projekta SMART Balkan – Civilno društvo za povezan Zapadni Balkan kojeg implementira Centar za promociju civilnog društva (CPCD), Center for Research and Policy Making (CRPM) i Institute for Democracy and Mediation (IDM) a finansijski podržava Ministarstvo vanjskih poslova Kraljevine Norveške.



## II.2. POSTOJANJE LEGITIMNOG CILJA

Član 10. propisuje legitimne ciljeve kojima ograničenja slobode izražavanja mogu težiti, a oni uključuju zaštitu nacionalne sigurnosti, teritorijalnog integriteta, javne sigurnosti, sprečavanje nereda i zločina, zaštitu zdravlja i morala, ugleda i prava drugih, sprečavanje širenja povjerljivih informacija te očuvanje autoriteta i nepristrasnosti sudstva.<sup>61</sup> ECtHR ima širok raspon tolerancije u priznavanju postojanja legitimnih ciljeva te je često sklona prihvaćanju tvrdnji tuženih vlada. Riječima samog suda "u slučajevima koji su se ticali tih odredbi<sup>62</sup>... tužene vlade obično imaju relativno lak zadatak da ubijede Sud da je miješanje imalo legitiman cilj, čak i kada podnosioci predstavke uvjerljivo tvrde da je ono zapravo imalo neoglašeni skriveni cilj ... Predmeti u kojima je Sud izrazio sumnju u citirani cilj bez odlučivanja o tom pitanju...ostavio pitanje otvorenim ... ili je odbacio jedan ili više citiranih ciljeva ... je malo. Još su rjeđi slučajevi u kojima je utvrdio kršenje dotičnog člana isključivo zbog nedostatka legitimnog cilja ... iako je u nedavnom predmetu Veliko vijeće utvrdilo odsustvo legitimnog cilja i ipak je nastavilo sa ispitivanjem da li je miješanje bilo neophodno."<sup>63</sup>

Ipak, ukoliko vlasti predstave cilj koji nije raspravljan u domaćim postupcima ili koji se ne može pronaći u pripremnim dokumentima domaćeg zakonodavstva, ECtHR može zaključiti da postoji naznaka lažnog opravdanja u svrhu postupka pred sudom. Međutim, otkrivanje skrivenih ciljeva često zahtijeva temeljnu analizu činjenica predmeta, pri čemu se uzima u obzir sadržaj nacionalnih odluka i zakonodavstva, a po potrebi se koriste i dodatni izvori kao što su razvoj zakonodavstva u određenoj oblasti i izjave političara u medijima.<sup>64</sup>

---

61 Član 10 stav 2 EKLJP.

62 U *Merabishvili protiv Gruzije*, aplikacija broj 72508/13, 28.11.2017., para. 294, sud referira na članove 8-11

63 *Merabishvili protiv Gruzije*, aplikacija broj 72508/13, 28.11.2017., para. 295-296.

64 Gerards, Janneke. *General Principles of the European Convention on Human Rights*. Cambridge: Cambridge University Press, 2019, str. 226.

## a) Legitimni cilj čl. 208a-208g Nacrta

Uobičajeno bi bilo prepostaviti da legitimni cilj kriminalizacije uvrede i klevete mora biti neka varijacija zaštite ugleda i prava drugih kao legitimnog cilja navedenom u čl. 10 (2) ECHR.

Međutim, u svjetlu gornjih razmatranja o izjavama političara u medijima kao potencijalnog faktora razumijevanja legitimnog cilja, vrijedi naglasiti da je Milorad Dodik, kao samoproglašeni inicijator ovih izmjena i dopuna<sup>65</sup> u svojoj kolumni koju je pisao povodom diskusije o ovom zakonu dao obrise obrazloženja ovih izmjena i dopuna. Iz teksta kolumnе se ne može jasno i konkretno utvrditi koji su ciljevi zakonodavne reforme o kojoj se govori. Međutim, iz teksta se može razumjeti da Republika Srpska namjerava pravno urediti svoj javni društveno-politički i medijski prostor u skladu s međunarodnim pravnim standardima i legitimnim ciljevima. Ciljevi ove reforme su usmjereni na zaštitu unutrašnjeg suvereniteta Republike Srpske i njezinih građana, te na stvaranje stabilnog društveno-političkog života bez jezika mržnje i lažnih vijesti koje mogu ugroziti sigurnost građana. Također, reforma je, prema tekstu kolumnе, usmjerena na očuvanje dugoročnosti i održivosti Republike Srpske te spriječavanje pokušaja utjecaja na njezin život izvana i centralizacije vlasti.<sup>66</sup> U samom Nacrtu u sekciji "Razlozi za donošenje zakona" sadržana je vrlo paušalna formulacija: "Iznošenje neistina, ličnih i porodičnih prilika, izlaganje poruci određenih kategorija lica je prevazišlo svaku normu društveno prihvatljivog ponašanja i na svaki način obezvrijedilo ljudsko dostojanstvo, tjelesni i duhovni integritet, čovjekovu privatnost, kao i lični i porodični život." Nejasno je koje su to norme društveno prihvatljivog ponašanja, ko ih određuje, kako određujemo do koje mjere tolerišemo navedena ponašanja, zbog čega je krivičnopravni odgovor adekvatan itd. Međutim, svakako je jasno da i ovako paušalno postavljeno obrazloženje nije u vezi s obrazloženjima neformalnog inicijatora zakona. Sekcija "Obrazloženje predloženih rješenja" sadrži samo prepričane članove Nacrta te u tom smislu nije relevantna.

Iako ECtHR u pravilu ima *laissez faire* pristup prilikom razmatranja ovog dijela testa, jasno je da postoji potencijalna disonanca u pogledu legitimnih ciljeva između istaknutih kod inicijatora izmjena i dopuna i tradicionalnog legitimnog cilja zaštite prava i ugleda drugih. U svjetlu općih razmatranja o legitimnom cilju, te imavši u vidu činjenicu da se ovdje radi o rekriminalizaciji, moguća diskusija USBiH-a ili ECtHR-a o ovom pitanju bi bila nešto kompleksnija od uobičajenog razmatranja legitimnog cilja.

65 <https://twitter.com/MiloradDodik/status/1587051984506568704> Pristupljeno 10.05.2023.

66 Pogledati npr. kolumnu Milorada Dodika u kojoj navodi razloge za ove izmjene i dopune: <https://lat.rtrs.tv/vijesti/vijest.php?id=505973> Pristupljeno: 10.05.2023.

## II.3. NEOPHODNOST U DEMOKRATSKOM DRUŠTVU

Treći dio testa koji je od izuzetne važnosti u analizi predmeta ECtHR nije detaljno obuhvaćen u samom tekstu ECHR. Ovaj dio testa predstavlja suštinu analize u najvećem broju slučajeva u kojima Sud donosi presude. U slučajevima koji se tiču slobode izražavanja, ECtHR je u presudi Sunday Times objasnio značenje "neophodnosti u demokratskom društvu", i to kroz pitanja poput: je li "uplitanje" na koje se osoba žali bilo u skladu s "hitnom društvenom potrebom", da li je bilo "srazmjerno legitimnom cilju" i da li su razlozi koje su dale nacionalne vlasti kako bi to opravdale bili "relevantni i dovoljni u smislu člana 10 (2)"<sup>67</sup>

U predmetu Vajnai, ECtHR je donekle definirao "hitnu društvenu potrebu" na način da je odlučio da su mjere koje su poduzete kako bi se suzbila samo špekulativna opasnost i zaštitila demokratija, previše restriktivne i ne mogu se smatrati "hitnom društvenom potrebom".<sup>68</sup> Sud se nije uvijek pridržavao standarda "hitne društvene potrebe" i ponekad je umjesto toga provjeravao postojanje najmanje restriktivne mjere ili koristio test prikladnosti.<sup>69</sup> Za određene specifične područja slobode izražavanja ECtHR ima razvijene konkretnije standarde.

Unatoč varijacijama u ovom dijelu testa, bitno pitanje koje ECtHR razmatra odnosi se na ravnotežu između legitimnog cilja koji država želi postići i prava pojedinca koja su ugrožena ili ograničena tim ciljem. U ovom dijelu analize, test će biti fokusiran na uslove za isključenje krivičnog gonjenja koje propisuje sam zakonodavac. Naime, lista isključenja odgovornosti koja je, može se reći spisak okolnosti kojima sudovi u pravilu daju na značaju prilikom utvrđivanja kršenja člana 10, odnosno radi se o spisku okolnosti koji je izuzetno relevantan za balansiranje. Predložene izmjene i dopune stoga predstavljaju svojevrsno "preventivno balansiranje".

Dio Nacrta koji se odnosi na isključenje protivpravnosti glasi:

*Nema krivičnog djela iz čl. 208a. do 208v. ovog zakonika ako se radi o uvredljivom izražavanju ili iznošenju nečeg neistinitog u naučnom, stručnom, književnom ili umjetničkom djelu, u vršenju dužnosti propisane zakonom, novinarskog poziva, političke ili druge javne ili društvene djelatnosti ili odbrani nekog prava, ako iz načina izražavanja ili iz drugih okolnosti proizlazi da to nije učinjeno u namjeri omalovažavanja, ili ako lice dokaže istinitost svog tvrđenja, ili da je imalo osnovanog razloga da povjeruje u istinitost onoga što je iznosilo ili pronosilo.*

67 *Sunday Times protiv Ujedinjenog Kraljevstva*, aplikacija broj 6538/74, 26.04.1979., para. 62.

68 *Vajnai protiv Mađarske*, aplikacija broj 33629/06, 08.07.2008., para. 55.

69 Gerards, Janneke. *General Principles of the European Convention on Human Rights*. Cambridge: Cambridge University Press, 2019, str. 230

Prije analize vrijedi pomenuti da ova odredba Nacrta ima bitne sličnosti sa odredbom iz KZ SFRJ koja se odnosi na isključenje protivpravnosti kod krivičnog djela izlaganja poruzi organa ili predstavnika organa koja je ranije spomenuta. Iako se u ovom radu nismo upuštali u duboku analizu prakse primjene KZ SFRJ, činjenica da se formulacije koje se odnose na isključenje protivpravnosti uzimaju iz perioda i zakonskih akata koji su sinonim za državnu cenzuru je dovoljna da traži značajnu pažnju prilikom analize ovih odredaba.

Isčitavanjem ove odredbe zaključujemo da je za isključenje protivpravnosti bitno da je govor učinjen u obavljanju poziva/djelatnosti, te uz dodatno alternativno postavljeni uslov da a) ne postoji namjera omalovažavanja ili b) uz odbranu istinom. Pojednostavljeno – da bi se protivpravnost isključila, lice koje obavlja neku djelatnost mora ili govoriti bez namjere da nekoga omalovaži, ili mora govoriti istinu/opravданo vjerovati u istinitost izjave. Svi drugi vidovi izražavanja su kažnjivi.

U pogledu prve tačke, nedostatnim smatramo sljedeće okolnosti: u vremenu masovne komunikacije, relevantan govor koji treba biti zaštićen nije samo govor lica koja koriste svoja prava u svrhu obavljanja poziva ili djelatnosti. Najčešće se govorom služe pojedinci u privatnom kapacitetu, i ovako formulisana izuzeća od krivične odgovornosti ne obuhvataju privatna lica u njihovom izražavanju. Budući se kažnjava i pronošenje govora kod klevete, ovo bi *de facto* značilo da lice koje napiše članak (novinar) može da se pozove na obavljanje poziva kao na odbranu, ali bilo koje privatno lice ko taj članak podijeli na društvenoj mreži (pronosi) bi potencijalno krivično odgovarao. Ovakav vid regulisanja oblasti predstavlja interesantnu formu cenzure – sam originalni govornik može računati na to da neće biti krivično gonjen, ukoliko kreira sadržaj u sklopu obavljanja svog poziva ili djelatnosti, te ukoliko ispunjava jedan od dva alternativno postavljena dodatna uslova. Lice koje dijeli sadržaj, ukoliko takvo što ne spada u njegovu/njenu djelatnost ili poziv može biti krivično gonjeno. Situacija u kojoj originalni govornik nema odgovornost, a lice koje njegov/njen sadržaj prenosi ima odgovornost jeapsurdna. Međutim, ovaj absurd ima još jedan efekat, a to je smanjenje *reacha* ili popularnosti određenog sadržaja. Za lice koje se profesionalno bavi određenom djelatnosti nije dovoljno samo da mu je dozvoljeno da da određenu izjavu. Ukoliko želi da njegova izjava bude čitana (što je za dosta profesija ključno), ona mora biti i dijeljena putem interneta. Upravo kažnjavanjem djelilaca nekog sadržaja zakonodavac ovdje vrši izuzetno promućuran vid cenzure. To ovom rješenju daje izuzetno potentan *chilling effect*. Ovome treba dodati i nedostatak definicije novinara i novinarskog poziva bilo gdje u domaćem zakonodavstvu. Možemo opravdano pretpostaviti da bi novinar koji radi u konvencionalnim medijima bio priznat kao takav u očima suda, ali otvoreno je pitanje šta bi se desilo sa online bloggerom ili građaninom-novinarkom, ili cijelim nizom hibridnih pojava koje se ne uklapaju u tradicionalnu koncepciju novinara? Za ove kategorije postoji poseban stepen pravne nesigurnosti, gdje je hipotetički moguće da neka lica *bona fides* kreiraju i dijele određeni sadržaj očekujući da njihovo djelovanje nije protivpravno.



Poznati kolumnista napisao je nedeljnu kolumnu u kojoj vrijeda gradonačelnika grada XY u RS-u. Tužilaštvo je, na inicijativu gradonačelnika, otvorilo istragu. U istrazi je tužilac razgovarao sa kolumnistom, koji je tvrdio da je on kao kolumnista vršio svoju dužnost kao novinar te je zbog toga potrebno da bude izuzet od krivičnog gonjenja.

Također, bilo kakvo satirično izražavanje bi bilo kažnjivo, a podsjećamo na odnos koji ECtHR ima prema satiri: "satira je oblik umjetničkog izražavanja i društvenog komentara i svojim svojstvenim osobinama preuvečavanja i iskrivljavanja stvarnosti prirodno ima za cilj da provočira i agitira. Shodno tome, svako uplitanje u pravo umjetnika na takvo izražavanje mora biti ispitano s posebnom pažnjom"<sup>70</sup>



**Tokom rasprave sa političarem na Facebook-u, građanin je napisao komentar kako političar piše, priča i izgleda kao da je došao iz srednjeg vijeka - nepismen je, mrmlja umjesto da govori, a izgleda kao da ga je krava žvakala. Tužilaštvo je otvorio istragu protiv građanina.**

Ovaj materijal je izrađen uz podršku regionalnog projekta SMART Balkan – Civilno društvo za povezan Zapadni Balkan kojeg implementira Centar za promociju civilnog društva (CPCD), Center for Research and Policy Making (CRPM) i Institute for Democracy and Mediation (IDM) a finansijski podržava Ministarstvo vanjskih poslova Kraljevine Norveške.



70 Vereinigung Bildender Künstler protiv Austrije, aplikacija broj 8354/01, para. 33

71 Gheorghe-Florin Popescu protiv Rumunije, aplikacija broj 79671/13, 12.01.2021., para. 32

72 Roca, Javier García, and Pablo Santolaya, eds. "The Right to Freedom of Expression in a Democratic Society (Art. 10 ECHR)." In *Europe of Rights: A Compendium on the European Convention of Human Rights*, 371–401. Brill | Nijhoff, 2012. [https://doi.org/10.1163/9789004219915\\_021](https://doi.org/10.1163/9789004219915_021), str. 378

i stoga zahtijevaju najveći stepen skrutinizacije.<sup>73</sup> Imajući u vidu ranije elaborirano i široko postavljeno biće krivičnog djela s jedne strane, te visine kazni s druge strane jasno je kako postoji ogroman *chilling effect* ovakvih odredaba. Upravo je chilling effect potencijalno najznačajnija posljedica donesenog zakona – moguće je da će jako mali broj lica biti zaista krivično gonjen, ali šteta nije samo sankcionisani govor, već i riječi koje su ostale neizgovorene zbog nejasnih zakona i straha od zloupotrebe. Primjena zakona uopće nije potrebna da bi se ostvario željeni efekat, riječima Milorada Dodika: "Sloboda je ograničena slobodom drugih i tek tada dobijamo oblik slobode koje je potreban društvu. Evropa kaže da ima takve zakone, ali ih ne koristi. Evo, i mi ćemo ih donijeti, pa ih nećemo koristiti"<sup>74</sup>

---

73 *Independent Newspapers (Ireland) Limited protiv Irske*, aplikacija br. 28199/15, 15/06/2017, para. 85

74 <https://www.nezavisne.com/novosti/bih/Dodik-Zakon-o-kleveti-potreban-jer-se-ljudi-osjecaju-ugrozeno/766858> Pristupljeno: 10.05.2023.



**Tužilac je, u nedostatku pozitivnopravnih odredbi koje bi regulisale pitanje definisanja novinara, zaključio kako kolumnista nije novinar i nastavio sa postupkom.**

Ovaj materijal je izrađen uz podršku regionalnog projekta SMART Balkan – Civilno društvo za povezan Zapadni Balkan kojeg implementira Centar za promociju civilnog društva (CPCD), Center for Research and Policy Making (CRPM) i Institute for Democracy and Mediation (IDM) a finansijski podržava Ministarstvo vanjskih poslova Kraljevine Norveške.





### III. KRIMINALIZACIJA KLEVETE I UVREDE U SVJETLU STANDARDA EVROPSKIH I MEĐUNARODNIH ORGANIZACIJA

U nastavku ćemo predstaviti standarde koje su u oblasti krivične odgovornosti za klevetu i uvredu razvile evropske i međunarodne organizacije: CoE, EU, OSCE i UNESCO. Vijeće Evrope je vodeća regionalna organizacija u oblasti zaštite ljudskih prava, a čija je BiH članica od 2002. godine. Prvenstveno kroz instrumente mekog prava (preporuke i rezolucije), njena tijela su razvila korpus standarda zaštite slobode govora, a koji imaju za cilj promociju dekriminalizacije klevete i uvrede. Značaj prava EU, za BiH je višestruk. Prije svega, Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju između EU i BiH, obavezuje BiH da uskladi svoje buduće i postojeće zakonodavstvo sa pravom EU.<sup>75</sup> Ta obaveza je dodatno naglašena dodjeljivanjem kandidatskog statusa za članicu EU (decembra 2022. godine). Usklađenost BiH zakonodavstava sa aktima OSCE-a i UNESCO-a je također značajna, budući da oni predstavljaju najviše standarde u ovoj oblasti. Zbog toga ovdje dajemo kratki prikaz istih.

---

75 Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju između Evropskih zajednica i njihovih država članica, s jedne strane, i Bosne i Hercegovine s druge strane ("Službeni glasnik BiH – Međunarodni ugovori", br. 10/08, 1/17 i 8/17), čl. 70.

### III.1. VIJEĆE EVROPE (COE)

Zbog potencijalnog učinka zastrašivanja po slobodu izražavanja, (*chilling effect*) kojeg stvaraju pretjerano zaštitničkih zakoni o kleveti, tijela CoE kontinuirano promovišu dekriminalizaciju klevete te usmjeravaju države članice (njih 46) kako da osiguraju primjenu zakona o kleveti u skladu sa standardima zaštite ljudskih prava.

Institucije CoE i to CoM, PACE, Komesionar, Venecijanska komisija, CDMSI, su izgradili tijelo mekog prava (*soft law*) s ciljem dekriminalizacije klevete u državama članica CoE. Iako rezolucije i preporuke tijela CoE, ne nameću državama pravne obaveze, oni predstavljaju važan pokazatelj trendova među državama članica CoE.<sup>76</sup> Istovremeno, nacionalni zakonodavac ne može naprsto izignorisati postojanje konzenzusa u regionalnim i međunarodnim organizacijama o dekriminalizaciji klevete, već to mora uzeti u obzir prilikom donošenja regulative.<sup>77</sup> Konačno, ECtHR se je više puta i u različitim predmetima pozivao na nastojanja CoE da dođe do dekriminalizacije klevete.

CoM se u dvije deklaracije osvrnuo se na pitanje klevete u to u oblasti slobode političke rasprave u medijima (iz 2004. godine)<sup>78</sup> i klevetničkog turizma (iz 2012. godine).<sup>79</sup>

U Deklaraciji o slobodi političke rasprave u medijima je istaknuto da država, vlada ili bilo koja druga institucija izvršne, zakonodavne ili sudske vlasti *ne bi trebale biti* zaštićene krivičnim zakonom od klevetničkih ili uvredljivih izjava (tačka II). Pored toga, u Deklaraciji se u kontekstu sankcija za medije zbog klevete i uvrede navodi slijedeće:

---

76 Venecijanska komisija, Opinion on the Compatibility of the Laws “Gasparri” And “Frat-tini” of Italy with the Council of Europe Standards in the Field of Freedom of Expression and Pluralism of the Media, CDL-AD(2005)017, str. 25, dostupno na: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2005\)017-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2005)017-e), pristupljeno: 13.05.2023. godine.

77 CDMSI, Study on the alignment of laws and practices concerning defamation with the relevant case-law of the European Court of Human Rights on freedom of expression, particularly with regard to the principle of proportionality, CDMSI(2012)Misc11Rev2, str. 36, dostupno na: <https://rm.coe.int/study-on-the-alignment-of-laws-and-practices-concerning-alignment-of-l/16804915c5>, pristupljeno: 13.05.2023. godine.

78 CoM, Deklaracija o slobodi političke rasprave u medijima (usvojena 12.02.2004. godine). Prijevod dostupan na: <https://bhnovinari.ba/wp-content/uploads/2004/02/deklaracijaveslobodapoldeb.pdf>, pristupljeno: 03.05.2023. godine.

79 CoM, Declaration of the Committee of Ministers on the Desirability of International Standards dealing with Forum Shopping in respect of Defamation, “Libel Tourism”, to Ensure Freedom of Expression (usvojena 20.07.2012. godine, dostupno na: [https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?Ref=Decl\(04.07.2012\)&Language=lanEnglish&Ver=original&BackColorInternet=C3C3C3&BackColorIntranet=EDB021&BackColorLogged=F5D383](https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?Ref=Decl(04.07.2012)&Language=lanEnglish&Ver=original&BackColorInternet=C3C3C3&BackColorIntranet=EDB021&BackColorLogged=F5D383), pristupljeno: 03.05.2023. godine.

*“Odštete i kazne za klevetu ili uvredu moraju biti proporcionalne povredi prava ili reputacije ostalih, uzimajući u obzir sve moguće efektivne i adekvatne dobrovoljne pravne radnje koje su ponudili mediji i prihvatile osobe koje su u pitanju. Kleveta ili uvreda od strane medija ne trebaju da dovedu do kazne zatvorom, osim ako ozbiljnost kršenja prava ili reputacije ostalih čini to izrazito neophodnom i proporcionalnom kaznom, posebno tamo gdje su ostala osnovna prava ozbiljno povrijeđena kroz klevetničke ili uvredljive izjave u medijima, kao što je govor mržnje” (tačka VIII).*

U Deklaraciji iz 2012. godine, CoM je ukazao na opasnost od klevetničkog turizma, uključujući i u predmetima krivične odgovornosti za klevetu (tačka 5).

PACE je opetovano potvrdio svoj stav o nužnosti da dođe do dekriminalizacije klevete u državama članicama CoE.<sup>80</sup> U svojoj Rezoluciji iz 2007. godine, PACE prvo pozdravlja naporedne OSCE-ovog Predstavnika za slobodu medija usmjerenih ka dekriminalizaciji klevete (tačka 10), te je sa velikom zabrinutošću ukazano na postojanje mogućnosti izricanja kazne zatvora novinarima zbog kršenja zakona o kleveti (tačka 11, 12). U nastavku je zauzet nedvojben stav:

*“Skupština stoga zauzima stav da zatvorske kazne za klevetu trebaju biti ukinute bez daljnog odlaganja. Osobito se potiču države čiji zakoni još uvijek predviđaju zatvorske kazne – iako se zatvorske kazne zapravo ne izriču – da ih ukinu bez odlaganja kako ne bi dali bilo kakvu ispriku, ma koliko neopravdanu, onim zemljama koje ih nastavljaju izricati, izazivajući tako koroziju temeljnih sloboda” (tačka 13).<sup>81</sup>*

---

80 Ka dekriminalizaciji klevete, rezolucija 1577 (2007), dostupna na: <https://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-XML2HTML-en.asp?fileid=17588&lang=en>, pristupljeno: 03.05.2023. godine. Ka dekriminalizaciji klevete, preporuka 1814 (2007), dostupna na: <https://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-XML2HTML-en.asp?fileid=17587&lang=en>, pristupljeno: 03.05.2023. godine. Protection of the safety of journalists and of media freedom in Europe, rezolucija 2035 (2015), dostupna na: <https://pace.coe.int/pdf/651b6bf32dd2699146f941f8e434d51a0ff5c98adbec1ac9b15e180e9269126f/res.%202035.pdf>, pristupljeno: 03.05.2023. godine. Attacks against journalists and media freedom in Europe, rezolucija 2141 (2017), dostupno na: <https://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-XML2HTML-en.asp?fileid=23400&lang=en>.

81 S tim u vezi, uporedi sa izjavom M. Dodika: “Od 47 zemalja članica Savjeta Evrope 36 evropskih zemalja ima predviđenu klevetu kao krivično djelo /i to uglavnom ne samo sa novčanim kaznama nego i sa predviđenim zatvorskim kaznama/. Skoro sve zemlje članice EU prepoznaju klevetu kao krivično djelo i za nju većina predviđa ne samo novčane, nego i zatvorske kazne. Većina američkih saveznih država takođe prepoznaje klevetu kao krivično djelo.” (...) ono što je normalno u EU, kada se na identičan način primjeni u Republici Srpskoj, postaje odjednom nenormalno, pa se ono što nije gušenje sloboda u EU, u Republici Srpskoj smatra gušenjem tih sloboda.” (...)Ohrabrujuća je, ipak, izjava i priznanje gospodina Petera Stana, portparola EU za pitanja spoljne i bezbjednosne politike, da većina zemalja EU prepoznaje i tretira klevetu kao krivično djelo, te da, u tom kontekstu, kriminalizacija klevete ne odstupa od evropskih standara.” Milorad Dodik, Republika Srpska će pravno urediti svoj javni prostor, dostupno na: <https://dodik.net/republika-srpska-ce-pravno-urediti-svoj-javni-prostor/?pismo=lat>, pristupljeno: 03.05.2023. godine.

Nekoliko godina poslije, 2015. godine, PACE je pozvala države članice CoE da izvrše reviziju odredbi svojih nacionalnih zakona o klevete, sukladno Rezoluciji 1557 (2007), a posebno onih odredbi koji se odnose na krivične kazne za klevetu (tačka 11 Rezolucije 2035 [2015]).

Kada su države članice CoE pokušale da kriminaliziraju klevetu i propisuju krivične sankcije za klevetu, PACE je izražavao “ozbiljnu zabrinutost” (tačka 10 Rezolucije 2141 [2017]).

Komesionar je kontinuirano, od 2011. godine, isticao svoj stav o nužnosti dekriminalizacije klevete i uvrede.<sup>82</sup> Šta više, Komesionar je bio stava da kriminalizacija klevete nije u skladu sa ljudskim pravima,<sup>83</sup> da potkopava slobodu medija,<sup>84</sup> i konačno da je dekriminalizacija klevete preduvjet za usklađivanje nacionalnog zakonodavstva s evropskim standardima.<sup>85</sup> Krajem 2022. godine, u svojem govoru na anti-SLAPP konferenciji, Komesionar je ponovo iskazao neophodnost da se dekriminalizira kleveta.<sup>86</sup>

Venecijanska komisija je u okviru svoje ingerencije donošenja mišljenjima o zakonodavnim prijedlozima kao i u mišljenjima datim u kapacitetu *amicus curiae*, je donosila stavove o zakonima iz oblasti medijskog prava (uključujući i bh. zakone),<sup>87</sup> te je neko-

82 Komesionar, Human rights and a changing media landscape, str. 11, dostupno na: <https://rm.coe.int/human-rights-and-a-changing-media-landscape/16809075da>, pristupljeno: 03.05.2023. godine. Vidjeti također godišnje izvještaje o radu Komesionara za: 2022. godinu (dostupno na: <http://rm.coe.int/native/0900001680aaeb5d>, pristupljeno: 03.05.2023. godine, str. 22), 2020. godinu (dostupno na: <http://rm.coe.int/native/0900001680a2150d>, pristupljeno: 03.05.2023. godine, str. 7), 2016. godinu (dostupno na: <https://rm.coe.int/native/090000168070ad23>, pristupljeno: 03.05.2023. godine, str. 22, 42), 2015. godinu (dostupno na: <http://rm.coe.int/native/09000016806da981>, pristupljeno: 03.05.2023. godine, str. 8, 12), 2014. godinu (dostupno na: <http://rm.coe.int/native/09000016806da60d>, pristupljeno: 03.05.2023. godine, str. 11, 14, 26), 2013. godinu (dostupno na: <http://rm.coe.int/native/09000016806daa24>, pristupljeno: 03.05.2023. godine, str. 10, 12), 2012. godinu (dostupno na: <http://rm.coe.int/native/09000016806dabe5>, pristupljeno: 03.05.2023. godine, str. 4, 12), 2011. godinu (dostupno na: <http://rm.coe.int/native/09000016806da691>, pristupljeno: 03.05.2023. godine, str. 18), 2010. godinu (dostupno na: <http://rm.coe.int/native/09000016806da583>, pristupljeno: 03.05.2023. godine, str. 10, 24, 25, 26).

83 Nils Muižnieks, Commissioner for Human Rights of the Council of Europe, Annual Activity Report 2012, CommDH(2013)5, str. 4, dostupno na: <https://rm.coe.int/native/09000016806da864>, pristupljeno: 03.05.2023. godine.

84 Thomas Hammarberg, Commissioner for Human Rights of the Council of Europe, Annual Activity Report 2011, CommDH(2012)1, str. 3, dostupno na: <http://rm.coe.int/native/09000016806da691>, pristupljeno: 03.05.2023. godine.

85 Thomas Hammarberg, Commissioner for Human Rights of the Council of Europe, Annual Activity Report 2010, CommDH(2011)4, str. 10, dostupno na: <http://rm.coe.int/native/09000016806da691>, pristupljeno: 03.05.2023. godine.

86 Speech at the European Anti-SLAPP Conference, dostupno na: <https://www.coe.int/en/web/commissioner/-/speech-at-the-european-anti-slapp-conference>, pristupljeno: 03.05.2023. godine

87 Vidjeti: Venecijanska komisija, Opinion on Freedom Of Expression and Freedom of Access to Information as Guaranteed in the Constitution of Bosnia And Herzegovina, CDL-INF (2000) 15, dostupno na: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-INF\(2000\)015-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-INF(2000)015-e), pristupljeno: 13.05.2023. godine.

liko puta donosila miješanja i o pitanjima klevete.<sup>88</sup> Komisija je istakla da građanska odgovornost za klevetu ima manji efekat zastrašivanja za slobodu izražavanja, za razliku od krivične odgovornosti.<sup>89</sup> Pored toga, zatvorske kazne za klevetu trebale bi biti ukinute u nedostatku iznimnih okolnosti koje opravdavaju tako strogu sankciju, a visoke novčane kazne trebale bi se primjenjivati pažljivo kako bi se izbjeglo odvraćanje novinara ili drugih komentatora od doprinosa raspravama od javnog interesa.<sup>90</sup> U konačnici, u 2013. godini, Venecijanska komisija je primjetila da "unatoč trendu dekriminalizacije ili uvođenjem blažih kazni još uvijek postoje zemlje u kojima klevena, ne samo da je krivično djelo, već da podliježe zatvorskim sankcijama. Međutim, u većini slučajeva, relevantne kaznene odredbe se navodno ne provode ili se rijetko provode."<sup>91</sup>

CDMSI je 2005. i 2012. godine objavio dvije studije posvećene kleveti i slobodi izražavanja, u svjetlu prakse ECtHR:

- 1) Examination of the alignment of the laws on defamation with the relevant case-law of the European Court of Human Rights, including the issue of decriminalisation of defamation (2005)<sup>92</sup> i
- 2) Study on the alignment of laws and practices concerning defamation with the relevant case-law of the European Court of Human Rights on freedom of expression, particularly with regard to the principle of proportionality (2012).<sup>93</sup>

---

88 Vidjeti: Venecijanska komisija, *Amicus Curiae Opinion on the relationship between the Freedom of Expression and Defamation with respect to unproven defamatory allegations of fact as requested by the Constitutional Court of Georgia*, CDL-AD(2004)011, dostupno na: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/CDL-AD\(2004\)011-e.aspx](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/CDL-AD(2004)011-e.aspx), pristupljeno: 13.05.2023. godine. Venecijanska komisija, *Opinion on the Legislation on Defamation in Italy*, CDL-AD(2013)038, dostupno na: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2013\)038-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2013)038-e), pristupljeno: 13.05.2023. godine. Venecijanska komisija, *Opinion on the Legislation pertaining to the Protection against Defamation of the Republic of Azerbaijan*, CDL-AD(2013)024, dostupno na: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2013\)024-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2013)024-e), pristupljeno: 13.05.2023. godine.

89 Venecijanska komisija, *Opinion on the Legislation on Defamation in Italy*, CDL-AD(2013)038, str. 78, dostupno na: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2013\)038-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2013)038-e), pristupljeno: 13.05.2023. godine.

90 *Ibid.*, str. 79.

91 Venecijanska komisija, *Opinion on the Legislation pertaining to the Protection against Defamation of the Republic of Azerbaijan*, CDL-AD(2013)024, str. 56, dostupno na: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2013\)024-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2013)024-e), pristupljeno: 13.05.2023. godine.

92 Dokument nije dostupan online, te se nije moguće svrnuti na njegove zaključke.

93 CDMSI, *Study on the alignment of laws and practices concerning defamation with the relevant case-law of the European Court of Human Rights on freedom of expression, particularly with regard to the principle of proportionality*, CDMSI(2012)Misc11Rev2, dostupno na: <https://rm.coe.int/study-on-the-alignment-of-laws-and-practices-concerning-alignment-of-l/16804915c5>, pristupljeno: 13.05.2023. godine.

U studiji iz 2012. godine, primjećeno je slijedeće:

*“Kaznene odredbe o klevetu i dalje se nalaze u zakonodavstvu većine država članica Vijeća Evrope. Sankcije koje uključuju zatvorsku kaznu kreću se od tri mjeseca do sedam godina ali općenito su u području od jedne do dvije godine. U praksi se u velikoj većini tih zemalja kaznene sankcije rijetko primjenjuju na klevetu. U nekoliko se država, međutim, kazneni progoni nastavljaju redovito pokretati, posebno protiv novinara. Štaviše, medijski djelatnici i dalje dobivaju zatvorske kazne u određenim zemljama.”<sup>94</sup>*

Tada je uočeno, da je oko polovice država članica CoE poduzelo konkretnе radnje ili razmatra korake za dekriminalizaciju klevete ili ublažavanje sankcija koje se mogu izreći. Međutim, i tada su primjećene pojave “rekriminalizacije” u državama koje su već bile dekriminalizirale klevetu. U studiji je istaknut “jasan trend ka ukidanju kazni za ograničavanje slobode izražavanja i ublažavanju kazni općenito.”<sup>95</sup>

CDMSI je stava da u demokratskim društvima, kleveta nije pitanje za krivično pravo, već za građansko pravo.<sup>96</sup> U zaključku studije je istaknuto kako “postoji opći konsenzus među različitim specijaliziranim tijelima međunarodnih i regionalnih organizacija da ne samo primjena kaznenih sankcija, nego i sama činjenica da se takve sankcije mogu primjeniti, ima značajne neželjene učinke na slobodu izražavanja i informiranja. Ova pojava se naziva “pravosudno uznemiravanje”.”<sup>97</sup>

Platforma za promicanje zaštite novinarstva i sigurnosti novinara CoE, koja izvještava o ozbiljnim prijetnjama sigurnosti novinara i slobodi medija u Europi kako bi se ojačao odgovor CoE na prijetnje i odgovornost država članica, je pozvala zemlje članice CoE da ukinu krivične zakone o kleveti u skladu s međunarodnim standardima, te da ukinu zakone koji predviđaju zatvorske kazne za klevetu.<sup>98</sup>

---

94 *Ibid.*, str. 7.

95 *Ibid.*

96 *Ibid.*, str. 35.

97 *Ibid.*

98 CoE, Annual report 2021 by the partner organisations to the Council of Europe Platform to Promote the Protection of Journalism and Safety of Journalists: Wanted! Real action for media freedom in Europe, dostupno na: <https://rm.coe.int/final-version-annual-report-2021-en-wanted-real-action-for-media-freed/1680a2440e>, pristupljeno: 03.05.2023. godine.

## III.2. EVROPSKA UNIJA (EU)

Kako smo ranije spomenuli, priroda akata EU je takva da će ih BiH morati inkorporirati u svoj pravni sistem u procesu pristupa ovog organizaciji. S tim u vezi, treba obratiti posebnu pažnju na Preporuku Evropske komisije 2022/758 od 27. aprila 2022. godine, o zaštiti novinara i boraca za ljudska prava uključenih u javno sudjelovanje od očito neosnovanih ili zlonamjernih sudskeih postupaka (“strateške tužbe protiv javnog sudjelovanja”).<sup>99</sup> Prije svega, Evropska komisija poziva države članice Unije da obrate posebnu pozornost na dokumente CoE koje smo ranije spomenuli (“Ka dekriminalizaciji klevete”, PACE rezolucija 1577, “Ka dekriminalizaciji klevete”, PACE preporuka 1814). Nadalje, Evropska komisija podstiče da se da prednost upotrebi upravnog i građanskog prava za rješavanje slučajeva klevete, pod uvjetom da te odredbe imaju manje represivan učinak od odredaba krivičnog prava. Preporuka također naglašava da se u *najvećoj mogućoj mjeri* se moraju uzeti u obzir preporuke i smjernice CoE.

Značajni su i izvještaj o napretku, u kojima ocjenjuje napredak koji su zemlje Zapadnog Balkana i Turska napravile ka članstvu u EU. BiH se u ovim izvještajima iz godine u godinu ocjenjuje sličnim formulacijama i bez značajnih promjena u pogledu medijskih sloboda. Relevantni dijelovi posljednjih izvještaja naglašavaju slijedeće:

*“Uprkos činjenici da je kleveta dekriminalizovana od 2002. godine, političari i javni službenici i dalje koriste građanske tužbe za zastrašivanje novinara. Kako bi spriječili okruženje koje novinare tjeran samocenzuru, sudovi bi trebali pojačati napore da osiguraju brzo procesuiranje predmeta klevete i dosljednost sudske prakse o dodjeli odštete.”<sup>100</sup>*

*“Uprkos činjenici da je kleveta dekriminalizovana od 2002. godine, političari i dalje koriste građanske tužbe za zastrašivanje novinara. Sudovi bi trebali pojačati napore da osiguraju brzo procesuiranje predmeta klevete i dosljednost sudske prakse o dodjeli odštete, čime bi spriječili odvraćajući učinak koji bi prisilio novinare na autocenzuru.”<sup>101</sup>*

---

99 “Službeni list EU”, L 138/30.

100 Radni dokument osoblja Komisije Izvještaj o Bosni i Hercegovini za 2022. uz dokument Saopštenje Komisije Evropskom parlamentu, Vijeću, Evropskom ekonomskom i socijalnom odboru i Odboru regija, Saopštenje o politici proširenja EU-a za 2022, 31, dostupno na: [https://europa.ba/wp-content/uploads/2022/10/izvjestaj-o-bosni-i-hercegovini-za-2022-godinu\\_1666693844.pdf](https://europa.ba/wp-content/uploads/2022/10/izvjestaj-o-bosni-i-hercegovini-za-2022-godinu_1666693844.pdf), pristupljeno: 03.05.2023. godine.

101 Radni dokument osoblja Komisije Izvještaj o Bosni i Hercegovini za 2021. uz dokument Saopštenje Komisije Evropskom parlamentu, Vijeću, Evropskom ekonomskom i socijalnom odboru i Odboru regija, Saopštenje o politici proširenja EU-a za 2021, 28, dostupno na: [https://europa.ba/wp-content/uploads/2021/10/izvjestaj-o-bosni-i-hercegovini-za-2021-godinu\\_1636467943.pdf](https://europa.ba/wp-content/uploads/2021/10/izvjestaj-o-bosni-i-hercegovini-za-2021-godinu_1636467943.pdf), pristupljeno: 03.05.2023. godine.

*“Kleveta je dekriminalizirana od 2002. godine, međutim, policijari i dalje koriste građanske tužbe za zastrašivanje novinara. Sudovi bi trebali pojačati napore da osiguraju brzo procesuiranje predmeta klevete i dosljednost sudske prakse o dodjeli odštete, čime bi spriječili negativan učinak koji bi novinare prisilio na autocenzuru.”<sup>102</sup>*

Dakle, EU u više navrata i koristeći se gotovo identičnim formulacijama prepoznaće da su kleveta i uvreda u BiH dekriminalizirane, ali ipak medijsko okruženje ne označava kao sigurno. Građanska odgovornost za klevetu se koristi za zastrašivanje novinara. Ako bi se u takvom okruženju kleveta i uvreda kriminalizirali, policijari bi dobili dodatni alat za zastrašivanje i kontrolu nad medijima. Taj alat bi bio mnogo potencniji, budući da jer riječ o krivičnom postupku, a na građanskem postupku. Nakon što je NSRS podržala izmjene Krivičnog zakonika, u martu 2023. godine, EU je izdala saopštenje u kojem je izraženo žaljenje, te je istaknuto da je to korak u pogrešnom smjeru imajući u vidu kandidatski status i prioritete Evropske komisije. Takoder, time se dovodi u pitanje strateška opredijeljenost vladajućih stranaka u RS za pristupanje BiH Evropskoj uniji.<sup>103</sup>

---

102 Radni dokument osoblja Komisije Izvještaj o Bosni i Hercegovini za 2020. uz dokument Saopštenje Komisije Evropskom parlamentu, Vijeću, Evropskom ekonomskom i socijalnom odboru i Odboru regija, Saopštenje o politici proširenja EU-a za 2020., 28, dostupno na: [https://europa.ba/wp-content/uploads/2020/10/Izvestaj\\_za\\_BiH\\_za\\_2020\\_godinu.pdf](https://europa.ba/wp-content/uploads/2020/10/Izvestaj_za_BiH_za_2020_godinu.pdf), pristupljeno: 03.05.2023. godine.

103 Bosnia and Herzegovina: Statement by the Spokesperson on the defamation law in Republika Srpska, dostupno na: [https://www.eeas.europa.eu/eeas/bosnia-and-herzegovina-statement-spokesperson-defamation-law-republika-srpska\\_en?s=51](https://www.eeas.europa.eu/eeas/bosnia-and-herzegovina-statement-spokesperson-defamation-law-republika-srpska_en?s=51) pristupljeno: 03.05.2023. godine.

### III.3. ORGANIZACIJA ZA EVROPSKU SIGURNOST I SARADNJU (OSCE)

Stav OSCE-a o tretiranju klevete i uvrede je da se novinari ne bi trebali suočavati sa krivičnim pravosuđem kao potencijalnom posljedicom svog rada, ali istovremeno, u mnogim državama članicama to, nažalost, nije slučaj. Često je to zbog pisanja kritičkih priča o javnim zvaničnicima ili institucijama. Predstavnik OSCE-a za slobodu medija se zalaže za potpunu dekriminalizaciju klevete i pravično razmatranje takvih slučajeva u tijelima za rješavanje sporova ili građanskim sudovima.<sup>104</sup> U publikaciji iz 2021. godine,<sup>105</sup> ovo tijelo je sa velikom zabrinutošću konstatovalo da, iako je u potpunosti prepoznalo potrebu da vlasti svih država članica zaštite svoje građana protiv nasilnog i terorističkog ponašanja, tendenciju vlasti da koriste optužbe za "ekstremizam" i terorizam protiv novinara i drugih medijskih radnika.

U izvještaju od 2017. godine, OSCE je objavio informaciju prema kojoj, tri četvrtine (42) od 57 država članica ove organizacije u svojim nacionalnim pravnim sistemima imaju tretman klevete i uvrede kroz krivično zakonodavstvu. U velikoj većini ovih slučajeva, kleveta i/ili uvreda nosi potencijalnu kaznu zatvora.<sup>106</sup> OSCE je ovakvo stanje osudio, argumentirajući takav stav kroz skoro pa konsenzus međunarodnih sudova i institucija koje su zadužene za ljudska prava. Također se navodi da 15 država članica OSCE-a nemaju krivičnopravne odredbe koje bi tretirale klevetu i uvredu (Armenija, BiH, Kipar, Estonija, Gruzija, Irska, Kirgistan, Moldavija, Crna Gora, Norveška, Rumunija, Tadžikistan, Sjeverna Makedonija, Ujedinjeno Kraljevstvo i Ukrajina). U slučaju SAD, ne postoji krivičnopravne odredbe o kleveti ili uvredi na saveznom nivou, ali takvi zakoni postoje na nivou saveznih država.

Tada je bio primjetan trend dekriminalizacije klevete i uvrede u državama članicama OSCE-a, o čemu govori činjenica da su većina država koje su to učinile ukinule svoje krivičnopravne odredbe u proteklih 10 godina. U izvještaju se konstatiše da je među državama koje su to učinile moguće primijetiti dvije skupine. Prva je skupina common law država koje u svojoj tradiciji imaju dekriminalizaciju klevete. Drugu skupinu čine bivše države članice Jugoslavije, u kojima je provođena kampanja dekriminalizacije budući da postoji zabilježen niz zloupotreba krivičnopravnog sistema, pa tako i rizik da se to dešava u slučaju slobode izražavanja.

Značajan nalaz ove studije se odnosi na pitanje primjene krivičnog zakonodavstva u državama u kojima je ono na snazi. Iako je kriminalizacija sama po sebi problematič-

104 Decriminalization of defamation, dostupno na: <https://www.osce.org/fom/decriminalization-of-defamation>, pristupljeno: 03.05.2023. godine.

105 Organization for Security and Cooperation in Europe's Office of the Representative on Freedom of the Media's Special report legal harassment and abuse of the judicial system against the media, 2021, Dostupno na: [https://www.osce.org/files/f/documents/c/f/505075\\_0.pdf](https://www.osce.org/files/f/documents/c/f/505075_0.pdf), pristupljeno: 03.05.2023. godine.

106 Defamation and Insult Laws in the OSCE Region: A Comparative Study, 2017, Dostupno na: <https://www.osce.org/files/f/documents/b/8/303181.pdf>, pristupljeno: 03.05.2023. godine.

na, problem je manji ukoliko se ove odredbe u praksi rijetko ili nikako ne primjenjuju. Međutim, OSCE navodi da to nije slučaj u mnogim evropskim državama. Studija nudi dokaze da se krivični zakoni u oblasti slobode izražavanja nastavljaju primjenjivati, uključujući i njihovu primjenu protiv medija, iako se države međusobno razlikuju. Opći zaključak OSCE-a je da je samo u vrlo malom broju država članica EU u modernim vremenima nezabilježena upotreba krivičnih sankcija protiv medija.

Povodom najave da će RS kriminalizirati klevetu i uvredu, Teresa Ribeiro, predstavnica OSCE-a za slobodu medija je 04. marta 2023. godine izjavila da kako je BiH 2001. godine bila prva država u regionu koja je dekriminalizovala klevetu na cijeloj svojoj teritoriji, te da najave o kriminalizaciji vidi kao korak unazad u ionako krhkem okruženju slobode medija u entitetu RS gdje danas djeluje samo nekoliko slobodnih i nezavisnih medija.<sup>107</sup>

---

107 OSCE Representative Ribeiro and Ambassador Aggeler deeply worried about decision to criminalize defamation in Republika Srpska, Bosnia and Herzegovina, dostupno na: <https://www.osce.org/representative-on-freedom-of-media/538404>, pristupljeno: 03.05.2023. godine.

### III.4. ORGANIZACIJA UJEDINJENIH NACIJA ZA OBRAZOVANJE, NAUKU I KULTURU (UNESCO)

U svom godišnjem izvještaju za 2022. godinu, o zloupotrebi pravosudnog sistema radi napada na slobodu izražavanja, UNESCO ističe sljedeće negativne utjecaje kriminalizacije klevete i uvrede:<sup>108</sup>

Vrijeme	Kada se suoči sa optužnicom, novinar će morati da uloži vrijeme u pripremanje strategije odbrane, sastanke sa advokatom, pripremanje svjedočenja, prisustvo glavnom pretresu, pripremanju žalbe itd.
Finansijski resursi	Dotični novinar će morati snositi troškove odbrane, potom platiti novčanu kaznu koja je nekada dio krivičnih sankcija, a može biti i znatna. Krivični proces može uključivati i zamrzavanje imovine.
Profesionalna karijera i imidž	Neki krivični predmeti uključuju obustavu novinarskog rada dok je postupak u toku, ili kao dio sankcije koje je izrekao sud. Stigma vezana za krivično gonjenje također može rezultirati gubitkom posla i negativno utjecati na mogućnost zaposlenja u budućnosti, posebno ako postupak rezultira sa krivičnom osudom, koja se evidentira u kaznenoj evidenciji. Kontinuitet rada može biti narušen i oduzimanjem podataka, računara, telefona i druge opreme tokom sudskog postupka. Krivični slučajevi mogu dovesti i do zatvaranja medijske poslovnice.
Psihološki efekti	Krivično gonjenje može uključivati hapšenje i pritvor, ispitivanje, prolazak kroz suđenje i suočavanje sa mogućim zatvorom, koji emocionalno iscrpljuju. Može doći i do zabrane međunarodnih putovanja i drugih oblika ograničenja slobode kretanja. Moćni tužitelji također mogu prikazati novinara kao lažova, državnog neprijatelja itd., što može dovesti do javnog ocrnjivanja i uzne-miravanja kako online, tako i uživo.
Lišavanje slobode i druge povezane posljedice	Ukoliko bude osuđen, uz lišenje slobode, novinar mora da se suoči i sa drugim posljedicama u vezi sa lošim uslovima koji vladaju u zatvorima u mnogim zemljama, a koje ponekad mogu biti smrtonosni.

108 UNESCO, The “misuse” of the judicial system to attack freedom of expression: trends, challenges and responses, dostupno na: <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000383832>, pristupljeno: 05.05.2023. godine.

Autocenzura, podrivanje slobode izražavanja i pristupa informacije	<p>Novinar koji se suočio s krivičnim progonom i kolege koji su toga svjesni, mogu oklijevati oko izvještavanja o istoj temi ili drugim kontroverznim temama, ili ih u tome mogu obeshrabriti urednici ili vlasnici medija. Uslovne zatvorske kazne, uobičajene u mnogim zemljama, znače da će se novinar, iako nije u zatvoru, vjerovatno osjećati pod stalnom prijetnjom, što također dovodi do autocenzure. Samo postojanje krivičnog zakona o kleveti implicira da novinari rade pod stalnim rizikom od krivičnog gonjenja, čak i u zemljama u kojima se to rijetko ili nikad ne koristi. Sve navedeno u velikoj mjeri utiče na slobodu izražavanja i pravo javnost da zna.</p>
--	---

Kako UNESCO navodi,<sup>109</sup> trend dekriminalizacije klevete, koji je dobio zamah prije jedne decenije, od 2022. godine trpi zastoj, te pojedine države čak ponovo kriminaliziraju klevetu i uvredu. Kao rezultat toga, prema statističkim podacima objavljenim u novom UNESCO-vom godišnjem izvještaju za 2022. godinu, o zloupotrebi pravosudnog sistema radi napada na slobodu izražavanja, 160 zemalja ima kriminaliziranu klevetu ili uvredu.<sup>110</sup> Nekoliko zemalja je pooštrilo ili ponovo uvelo odredbe o kleveti, i uvredi uvodeći nove zakone koji se bave sajber bezbjednošću, "lažnim vijestima" i govorom mržnje. Pored kriminalizacije klevete ili uvrede, povećana je upotreba građanskanskih postupaka za zaštitu od klevete ili uvrede, koji često rezultiraju ne-srazmernom štetom i uz nemirujućim efektom na slobodu izražavanja i rad novinara. U zapadnoj Evropi i Sjevernoj Americi, kleveta je i dalje u krivičnim zakonima 20 od 25 država, a većina zadržava zatvorsku kaznu kao kaznu. Između 2003. i 2018. pet zemalja ukinulo je zakone koji predviđaju kriminalizaciju klevete i uvrede, a jedna ih je djelimično ukinula. U Centralnoj i Istočnoj Evropi povećana je upotreba propisa o kleveti, koji su na snazi u 15 od 25 zemalja u regionu, od kojih većina uključuje mogućnost zatvorske kazne kao sankcije. Deset zemalja je ukinulo sve opšte odredbe protiv klevete i uvrede, dok su četiri uvele djelimičnu dekriminalizaciju. UNESCO preporučuje državama da ukinu krivične zakone o kleveti i zamijene ih odgovarajućim građanskim zakonima o kleveti u skladu s međunarodnim standardima. To posebno iz razloga zloupotrebe krivičnog postupka zbog klevete, kao moćnog alata, u SLAPP postupcima.

109 UNESCO, Defamation laws and SLAPPs increasingly “misused” to curtail freedom of expression, dostupno na: <https://www.unesco.org/en/articles/defamation-laws-and-slapps-increasingly-misused-curtail-freedom-expression>, pristupljeno: 05.05.2023. godine.

110 UNESCO, The “misuse” of the judicial system to attack freedom of expression: trends, challenges and responses, dostupno na: <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000383832>, pristupljeno: 05.05.2023. godine.

### III.5. ZAKLJUČCI

Krivična odgovornost za klevetu i uvrede u RS bi predstavljalo dodatni instrument za vođenje strateških postupaka protiv javnog sudjelovanja. Građanski i krivični postupci zbog klevete su najčešće vrste postupaka koji predstavljaju strateške postupke protiv javnog sudjelovanja, koji su pokrenuti, ne kako bi se zadovoljila pravda zbog povrede prava na ugled, već kako bi se novinar, aktivista, akademski radnik, građanin ušutkao odnosno spriječilo njegovo sudjelovanje u javnoj raspravi i javnom životu, kroz zloupotrebu prava. Ranije je ukazano na porast takvih postupaka u BiH, protiv novinara i ekoloških aktivista. Dok javna vlast kasni sa reakcijom na ovu društvenu pojavu, ona u RS, kroz kriminalizaciju klevete i uvrede, u pravni sistem uvodi dodatni oblik SLAPP postupaka, koji ima više zastrašujući efekt na slobodu govora, nego je to slučaj sa građanskim postupkom zbog klevete.

Zakonodavac ne može ignorisati evropski i međunarodni konsenzus o građanskoj odgovornosti za klevetu, kao i obaveze BiH na putu ka članstvu u EU. Razvijene evropske i međunarodne standarde o građanskoj odgovornosti za klevetu i uklanjanje krivične odgovornosti iz nacionalnog pravnog poretku, zakonodavac u RS ne može izignorisati samo zato što predstavljaju meko pravo. Prije svega, radi se o postojanju evropskog konsenzusa – kako u CoE tako i EU – organizacijama čiji je BiH član i čijem članstvu teži. Potom, ECtHR prilikom odlučivanja o povredi ljudskih prava i temeljnih sloboda iz ECHR, redovno se poziva na instrumente mekog prava koje su razvili PACE, CoM, Komesionara ili Venecijanske komisije, jer oni ukazuju na postojanje konsenzusa na nivou CoE o jednom pravnom pitanju. Na sličan način postupa i Ustavni sud BiH. Posebno treba naglasiti autoritet stajališta Venecijanske komisije, koja se može pojaviti u nekim postupcima kao i *amicus curiae* (prijatelj suda). Na kraju treba posebno naglasiti preporuku Evropske komisije o uklanjanju klevete iz krivičnih zakona, i potrebu da se takva preporuka sproveđe u procesu harmonizacije bh. prava sa pravom EU. RS ima obavezu iz Ustava BiH da pomogne BiH da izvrši svoje međunarodne obaveze, uključujući one iz proces evropskih integracija.

Rekriminalizacija klevete i uvrede je potpuno nepoželjna. Evidentno je da mnoge države Europe danas klevetu i uvredu smatraju krivičnim djelom. Kako međunarodni standardi i meko pravo pokazuju, to su negativne pojave koje bi trebale nestati u vremenu pred nama. I to se zaista dešava Evropi, gdje postoji trend dekriminalizacije klevete i uvrede, budući da postoji širok konsenzus oko pogubnosti krivičnopravne sankcije za slobodu izražavanja, kao i da pojedinci treba da budu u mogućnosti da izraze svoje mišljenje i ideje bez straha od krivičnog gonjenja, sve dok ne podstiču na nasilje ili ne učestvuju u govoru mržnje. Ipak, dok neke države Europe zadržavaju klevetu i uvredu kao krivično djelo, dok ih druge sve više pozicioniraju u okvire građanskog prava i tako uklanjanju iz domena krivičnog prava, nije nam poznato da neke nastoje učiniti ono što je predviđeno u Nacrtu – napraviti puni krug i kriminalizirati nešto što se prije otprilike dvije decenije dekriminaliziralo. To je negativna tendencija i šalje snažnu poruku o nepoštovanju ljudskih prava, ukoliko bi Nacrt bio usvojen. To bi bio korak unatrag za zaštitu ljudskih prava, ne samo novinara, već i aktivista, akademskih radnika, opozicionih političara i drugi koji koriste slobodu govora da kritikuju i da se bore za javni interes.



## IV. BIOGRAFIJE AUTORA

**Nasir Muftić** je viši asistent na Pravnom fakultetu Univerziteta u Sarajevu sa nastavnim i istraživačkim zadacima. Diplomirao je na Pravnom fakultetu Univerziteta u Sarajevu 2016. godine, stekao zvanje LL.M. na Centralnoevropskom univerzitetu 2017. godine, a doktorirao na Univerzitetu u Sarajevu 2023. godine. Praksu je obavljao na Ustavnom sudu Federacije Bosne i Hercegovine i Vrhovnom sudu Federacije Bosne i Hercegovine. Prije početka doktorskih studija, Nasir je radio kao pravni savjetnik u BH Telecom d.d. u oblastima medijskog i telekomunikacijskog prava, građanskih parnica, prava intelektualnog vlasništva, izrade ugovora u privredi i usklađenosti sa propisima. Nasir proučava intersekciju građanskog prava, privatnog prava i tehnologije. Angažovan je kao predavač i konsultant na projektima medijskog prava i politike u organizaciji Vijeća Evrope, Evropske unije, Vijeća Ministara Bosne i Hercegovine i Organizacije za evropsku sigurnost i saradnju. Ima položen pravosudni ispit i stalni je sudski tumač za engleski jezik.

**Tahir Herenda** je viši asistent na Pravnom fakultetu Univerziteta u Sarajevu, gdje trenutno pohađa doktorski studij. Na Pravnom fakultetu u Sarajevu 2016. godine diplomira kao jedan od najboljih studenata u svojoj generaciji i dobija priznanje Zlatna značka, a na istom fakultetu i magistrira 2018. godine, također sa Zlatnom značkom. Nakon rada u realnom sektoru (KMPG Tax&Advisory i BBI banka) zapošljava se kao asistent na Katedri za pravnu historiju i komparativno pravo. U 2022. godini završava magisterski studij na Centralno Evropskom Univeritetu u Budimpešti (sa zaslugama). Bio je istraživač na Max Planck institutu za Komparativno javno i međunarodno pravo u Heidelbergu, te Karl Franzens Univerzitetu u Grazu. Autor je više radova objavljenih u BiH i inostranstvu. Aktivan je u sektoru neformalnog i vanastavnog obrazovanja u oblasti edukacije srednjoškolaca i studenata društvenih fakulteta.

**Harun Išerić, MA iur.**, je viši asistent na Univerzitetu u Sarajevu – Pravnom fakultetu, na predmetima naučne oblasti Upravno pravo i uprava, gdje je trenutno i student doktorskog studija. Član je Žalbene komisije Vijeća za štampu i online medije BiH (2021-2025). Obnašao je funkciju Direktora Klinike iz međunarodnog i evropskog prava ljudskih prava (2016-2018), Pravnog fakulteta u Sarajevu i Evropskog udruženja studenata prava Sarajevo. Položio je pravosudni ispit pred komisijom Ministarstva pravde BiH (2022). Harun aktivno sarađuje sa međunarodnim i nevladinim organizacijama u BiH u oblasti medijskog prava. Učestvovao je na domaćim i međunarodnim konferencijama, te objavio više naučnih i stručnih radova, uključujući radove objavljene u posljednjoj bh. knjizi iz medijskog prava (Amer Džihana [ur.], *Medijsko pravo: okvir za slobodno i odgovorno djelovanje medija*, Centar za promociju civilnog društva, Sarajevo, 2022). Oblasti interesovanja su mu: ustavno pravo, upravno pravo, ljudska prava, mediji, izbori, ekološko pravo.

**Kristina Ćendić** radi kao istraživačica u SHARE Fondaciji i kao koordinator Instituta za medijske politike u Oksfordu. Doktorirala je u oblasti medijskog prava, a naročito se bavi temama slobode izražavanja, klevete i digitalnih prava. Master studije iz oblasti demokratije i ljudskih prava završila je u Centru za interdisciplinarne studije u Sarajevu, a master studije iz oblasti politologije na Fakultetu političkih nauka u Beogradu. Kristina je prethodno radila za projekat “Internet Policy Observatory” koji je vodila Annenberg Škola za komunikacije iz Filadelfije, a od 2011. do 2015. godine je radila na poziciji koordinatora komponente za medijsko pravo u okviru USAID-ovog projekta Jačanja nezavisnih medija u Bosni i Hercegovini koji je sprovodio Internews.





