

HITNI KOMENTARI NA NACRT KAZNENIH DJELA PROTIV ČASTI I UGLEDA U REPUBLICI SRPSKOJ

BOSNA I HERCEGOVINA

Ovi Hitni komentari sastavljeni su na osnovu doprinosa sljedećih eksperata: dr. Paolo Cavaliere, docent na Pravnom fakultetu Univerziteta u Edinburghu i gospođa Tamara Otiashvili, viši pravni stručnjak za ljudska prava i demokratsko upravljanje, a recenziju je izvršila Antonina Cherevko, viša savjetnica predstavnice OSCE-a za slobodu medija.

Utemeljeno na neslužbenom prevodu nacrtu odredaba na engleski jezik dostavljenom od strane Misije OSCE-a u Bosni i Hercegovini.



Ured OSCE-a za demokratske institucije i ljudska prava

Ul. Miodowa 10, PL-00-251 Varšava
Ured: +48 22 520 06 00, Fax: +48 22 520 0605
www.legislationline.org

SAŽETAK

Pravo na slobodu izražavanja je ljudsko pravo od ključnog značaja za funkcionalnu demokratsku državu i realizaciju ostalih ljudskih prava i osnovnih sloboda. Potpuno uživanje ovog prava je jedno od temelja slobodnog, demokratskog, tolerantnog i pluralističkog društva, u kojem pojedinci i grupacije s različitim pripadnostima i uvjerenjima mogu iznijeti svoja mišljenja i postići vidljivost marginaliziranih ili nedovoljno zastupljenih kategorija. Svako ograničavanje slobode izražavanja mora proći strogi test međunarodnog zakona na polju ljudskih prava, naime, mora (1) biti definisano zakonom; (2) štiti legitimni interes prepoznat međunarodnim pravom; (3) biti neophodno u demokratskom društvu; i (4) biti nediskriminatorno.

Imajući na umu negativan uticaj koji zakoni o kleveti mogu imati na slobodu izražavanja, međunarodna tijela za zaštitu ljudskih prava zajedno s predstavnicom OSCE-a za slobodu medija pozvali su države da ukinu sve zakone o kleveti u okviru krivičnog prava. U praksi se pokazalo da države te zakone često koriste protiv novinara, političkih oponenta, boraca za ljudska prava i ostalih koji kritikuju državne zvaničnike i politike rada. Zakoni o kleveti u okviru građanskog prava, u državama u kojima postoje, moraju biti sastavljeni pažljivo i potpuno u skladu s međunarodnim standardima na polju ljudskih prava. Pravo na zaštitu ugleda je definirano kao osnovno pravo i zaštićeno kao takvo međunarodnim pravom, te se može narušiti klevetom. Istovremeno, zakoni o kleveti mogu imati krajnje negativan efekat po uživanje prava na slobodu izražavanja. Zato je važno da se zakoni o kleveti formuliraju na način na koji onemogućavaju potencijalnu zloupotrebu od strane javnih vlasti i, u isto vrijeme, poštuju princip proporcionalnosti.

Nacrt amandmana na Krivični zakonik Republike Srpske, koji su predmetom analize ovih Hitnih komentara, imaju za cilj zaštitu časti i ugleda, posebno od klevete i uvrede (Nacrt amandmana). U njegovom Obrazloženju, Vlada se poziva na odredbe Ustava Republike Srpske i na međunarodne standarde kao opravdanje za uvođenje novih odredaba. Međutim, pomenuti Nacrt amandmana je upitan u smislu usklađenosti s međunarodnim obavezama na polju uživanja prava na slobodu izražavanja.

Općenito, termini koji se koriste u Nacrtu amandmana nejasno su definisani i široki, te su, zbog toga, podložni subjektivnom tumačenju i primjeni. Iako Nacrt, u dobroj vjeri, sadrži izuzetke koji se tiču niza izraza koji potpadaju pod javni interes i odbranu istine, takvi izuzeci su veoma usko definirani. Pored toga, priroda i ozbiljnost sankcija su od posebnog značaja kada se procjenjuje proporcionalnost u smislu stepena ograničenosti slobode izražavanja. Krivične osude, s obzirom na njihov krajnje negativan efekat, same po sebi ugrožavaju slobodu izražavanja. Čak i krivične novčane kazne predstavljaju nesrazmjerno ugrožavanje te time doprinose kršenju ili čine kršenje prava na slobodu izražavanja. Zbog toga, zakoni o kleveti u okviru građanskog prava imaju manje štetan efekat po slobodu izražavanja od onih u okviru krivičnog prava, ali i dalje moraju biti sastavljeni veoma oprezno.

U smislu gore navedenog, ODIHR poziva vlasti da ne podrže usvajanje odredaba koje imaju za cilj uvođenje "uvrede" i "klevete" u krivični zakonik Republike Srpske. Zakonodavci bi umjesto toga mogli razmotriti unapređenje postojećeg građanskog prava, tako što će uvesti alternativne pravne lijekove i odštete u građanskim postupcima za oštećene osobe u slučajevima kada pojedini izrazi dostignu izvjesni nivo ozbiljnosti, a istovremeno osigurati da su pomenute odredbe pažljivo sastavljene i da onemogućavaju proizvoljnu primjenu ili zloupotrebu od strane javnih vlasti te da su u potpunosti u skladu s međunarodnim standardima na polju ljudskih prava.

U svakom slučaju, zakon bi trebao definirati veću zaštitu kada je u pitanju govor o politici i drugim pitanjima od javnog interesa, te zahtijevati od političara i javnih zvaničnika da

tolerišu viši nivo kritikovanja od onog kojeg tolerišu obični građani. Takođe bi trebalo osigurati viši prag tolerancije za novinarski posao koji pokriva pitanja od javnog interesa. Odgovarajuća odbrana bi trebala biti dostupna tuženim stranama u predmetima klevete koji se tiču izjava o pitanjima od javnog interesa, neovisno o tome da li dolaze od profesionalnih medijskih operatera ili ne. Svi bi trebali biti zaštićeni u odbrani "razumne objave" i ne snositi strogu odgovornost za netačne izjave objavljene ili distribuirane tokom djelovanja u dobroj vjeri i razumno.

Bez obzira na modalitete zakona o kleveti, kazna zatvora se nikad ne bi trebala izricati u predmetima klevete ili uvrede, a novčane kazne ili odštete u građanskim parnicama trebaju biti srazmjerne i obuhvatiti sve okolnosti, te ne smiju biti toliko velike da izazivaju negativan efekat po slobodu izražavanja.

I dok ODIHR preporučuje da se ne usvoji ovaj Nacrt amandmana, analiza i preporuke sadržane u ovim Hitnim komentarima imaju za cilj pružanje doprinosa tekućim raspravama o ovom pitanju.

U okviru svog mandata pružanja pomoći državama članicama OSCE-a u ispunjavanju obaveza prema OSCE-u na polju ljudske dimenzije, ODIHR, po zahtjevu, vrši analize nacrtu zakona i postojećih zakona u smislu procjene njihove usklađenosti s međunarodnim standardima na polju ljudskih prava i obavezama prema OSCE-u, te daje konkretne preporuke za njihovo poboljšanje.

Sadržaj

I. UVOD.....	5
II. OBIM PRAVNOG MIŠLJENJA.....	5
III. PRAVNA ANALIZA I PREPORUKE.....	6
1. RELEVANTNI MEĐUNARODNI STANDARDI ZAŠTITE LJUDSKIH PRAVA I OBAVEZE DRŽAVA ČLANICA OSCE-a NA POLJU LJUDSKE DIMENZIJE	6
2. DRŽAVNI KONTEKST I OSNOVNE INFORMACIJE	10
3. ANALIZE NACRTA AMANDMANA.....	11
3.1. Definicije krivičnih djela.....	11
3.1.1. Odredbe koje se odnose na „uvredu“ (nacrt člana 208a).....	13
3.1.2. Odredbe koje se odnose na „klevetu“ (nacrt člana 208b).....	15
3.1.3. Izlaganje osobe ili grupe “poruzi ili preziru” (nacrt člana 208g.).....	16
3.1.4. Uvreda i kleveta umrlog lica (nacrt člana 208d)	18
3.1.5. Izlaganje suda, sudija, javnih tužilaca ili advokata poruzi (nacrt člana 340)	19
3.1.6. Rodna pitanja.....	20
3.2. Isključivanje krivične odgovornosti za krivična djela protiv časti i ugleda	21
3.3. Neproporcionalnost sankcija	22
3.4. Zaključak	23
4. PROCES DONOŠENJA ZAKONA.....	23

Aneks: Izvod iz Nacrta zakona o izmjenama i dopunama Krivičnog zakonika Republike Srpske (od 23. marta 2023. godine)

I. UVOD

1. Dana 29. marta 2023. godine, šef Misije OSCE-a u Bosni i Hercegovini je poslao OSCE-ovoj Kancelariji za demokratske institucije i ljudska prava (ODIHR) zahtjev za pravnu analizu Nacrta zakona o izmjenama i dopunama Krivičnog zakonika Republike Srpske (jedan od dva entiteta Bosne i Hercegovine).
2. Dana 13. aprila, ODIHR je odgovorio na taj zahtjev, potvrđujući spremnost Kancelarije da pripremi pravnu analizu usklađenosti Nacrta amandmana, naročito se fokusirajući na krivična djela protiv časti i ugleda u nacrtu, sa međunarodnim standardima zaštite ljudskih prava i obavezama država članica OSCE-a na polju ljudske dimenzije. U svjetlu teme analize, ODIHR je pozvao OSCE-ovu predstavnicu za slobodu medija da doprinese ovoj pravnoj analizi.
3. Gore pomenuti Nacrt amandmana je prošao prvo čitanje u Narodnoj skupštini dana 23. marta 2023. godine, praćen javnom raspravom tokom perioda od 60 dana, nakon čega će uslijediti drugo čitanje u Narodnoj skupštini. Imajući u vidu kratak vremenski rok za pripremu ove pravne analize prije drugog čitanja u Narodnoj skupštini, ODIHR je odlučio da pripremi hitnu pravnu analizu, u kojoj se ne nalazi detaljna analiza svih odredaba, nego se ona prvenstveno fokusira na analizu krivičnih djela protiv časti i ugleda u nacrtu, uključujući klevetu (u daljem tekstu „Nacrt amandmana“), i njihovu usklađenost sa međunarodnim standardima zaštite ljudskih prava i obavezama država članica OSCE-a na polju ljudske dimenzije.
4. Ovi Hitni komentari su pripremljeni kao odgovor na gore pomenuti zahtjev. ODIHR je izvršio ovu procjenu u skladu sa svojim opštim mandatom da pruži pomoć državama članicama OSCE-a u sprovođenju njihovih obaveza na polju ljudske dimenzije.

II. OBIM PRAVNOG MIŠLJENJA

5. Ovi Hitni komentari se odnose samo na predložena krivična djela protiv časti i ugleda, uključujući klevetu, podnesena na analizu. Dakle, ova pravna analiza ne predstavlja potpunu i sveobuhvatnu analizu ostalih predloženih krivičnih djela koja su dio cjelokupnog Nacrta amandmana koji su prošli prvo čitanje dana 23. marta 2023. godine niti postojećeg krivičnog zakonodavstva.
6. Hitni komentari postavljaju ključna pitanja i ukazuju na oblasti koje izazivaju zabrinutosti. U interesu sažetosti, Komentari se fokusiraju više na one odredbe koje je potrebno poboljšati, umjesto na pozitivne aspekte Nacrta amandmana. Pravna analiza koja slijedi u nastavku je zasnovana na međunarodnim i regionalnim standardima, normama i preporukama zaštite ljudskih prava i vladavine prava, kao i na relevantnim obavezama država članica OSCE-a na polju ljudske dimenzije. Hitni komentari takođe naglašavaju, po potrebi, dobre primjere iz prakse drugih država članica OSCE-a u ovoj oblasti.
7. Štaviše, u skladu sa *Konvencijom o ukidanju svih oblika diskriminacije žena* (u daljem tekstu: „CEDAW“) i *OSCE-ovim Akcionim planom za promociju rodne ravnopravnosti*, iz 2004. godine, te obavezom da se uključi rodna perspektiva u OSCE-ove aktivnosti, programe i projekte, Hitni komentari uvažavaju potrebu ostvarenja rodne ravnopravnosti i zastupljenosti svih slojeva društva.¹

¹ Vidi [UN-ovu Konvenciju o ukidanju svih oblika diskriminacije žena](#), koju je usvojila Generalna skupština, Rezolucijom br. 34/180, dana 18. decembra 1979. godine, i [OSCE-ov Akcioni plan za promociju rodne ravnopravnosti](#), usvojen Odlukom br. MC.DEC/14/04 (2004), tačka 32.

8. Hitni komentari su zasnovani na nezvaničnom prijevodu Nacrta amandmana na engleski jezik, koji se nalazi u prilogu ovog dokumenta u obliku aneksa. Može doći do grešaka u prijevodu. Kada bude dostupna verzija na nekom drugom jeziku, u slučaju neslaganja, engleska verzija Hitnih komentara smatraće se važećom.
9. U svjetlu gore navedenog, ODIHR bi želio da naglasi da ova analiza ne sprečava ODIHR da formuliše dodatne pismene ili usmene preporuke ili komentare na buduće teme.

III. PRAVNA ANALIZA I PREPORUKE

1. RELEVANTNI MEĐUNARODNI STANDARDI ZAŠTITE LJUDSKIH PRAVA I OBAVEZE DRŽAVA ČLANICA OSCE-a NA POLJU LJUDSKE DIMENZIJE

10. Pravo na slobodu izražavanja je ljudsko pravo ključno za funkcionisanje demokratske države i od centralnog je značaja za ostvarenje drugih ljudskih prava i osnovnih sloboda. Potpuno ostvarenje ovog prava predstavlja jedan od temelja slobodnog, demokratskog, tolerantnog i pluralističkog društva u kome pojedinci i grupe različitog porijekla i uvjerenja mogu da izraze svoja mišljenja, istovremeno čineći marginalizovane ili nedovoljno predstavljene grupe vidljivim. Istovremeno sa isticanjem temeljne važnosti zaštite prava na slobodu izražavanja, takođe treba postići ravnotežu sa zaštitom ugleda i sprečavanjem nanošenja štete.
11. Sloboda izražavanja i mišljenja je sadržana u članu 19. Opšte deklaracije o ljudskim pravima (u daljem tekstu: „UDHR“)² i garantovana članom 19. Međunarodnog pakta o građanskim i političkim pravima (u daljem tekstu: „ICCPR“) Ujedinjenih nacija (UN). U članu 19. ICCPR-a je propisano sljedeće: „Svako ima pravo da zadrži svoja uvjerenja bez miješanja sa strane“, kao i „Svako ima pravo na slobodu izražavanja; ovo pravo podrazumijeva slobodu iznalaženja, primanja i širenja informacija i ideja svih vrsta, bez obzira na granice, u usmenom, pismenom, štampanom ili umjetničkom obliku, ili na bilo koji drugi način po slobodnom izboru.“³ U Opštem komentaru br.34 UN-ovog Komiteta za ljudska prava u vezi sa članom 19. ICCPR-a se podrobnije navodi sljedeće: „Sloboda izražavanja predstavlja jedan od neophodnih uslova za realizaciju principa transparentnosti i odgovornosti koji su, sa svoje strane, od suštinske važnosti za promociju i zaštitu ljudskih prava“ te se njime štiti „čak i izražavanje koje se može smatrati izuzetno uvredljivim, iako takvo izražavanje može da bude ograničeno u skladu sa odredbama člana 19., stav 3 i člana 20.“⁴
12. Ograničenja prava na slobodu izražavanja moraju da budu kompatibilna sa trostrukim testom navedenim u članu 19. stav (3) ICCPR-a, kojim se zahtijeva da svako ograničenje bude utemeljeno u zakonu države u kojoj se ono nameće (test zakonitosti), da bude doneseno u svrhu ostvarenja jednog od detaljno navedenih ciljeva⁵ (test legitimnosti) i da bude najmanje nametljiva od mogućih mjera koje su dovoljno djelotvorne da postignu namjeravani cilj (test neophodnosti i proporcionalnosti). Član 19., stav 3 se konkretno poziva na poštova-

² Vidi [Opštu deklaraciju o ljudskim pravima \(UDHR\)](#).

³ Vidi [UN-ov Međunarodni pakt o građanskim i političkim pravima](#) (ICCPR), koji je usvojila Generalna skupština UN-a, Rezolucijom br. 2200A (XXI), dana 16. decembra 1966. godine. Bosna i Hercegovina je postala država potpisnica ICCPR-a sukcesijom dana 1. septembra 1993. godine.

⁴ Vidi UN-ov Komitet za ljudska prava, [Opšti komentar br. 34](#) u vezi sa članom 19. ICCPR-a, br. CCPR/C/GC/34, tačka 11.

⁵ To jest, (a) iz razloga poštovanja prava ili ugleda drugih lica; (b) iz razloga zaštite državne bezbjednosti, javnog reda, javnog zdravlja ili morala.

nje ugleda drugih lica kao jedan od legitimnih ciljeva. Ograničenja moraju da budu primijenjena samo u onu svrhu u koju su propisana i moraju da budu u direktnoj vezi sa konkretnim ciljem kome se teži. Što se tiče konkretno klevete, UN-ov Komitet za ljudska prava dalje konstatuje sljedeće: „Zakoni o kleveti moraju da budu izrađeni pažljivo da bi se osiguralo da poštuju odredbu navedenu u stavu 3 te da ne služe, u praksi, za gušenje slobode izražavanja. [...] Svi takvi zakoni, a naročito zakoni o kleveti kao krivičnom djelu, treba da uključuju takve mehanizme odbrane kao što je odbrana istine te ih ne treba primjenjivati na one oblike izražavanja koji nisu, po svojoj prirodi, podložni verifikaciji. [...] Države potpisnice treba da razmotre da dekriminalizuju klevetu a, u svakom slučaju, primjena krivičnog zakona treba da bude uzeta u razmatranje samo u najozbiljnijim slučajevima, pri čemu zatvorska kazna nikada nije odgovarajuća kazna. Nedopustivo je da država potpisnica podigne optužnicu protiv nekog lica za klevetu kao krivično djelo a da potom ne dođe brzo do sudskog postupka – takva praksa ima krajnje negativan efekat koji može da neprimjereno ograniči ostvarivanje slobode izražavanja tog lica i drugih lica.“⁶ Te obaveze su dopunjene određenim brojem rezolucija i preporuka UN-a. Rezolucija Generalne skupštine UN-a br. 76/173, na temu „Bezbjednost novinara i pitanje nekažnjivosti“, usvojena 2021. godine, apeluje na vlade da ne zloupotrebljavaju zakone o kleveti da bi cenzurisale i miješale se u rad novinara i da, „tamo gdje je to neophodno, revidiraju i ukinu takve zakone, u skladu sa obavezama država koje proističu iz međunarodnog prava za zaštitu ljudskih prava.“⁷

13. Član 17. stav (2) ICCPR-a takođe propisuje da svako lice ima pravo na zaštitu zakona protiv „nezakonitih povreda nanesenih časti ili ugledu“. Opšti komentar br. 16 UN-ovog Komiteta za ljudska prava u vezi sa članom 17. ICCPR-a pored toga navodi sljedeće: „Mora se takođe omogućiti svima da mogu djelotvorno da se zaštite od bilo kakvih nezakonitih napada koji se dogode i da imaju djelotvoran pravni lijek protiv onih koji su za to odgovorni“. Istovremeno, UN-ov Komitet za ljudska prava takođe naglašava da je „zaštita privatnosti nužno relativna“ i da može da bude ograničena, naročito u slučajevima kada je saznanje o privatnom životu pojedinca „od suštinskog značaja za interese društva“. Pored toga, „zakon mora detaljno da propiše precizne okolnosti u kojima takvo miješanje može biti dozvoljeno“. U svojim odlukama u vezi sa narušavanjem ugleda, časti i dostojanstva, u skladu sa članom 17. ICCPR-a, UN-ov Komitet za ljudska prava detaljnije navodi da potpuno zadovoljenje pravde u takvim predmetima treba da uključuje, između ostalog, adekvatnu odštetu, između ostalog i za izgubljene prihode, narušavanje ugleda i pravne troškove postupka; odgovarajuće mjere satisfakcije usmjerene ka obnovi ugleda, časti, dostojanstva i profesionalnog statusa i, na kraju, preduzimanje koraka ka sprečavanju sličnog narušavanja u budućnosti.¹⁰
14. Na nivou Savjeta Evrope, sloboda izražavanja i sloboda informisanja su zaštićene članom 10. Evropske konvencije o ljudskim pravima (u daljem tekstu: „ECHR“).¹¹ Sloboda

⁶ UN-ov Komitet za ljudska prava (CCPR), [Opšti komentar br. 34 u vezi sa članom 19: Sloboda mišljenja i sloboda izražavanja](#), 12. septembar 2011. godine, tačka 47.

⁷ Vidi [Rezoluciju Generalne skupštine UN-a br. 76/173](#), na temu „Bezbjednost novinara i pitanje nekažnjivosti“ (br. A/RES/76/173), 10. januar 2022. godine. Vidi takođe izvještaje pod nazivom [Dezinformacije i sloboda mišljenja i izražavanja](#) (br. A/HRC/47/25), 9. juli 2021. godine, i [Osnaživanje slobode medija i bezbjednosti novinara u digitalnom dobu – Izvještaj specijalne izvestiteljice za promociju i zaštitu prava na slobodu mišljenja i izražavanja](#) (br. A/HRC/50/29), 20. april 2022. godine.

⁸ Vidi UN-ov Komitet za ljudska prava, [Opšti komentar br. 16](#): član 17. (Pravo na privatnost), Pravo na poštovanje privatnosti, porodice, doma i korespondencije te zaštita časti i ugleda, 8. april 1988. godine, tačka 7.

⁹ *Ibid.* tačka 8 (Opšti komentar br. 16).

¹⁰ Vidi npr. UN-ov Komitet za ljudska prava, [Khidirnazar Allakulov protiv Uzbekistana](#), Dopis br. 2430/2014 (2017), tačka 9.

¹¹ Vidi [Konvenciju Savjeta Evrope za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda](#) (ECHR), koja je stupila na snagu 3.

Hitni komentari na nacrt kaznenih djela protiv časti i ugleda u Republici Srpskoj
izražavanja i sloboda informisanja nisu apsolutne te zbog toga mogu da podliježu određenim formalnostima, restrikcijama, uslovima i ograničenjima.

Član 10. stav (2) ECHR-a konkretno propisuje da svako miješanje mora biti propisano zakonom, mora težiti ka legitimnom cilju uključenom u takvu odredbu,¹² koja pominje „zaštitu ugleda ili prava drugih lica“, i mora biti neophodno u demokratskom društvu, što znači da mora biti striktno neophodno i proporcionalno da bi adekvatno zaštitilo jedan od tih ciljeva. Evropski sud za ljudska prava (u daljem tekstu: „ECtHR“) je naglasio da član 10. ECHR-a takođe štiti izražavanje koje „vrijeđa, šokira ili uznemirava“ državu ili bilo koji dio stanovništva.¹³ Sudska praksa Evropskog suda za ljudska prava služi kao važna referentna tačka za procjenu rizika od kršenja ljudskih prava koji su svojstveni državnim zakonima o kleveti. Stav Evropskog suda za ljudska prava je takođe bio da je ugled sastavni dio člana 8., kao dio prava na poštovanje privatnog života i da države imaju pozitivnu obavezu da postignu pravednu ravnotežu između zaštite ugleda i slobode izražavanja.¹⁴ U slučaju da sloboda izražavanja dolazi u sukob sa pravom na poštovanje privatnog života koje je garantovano članom 8., Evropski sud za ljudska prava je uspostavio kriterije za ostvarenje ravnoteže, uključujući sljedeće: da li je izražavanje doprinijelo debati od opšteg interesa; javni status lica koje je predmet izjave; prethodno ponašanje lica koje je predmet kritike; odbrana istine (pri čemu izražavanje sadrži izjave potkrijepljene činjenicama); sadržaj, oblik i posljedice izražavanja ili publikacije; ozbiljnost sankcija.¹⁵ Naročito su za ove Komentare relevantni dokumenti Komiteta ministara Savjeta Evrope *Preporuka br. CM/Rec(2022)16 o borbi protiv govora mržnje*¹⁶ i Parlamentarne skupštine Savjeta Evrope (PACE) *Rezolucija 1577 (2007) „Ka dekriminalizaciji klevete“*¹⁷.

15. Kao država kandidatkinja za pridruživanje Evropskoj uniji (EU),¹⁸ Bosna i Hercegovina

septembra 1953. godine. Bosna i Hercegovina je postala država potpisnica ECHR-a dana 12. jula 2002. godine.

¹² To jest, državna bezbjednost, teritorijalni integritet ili javna bezbjednost, sprečavanje nereda ili kriminala, zaštita zdravlja ili morala, zaštita ugleda ili prava drugih lica, zaštita objelodanjivanja povjerljivih informacija, ili očuvanje autoriteta i nepristrasnosti pravosuđa.

¹³ Vidi npr. Evropski sud za ljudska prava, *Handyside protiv Ujedinjenog Kraljevstva*, br. 5493/72, 7. decembar 1976. godine, tačka 49, u kome je stav Evropskog suda za ljudska prava bio da član 10. ECHR-a štiti „ne samo ‘informacije’ ili ‘ideje’ koje su primljene sa odobravanjem ili koje se ne smatraju uvredljivim ili prema kojima smo ravnodušni, nego i one koje vrijeđaju, šokiraju ili uznemiravaju državu ili bilo koji dio stanovništva. To su zahtjevi pluralizma, tolerancije i širokogrudosti bez čega nema ‘demokratskog društva’“.

¹⁴ Vidi Evropski sud za ljudska prava (ECtHR), *Radio France i drugi protiv Francuske*, br. 53984/00, 30. mart 2004. godine, tačka 31, u kojoj je navedeno da je „ugled element prava na poštovanje privatnog života“; i *Pfeifer protiv Austrije*, br. 12556/03, 15. februar 2008. godine, tačka 35, u kojoj se stav suda bio da „ugled nekog lica [...] predstavlja dio ličnog identiteta i psihološkog integriteta te zbog toga takođe ulazi u okvir privatnog života“.

¹⁵ Vidi npr. Evropski sud za ljudska prava, *Gospođa Jerusalem protiv Austrije*, br. 26958/95, 27. februar 2001. godine, tačka 40; *Ruokanen i drugi protiv Finske*, br. 45130/06, 6. april 2010. godine, tačka 52; *Lindon, Otchakovsky-Laurens i July protiv Francuske* [GC], br. 21279/02 i br. 36448/02, 22. oktobar 2007. godine, tačka 59. Vidi takođe Venecijansku komisiju, *Stav „prijatelja suda“ (Amicus Curiae) za Ustavni sud Gruzije o pitanju klevete na štetu preminulog lica*, br. CDL-AD(2014)040, tačka 23.

¹⁶ Komitet ministara Savjeta Evrope, *Preporuka br. CM/Rec(2022)16 o borbi protiv govora mržnje*, koju je usvojio Komitet ministara dana 20. maja 2022. godine.

¹⁷ Vidi Parlamentarnu skupštinu Savjeta Evrope (PACE), *Rezolucija 1577 (2007) „Ka dekriminalizaciji klevete“*, u kojoj se pozivaju vlasti država da preduzmu sljedeće korake, između ostalog: ukinu zatvorske kazne za klevetu; garantuju da krivično procesuiranje za klevetu ne bude zloupotrijebljeno; preciznije definišu pojam klevete u zakonodavstvu, uz dovoljnu preciznost da se izbjegne proizvoljna primjena; da samo podsticanje na nasilje, govor mržnje i promocija negiranja zločina budu kažnjivi zatvorskom kaznom; izbjegavaju bilo kakav povećani stepen zaštite javnih ličnosti; pruže odgovarajuće zakonske mogućnosti licima koja se gone za klevetu da se brane, naročito tzv. „odbranu istine“; uspostave razumne i proporcionalne maksimalne iznose odštete i kamata u slučajevima klevete; pruže odgovarajuće pravne garancije protiv disproportionalnih naknada.

¹⁸ Vidi [Bosna i Hercegovina \(european-council.europa.eu\)](https://european-council.europa.eu/en/eu).

treba da uskladi relevantno državno zakonodavstvo sa pravnim tekovinama EU. Dakle, prilikom izrade novih zakona, važno je uzeti u obzir primarno zakonodavstvo EU i Povelju EU o osnovnim pravima, naročito član 11 o slobodi izražavanja i informisanja. Važno je istaći da se među četrnaest prioriteta koje je navela Evropska komisija, koje treba ispuniti u svjetlu otvaranja pregovora o pridruživanju između EU i Bosne i Hercegovine izričito pominje sljedeće: „*Garantovati slobodu izražavanja i medija i zaštitu novinara*“.¹⁹ Konkretno u vezi sa zakonima o kleveti, Evropska komisija u *Preporuci br. 2022/758* poziva države članice da učine sljedeće: „(...) posebno preispitati svoje pravne okvire primjenjive na klevetu kako bi osigurale da podnosioci tužbi ne upotrebljavaju postojeće pojmove i definicije protiv novinara ili boraca za ljudska prava u kontekstu očigledno neosnovanih ili zlonamjernih sudskih postupaka protiv učešća javnosti“ i podstiče države članice „da daju prednost upotrebi upravnog i građanskog prava za rješavanje slučajeva klevete“.²⁰

Na nivou OSCE-a, određeni broj obaveza država članica propisuje da svi imaju pravo na slobodu izražavanja. Konkretno se u OSCE-ovom Dokumentu iz Kopenhaga, iz 1990. godine navodi sljedeće: „*To pravo će uključivati slobodu mišljenja i slobodu primanja i širenja informacija i ideja bez miješanja javnih organa vlasti i bez obzira na granice. Ostvarivanje tog prava može da podliježe samo onim ograničenjima koja su propisana zakonom i koja su u skladu sa međunarodnim standardima.*“²¹ Države članice OSCE-a su takođe još jednom potvrdile „*pravo na slobodu izražavanja, uključujući pravo na komuniciranje i pravo medija to prikupljaju, izvještavaju i distribuiraju informacije, vijesti i mišljenja*“ u OSCE-ovom Dokumentu iz Moskve, iz 1991. godine.²² Štaviše, 1994. godine, države članice OSCE-a su potvrdile da je „sloboda izražavanja jedno od osnovnih ljudskih prava i jedna od osnovnih komponenti demokratskog društva“ obavezujući se da „im ideja vodilja bude očuvanje tog prava“ i naglašavajući u tom smislu, da su „*nezavisni i pluralistički mediji od suštinskog značaja za slobodno i otvoreno društvo i odgovorne sisteme vladavine*“.²³ U Odluci Ministarskog savjeta OSCE-a br. 3/2018 na temu „*Bezbjednost novinara*“, Ministarski savjet OSCE-a pozvao je države članice OSCE-a da „*osiguraju da zakoni o kleveti ne sadrže pretjerane sankcije ili kazne koje mogu da podriju bezbjednost novinara i/ili da u suštini cenzurišu novinare i da se miješaju u njihovu misiju da informišu javnost i da, tamo gdje je to neophodno, revidiraju i ukinu takve zakone, u skladu sa obavezama država članica koje proističu iz međunarodnog prava za zaštitu ljudskih prava.*“²⁴

16. Kancelarija predstavnika OSCE-a za slobodu medija (u daljem tekstu: „OSCE RFoM“) takođe ima konkretan mandat da prati relevantna dešavanja u vezi sa medijima u svim državama članicama OSCE-a i da zastupa i promoviše puno poštovanje OSCE-ovih principa i obaveza država članica OSCE-a u vezi sa slobodom izražavanja i slobodnim medijima. OSCE RFoM je, zajedno sa nosiocima mandata za zaštitu slobode izražavanja iz Ujedinjenih nacija, Afričke komisije za ljudska prava i prava naroda i Organizacije američkih država (koje se zajednički nazivaju „Međunarodni nosioci mandata za zaštitu slobode izražavanja“), usvojila nekoliko Zajedničkih deklaracija, koje nude veoma praktične smjernice koje se odnose na trenutne univerzalne izazove sa kojima se suočava

¹⁹ Vidi Evropska komisija, [Mišljenje](#) (Avis) o zahtjevu Bosne i Hercegovine za članstvo u EU (maj 2019. godine).

²⁰ Vidi [Preporuku Evropske komisije br. 2022/758](#), 22. april 2022. godine.

²¹ Vidi OSCE, [Dokument o sastanku Konferencije o ljudskoj dimenziji KEBS-a održanom u Kopenhagenu](#) (Kopenhagen, 5. juni – 29. juli 1990. godine).

²² Vidi OSCE, [Dokument o sastanku Konferencije o ljudskoj dimenziji KEBS-a održanom u Moskvi](#), (Moskva, 3. oktobar 1991. godine).

²³ Vidi OSCE, [Dokument KEBS-a iz Budimpešte 1994. godine, „Ka istinskom partnerstvu u novoj eri“](#) (Budimpešta, 21. decembar 1994. godine), tačka 36.

²⁴ Vidi [Odluku Ministarskog savjeta OSCE-a br. 3/2018 na temu „Bezbjednost novinara“](#), 12. decembar 2018. godine, tačka 11.

Hitni komentari na nacrt kaznenih djela protiv časti i ugleda u Republici Srpskoj
sloboda izražavanja, uključujući pitanje klevete.²⁵ U tom smislu, imajući u vidu negativan uticaj koji zakoni o kleveti mogu da imaju na slobodu izražavanja, Međunarodni nosioci mandata za zaštitu slobode izražavanja su pozvali države da ukinu zakone kojima se kleveta propisuje kao krivično djelo.²⁶

2. DRŽAVNI KONTEKST I OSNOVNE INFORMACIJE

17. Ustav Bosne i Hercegovine navodi na koji način je izvršena podjela vlasti između Savjeta ministara BiH i dva entiteta koji se nalaze u sastavu Bosne i Hercegovine - Federacije Bosne i Hercegovine i Republike Srpske.²⁷ U vezi sa ljudskim pravima, Ustav Bosne i Hercegovine garantuje nekoliko osnovnih prava i sloboda, uključujući slobodu izražavanja, slobodu mirnog okupljanja i udruživanja te pravo na pravedno suđenje. Ustav Republike Srpske garantuje ljudska prava i slobode uopšte, a izričito navodi da je zajamčena sloboda javnog izražavanja mišljenja (član 25.) te pominje slobodu medija u članu 26.²⁸
18. Kleveta je parnično pitanje u Republici Srpskoj od 2001. godine, kada je stupio na snagu Zakon o zaštiti od klevete.²⁹ U Preambuli, Zakon propisuje da se on tumači tako da se u najvećoj mjeri obezbijedi princip slobode izražavanja. Član 7. Zakona takođe propisuje da utvrđivanje odgovornosti i dodjeljivanje odštete treba biti u skladu sa članom 10. ECHR-a i sudskom praksom Evropskog suda za ljudska prava.³⁰ Federacija Bosne i Hercegovine je takođe usvojila sličan Zakon o zaštiti od klevete 2002. godine,³¹ a nedugo potom Brčko distrikt je takođe usvojio Zakon o zaštiti od klevete, odslikavajući slične principe kao zakon u Republici Srpskoj.³² Iako nisu identični, takvi parnični zakoni o kleveti, koji nude zaštitu od klevete, odslikavaju sveukupno usklađen pristup na cijeloj teritoriji Bosne i Hercegovine.
19. U Nacrtu zakona o izmjenama i dopunama Krivičnog zakonika Republike Srpske, naročito u članu 7., se predlaže dodavanje nove Glave pod nazivom „Krivična djela protiv časti i ugleda“, koja uključuju uvredu, klevetu, iznošenje ličnih i porodičnih prilika i druga. U odredbama koje su trenutno na snazi, Krivični zakonik Republike Srpske već kriminalizuje „nasilničko ponašanje“ (član 362.), propisujući kazne za grubo vrijeđanje ili zlostavljanje drugog lica. Za razliku od toga, vrijeđanje drugog lica se smatra prekršajem u Zakonu o javnom redu i miru Republike Srpske, koji propisuje da je vrijeđanje drugog lica na političkoj, vjerskoj ili nacionalnoj osnovi ili drugo bezobzirno ponašanje kažnjivo novčanom kaznom (član 8.).
20. Predloženi Nacrt amandmana koji se ovdje razmatra poziva se na pravo da se poštuje ugled i čast. U Obrazloženju, Vlada Republike Srpske referira se na opšte odredbe Ustava

²⁵ Vidi <[Zajedničke deklaracije | OSCE](#)>

²⁶ Vidi, konkretno, UN-ova specijalna izvjestiteljica za pitanje slobode mišljenja i izražavanja, OSCE-ova predstavica za slobodu medija, specijalni izvjestilac Organizacije američkih država i specijalna izvjestiteljica Afričke komisije za pitanje slobode mišljenja i pristupa informacijama (u daljem tekstu: „Međunarodni nosioci mandata za zaštitu slobode izražavanja“), [Zajednička deklaracija o slobodi medija i demokratiji iz 2023. godine](#), u kojoj je konkretno navedeno sljedeće: „Treba ukinuti klevetu kao krivično djelo i zakone kojima se kriminalizuje kritika državnih institucija i zvaničnika“; [Zajednička deklaracija o političarima i javnim zvaničnicima i slobodi izražavanja iz 2021. godine](#), tačka 2(b)(ii); [Zajednička deklaracija o deset ključnih izazova koji stoje pred slobodom izražavanja u sljedećoj deceniji iz 2010. godine](#); [Zajednička deklaracija o kleveti na štetu religija i o zakonima o borbi protiv terorizma i ekstremizma](#), 15. decembar 2008. godine.

²⁷ Vidi [Ustav Bosne i Hercegovine](#), 14. decembar 1995. godine.

²⁸ Vidi [Ustav Republike Srpske](#), 14. decembar 1995. godine.

²⁹ Kleveta je dekriminalizovana 2012. godine.

³⁰ Vidi [Zakon o zaštiti od klevete Republike Srpske](#), 1. avgust 2001. godine.

³¹ Vidi [Zakon o zaštiti od klevete Federacije Bosne i Hercegovine](#), 1. novembar 2002. godine.

³² Vidi [Zakon o zaštiti od klevete Brčko Distrikta BiH](#), 10. juli 2003. godine.

Republike Srpske i poziva se na međunarodne standarde kao opravdanje za usvajanje takvih novih odredaba. Zakonodavac tvrdi da je Nacrt amandmana usklađen sa članom 13. Ustava Republike Srpske, koji propisuje da su ljudsko dostojanstvo, tjelesni i duhovni integritet, čovjekova privatnost, lični i porodični život nepovredivi te da, u tom smislu, svako lice ima pravo tražiti od drugog lica da poštuje i ne omalovažava njegovo lično dostojanstvo.³³ U Obrazloženju se dalje zastupa stav da krivično zakonodavstvo zemalja u okruženju, pa čak i krivično zakonodavstvo zemalja koje su u Evropskoj uniji propisuje krivična djela protiv časti i ugleda.³⁴ U tom smislu, važno je konstatovati da Republika Srbija ima samo uvredu kao krivično djelo, a da je kleveta dekriminalizovana 2012. godine. Sjeverna Makedonija je takođe ukinula klevetu i uvredu kao krivična djela, kada je usvojila Zakon o parničnoj odgovornosti za uvredu i klevetu 2012. godine.³⁵

21. Konačno, vrijedi naglasiti da su UN-ova specijalna izvjestiteljica za pitanje promocije i zaštite prava na slobodu mišljenja i izražavanja i UN-ov specijalni izvjestilac za pitanja prava na slobodu mirnog okupljanja i udruživanja izrazili zabrinutost u vezi sa Nacrtom amandmana i pozvali na njihovo povlačenje, i u opštem smislu, na uzdržavanje od kriminalizacije izražavanja.³⁶ Pored toga, OSCE RFoM je izrazila stav da su predloženi amandmani „korak unazad u ionako krhkom okruženju medijskih sloboda u entitetu Republika Srpska gdje je samo nekolicina slobodnih i nezavisnih medija koji danas rade [...] [i još jednom ponovila da] su ovakvi potezi u suprotnosti sa međunarodnim standardima i dobrom praksom i da će dodatno narušiti ukupnu situaciju sa slobodom medija u Republici Srpskoj.“³⁷ Ta zakonodavna inicijativa treba takođe da bude ocijenjena uzimajući u obzir širi kontekst i nedavne tužbe za klevetu protiv novinara kao sredstvo za odvracanje od izvještavanja o pitanjima od javnog značaja.³⁸

3. ANALIZE NACRTA AMANDMANA

3.1. Definicije krivičnih djela

22. Na početku konstatujemo da ne postoje definicije „klevete“ ili „uvrede“ kao takvih u međunarodnim pravnim instrumentima, niti postoje standardni termini koji odgovaraju terminima u upotrebi na engleskom jeziku (defamation, libel, slander, ili insult) u državama članicama OSCE-a.
23. Gore pomenuti zahtjev poštovanja zakonitosti ograničenja slobode izražavanja znači da zakon mora da bude precizan, nesumnjiv i predvidiv te mora da bude formulisan na način da racionalno ukaže na to kako će se te odredbe tumačiti i primjenjivati.³⁹ Ovo je tim važnije u kontekstu krivičnog zakonodavstva, s obzirom na posljedice krivične odgovornosti. Prema tome, krivična djela i relevantne kazne moraju biti jasno i precizno

³³ Vidi [Nacrt zakona o izmjenama i dopunama Krivičnog zakonika Republike Srpske](#), 3. mart 2023. godine

³⁴ *Ibid.*

³⁵ Vidi OSCE RFoM, [Zakoni o kleveti i uvredi u državama članicama OSCE-a: komparativna studija](#) (2017).

³⁶ Vidi UN-ova specijalna izvjestiteljica za pitanje promocije i zaštite prava na slobodu mišljenja i izražavanja i UN-ov specijalni izvjestilac za pitanja prava na slobodu mirnog okupljanja i udruživanja, [Zajedničko pismo OL BIH 1/2023](#), 10. mart 2023. godine.

³⁷ Vidi OSCE RFoM, [Izveštaj za medije](#), 4. mart 2023. godine.

³⁸ Vidi takođe [ODIHR-ov Završni izvještaj o Opštim izborima u Bosni i Hercegovini, održanim 2022. godine](#), u kome se navodi da mnogi sagovornici vide „[...]nedavne slučajeve klevete protiv novinara kao sredstvo za odvracanje od izvještavanja o pitanjima od javnog značaja.“

³⁹ Vidi npr. Venecijanska komisija, [Lista preduslova vladavine prava](#), br. CDL-AD(2016)007, tačka 58. Pored toga, vidi Evropski sud za ljudska prava, *The Sunday Times protiv Ujedinjenog Kraljevstva (Br. 1)*, br. [6538/74](#), gdje je Sud presudio da „zakon mora da bude formulisan uz dovoljnu preciznost da omogući građaninu da reguliše svoje ponašanje, tako što će moći da predvidi šta je razumno i do kakvih posljedica može doći.“

Hitni komentari na nacrt kaznenih djela protiv časti i ugleda u Republici Srpskoj definisane zakonom, što znači da neko lice, bilo samostalno ili uz pravnu pomoć, treba da zna iz teksta relevantne odredbe za koja djela i propuste će krivično odgovarati te sa kojom će se kaznom suočiti kao posljedicom.⁴⁰

24. Bilo kakve restriktivne odredbe čiji je okvir nejasan ili širok otvaraju mogućnost pogrešnog tumačenja i proizvoljne primjene od strane javnih organa vlasti, posljedično imajući krajnje negativan efekat na ostvarivanje osnovnih prava, naročito kada se one koriste za ućutkivanje novinara. Do krajnje negativnog efekta može da dođe, po riječima Evropskog suda za ljudska prava, „kada se neko lice okrene ‘autocenzuri’, iz straha od nesrazmjernih sankcija ili straha od procesuiranja u skladu sa preširokim odredbama zakona. Taj krajnje negativan efekat ide na štetu društva u cjelini.“⁴¹
25. Takođe mora biti naglašeno da pravo na slobodu izražavanja štiti sve oblike ideja, informacija ili mišljenja, uključujući one koje „vrijeđaju, šokiraju ili uznemiravaju“ državu ili bilo koji dio stanovništva,⁴² pa čak i „izuzetno uvredljivi“ govor.⁴³ Međunarodno pravo za zaštitu ljudskih prava prepoznaje ograničen broj vrsta izražavanja koje države moraju da zabrane ili da učine kažnjivim (po zakonu), pod uslovom da pravne odredbe budu striktno protumačene u skladu sa međunarodnim standardima slobode izražavanja, naročito kada se radi o „podsticanju“.⁴⁴ Izvan ovih veoma ograničenih i usko

⁴⁰ Vidi npr. Evropski sud za ljudska prava, *Rohlena protiv Češke Republike* [GC], br. 59552, 27. januar 2015. godine, tačke 78-79. Vidi takođe UN–ov Komitet za ljudska prava, *Opšti komentar br. 29 o vanrednom stanju* (član 4. ICCPR-a), br. CCPR/C/21/Rev.1/Add. 11 (2001), tačka 7.

⁴¹ Vidi Savjet Evrope, *Studija* sudske prakse u vezi sa slobodom izražavanja i klevetom, str. 24.

⁴² Vidi Međunarodni nosioci mandata za zaštitu slobode izražavanja, *Zajednička deklaracija o slobodi izražavanja i „lažnim vijestima“, dezinformacijama i propagandi* (2017), sedmi paragraf Preambule. Vidi takođe UN–ov specijalni predstavnik za borbu protiv terorizma, *Tematski izvještaj za 2015. godinu*, br. A/HRC/31/65, 22. februar 2016. godine, tačka 38. Vidi takođe npr. Evropski sud za ljudska prava, *Handyside protiv Ujedinjenog Kraljevstva*, br. 5493/72, 7. decembar 1976. godine, tačka 49 i *Bodrožić protiv Srbije*, br. 32550/05, 23. juni 2009. godine, tačke 46 i 56.

⁴³ UN–ov Komitet za ljudska prava (CCPR), *Opšti komentar br. 34 u vezi sa članom 19.: sloboda mišljenja i sloboda izražavanja*, 12. septembar 2011. godine, tačke 11 i 38.

⁴⁴ One uključuju sljedeće: „direktno i javno podsticanje na počinjenje genocida“, što treba da bude kažnjivo u skladu sa članom III (c) Konvencije o sprečavanju i kažnjavanju zločina genocida, kojoj je Bosna i Hercegovina postala država potpisnica sukcesijom dana 29. decembra 1992. godine; „propagiranje rata“ i „poziv na nacionalnu, rasnu ili vjersku mržnju koji predstavlja podsticanje na diskriminaciju, neprijateljstvo ili nasilje“, što treba da bude zabranjeno u skladu sa članom 20., stav (1) i (2) ICCPR-a (vidi takođe OSCE RFoM, *Non- p aper o propagandi i slobodi medija* (2015), naročito u vezi sa propagiranjem rata i mržnji koja vodi ka nasilju i diskriminaciji); *svako širenje ideja zasnovanih na rasnoj superiornosti ili mržnji, podsticanje na rasnu diskriminaciju, kao i [...] podsticanje na [djela nasilja] usmjerena protiv bilo koje rase ili grupe lica druge boje kože ili etničkog porijekla*“, što treba da bude krivično djelo kažnjivo po zakonu, u skladu sa članom 4 (a). Međunarodne konvencije o uklanjanju svih oblika rasne diskriminacije; „javno izazivanje na počinjenje terorističkog krivičnog djela“, kada je počinjeno protivpravno i s namjerom, treba odrediti kao krivično djelo u domaćem pravu (Član 5. *Konvencije Savjeta Evrope o sprečavanju terorizma iz 2005. godine*, koju je ratifikovala Bosna i Hercegovina dana 11. januara 2008. godine); „materijal putem kojeg se vrši seksualno iskorištavanje djece“ što treba da bude krivično djelo, u skladu sa članom 2 (c) i članom 3 (1) (c) *Opcionog protokola uz Konvenciju o pravima djeteta o prodaji djece, dječjoj prostituciji i dječjoj pornografiji*, koju je ratifikovala Bosna i Hercegovina dana 4. septembra 2002. godine. Međunarodne preporuke takođe pozivaju države da usvoje zakone i mjere, po potrebi, „da jasno zabrane i kriminalizuju internetsko nasilje nad ženama, pogotovo distribuciju intimnih fotografija i snimaka bez pristanka, internetsko uznemiravanje i uhođenje“, uključujući „prijetnju distribucijom fotografija, snimaka ili sadržaja bez pristanka“, što mora da bude proglašeno nezakonitim; vidi UN–ova specijalna izjaviteljica o nasilju nad ženama, njegovim uzrocima i posljedicama, *Izveštaj o internetskom nasilju nad ženama i djevojčicama sa stanovišta ljudskih prava* (18. juni 2018. godine), br. A/HRC/38/47, tačke 100-101. *Preporuka br. 7 u pogledu opšte politike* Evropske komisije protiv rasizma i netolerancije (ECRI) preporučuje da javno podsticanje na nasilje, mržnju ili diskriminaciju ili prijetnje protiv osobe ili grupe osoba na osnovu njihove rase, boje kože, jezika, vjeroispovijesti, nacionalnosti ili nacionalnog ili etničkog porijekla, kada su ta djela učinjena sa namjerom, postane krivično djelo. Vidi takođe Savjet Evrope Komitet ministara, *Preporuka br. CM/Rec(2022)16 o borbi protiv govora mržnje*, koju je usvojio Komitet ministara dana 20. maja 2022. godine, tačka 11.

Hitni komentari na nacrt kaznenih djela protiv časti i ugleda u Republici Srpskoj
definisanih izuzetaka, **države se trebaju po automatizmu uzdržati od sankcionisanja izražavanja kroz sistem krivičnog pravosuđa, uključujući sankcionisanje putem kriminalizacije klevete.** To ne sprečava primjenu parničnog ili upravnog zakonodavstva kada izražavanje sadrži dovoljan nivo ozbiljnosti da bi se smatralo uvredljivim ili štetnim i kada se može legitimno ograničiti u skladu sa međunarodnim standardima zaštite ljudskih prava, pod uslovom ispunjenja gore pomenutog testa iz tri dijela, što može da bude slučaj, na primjer, kod parničnog zakonodavstva za klevetu.

26. Konačno, takođe je od suštinskog značaja da zakon jasno razlikuje vrijednosne stavove, koji nisu podložni dokazivanju, od činjeničnih izjava čije postojanje je moguće pokazati.⁴⁵ Zahtjev da se dokaže istinitost vrijednosnog stava je zbog toga nemoguće ispuniti i takav zahtjev predstavlja kršenje slobode mišljenja.⁴⁶ U tom smislu, Evropski sud za ljudska prava je naglasio da, kada državno zakonodavstvo ili sudovi ne prave razliku između vrijednosnih stavova i činjeničnih izjava, što zapravo znači da zahtijevaju dokaz istinitosti vrijednosnog stava, to predstavlja neselektivan pristup ocjenjivanju govora i samo po sebi je nespojivo sa slobodom mišljenja.⁴⁷

3.1.1. Odredbe koje se odnose na „uvredu“ (nacrt člana 208a)

27. Na početku konstatujemo da se „vrijeđanje“ već smatra prekršajem u skladu sa Zakonom o javnom redu i miru. Činjenica da se dva skupa pravnih normi preklapaju može da dovede do pravne nesigurnosti i konfuzije u vezi sa normama koje su u primjeni. Pored toga, ako sankcija propisana Zakonom o javnom redu i miru bude smatrana krivičnom, time se takođe rizikuje kršenje principa *non bis in idem*, pri čemu jedno lice ne može biti podvrgnuto pravnoj mjeri dva puta za suštinski iste činjenice.⁴⁸
28. Nacrt člana 208a. stav (1) propisuje sljedeće: „*Ko uvrijedi drugoga, kazniće se novčanom kaznom od 5.000 KM do 20.000 KM*“ (približno 2.500 do 10.000 eura).⁴⁹ Ako je djelo 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 (u vezi sa isključenjem protivpravnosti i zaštitom koju pruža član 208(d), vidi dolje Potpoglavlje 3.2).
29. **Samo pozivanje na „uvredu“, bez pružanja bilo kakvog opisa ili definicije značenja i bez ukazivanja na obilježja krivičnog djela, se čini pretjerano širokim i subjektivnim i može da bude primijenjeno i tumačeno na proizvoljan način.** Uz ovakvu formulaciju, bilo kakva kritika, čak i satirična ili upućena maloljetnom licu, bi potencijalno mogla da bude subjektivno percipirana kao uvreda. Pozivanje na pristupačnost „*većem broju lica*“ je na sličan način nejasno, jer bi licu bilo vrlo teško da jasno predvidi u kojim okolnostima bi izjava data u ne sasvim privatnom kontekstu mogla da bude strože kažnjena. Povoljnija opcija bi bila da se ukloni odrednica „*većem broju lica*“ i ograniči ova odredba na korištenje medija. Takođe, ova odredba ne pravi razliku između vrijednosnih stavova i činjeničnih izjava (vidi gore tačku 26).
30. Pored isključenja protivpravnosti i zaštite koju pruža član 208(d), nacrt člana 208a. stav

⁴⁵ Vidi npr. Evropski sud za ljudska prava, [Lingens protiv Austrije](#), br. 9815/82, 8. juli 1986. godine), tačka 46, i [McVicar protiv Ujedinjenog Kraljevstva](#), br. 46311/99, 7. maj 2002. godine, tačka 83.

⁴⁶ Vidi npr. Evropski sud za ljudska prava, [Morice protiv Francuske](#) [GC], br. 29369/10, 23. april 2015. godine, tačka 126, i Evropski sud za ljudska prava, [Lingens protiv Austrije](#), br. 9815/82, 8. juli 1986. godine), tačka 46.

⁴⁷ Vidi npr. Evropski sud za ljudska prava, [Gorelishvili protiv Gruzije](#), br. 12979/04, 5. juni 2007. godine, tačka 38, i [Fedchenko protiv Rusije](#), br. 33333/04, 11. februar 2010. godine, tačka 37.

⁴⁸ Vidi npr. Evropski sud za ljudska prava, [Sergey Zolotukhin protiv Rusije](#) [GC], br. 14939/03, 10. februar 2009. godine.

⁴⁹ Prema kursnoj listi od 5. maja 2023. godine, 1 euro vrijedi 1,96 KM (konvertibilnih maraka).

(3) omogućava izuzeće od odgovornosti u slučaju da je počinitelj bio „izazvan nedostojnim ponašanjem uvrijeđenog“. I u ovom slučaju je pojam „nedostojno ponašanje“ nejasan i potencijalno podložan različitim tumačenjima.

31. Evropski sud za ljudska prava je prepoznao da omalovažavajuće i uvredljivo izražavanje može da uzrokuje „emocionalnu uznemirenost“ i da utiče na „psihološku dobrobit, dostojanstvo i moralni integritet“ lica te da zbog toga može da utiče na pravo na poštovanje privatnog života koje je zaštićeno članom 8. ECHR-a.⁵⁰ Međutim, da bi uvrede uticale na takvo pravo, Sud očekuje da predmetno izražavanje dostigne određeni prag ozbiljnosti.⁵¹ U vezi sa korištenim izrazima, Sud je više puta istakao da medijskim radnicima treba dopustiti da koriste „određeni stepen pretjerivanja, provociranja ili oštirine“. ⁵² Odlučujući u predmetu u vezi sa novinarom koji je bio tužen za uvredu i klevetu na štetu lokalnih javnih zvaničnika, Evropski sud za ljudska prava je presudio da, u odlučivanju u takvim predmetima, mora da bude uspostavljena ravnoteža između prava na slobodu izražavanja i slobodu medija, sa jedne strane, i prava na čast i ugled sa druge strane. Dakle, u svjetlu osnovne uloge medija da pozivaju javne zvaničnike na odgovornost, medijske kuće, a naročito istraživački novinari, treba da budu, dokle god djeluju u dobroj vjeri i pružaju dovoljnu činjeničnu osnovu za svoje tvrdnje, adekvatno zaštićeni zakonom i ne treba ih neprimjereno odvracati od izvještavanja o pitanjima od opšteg javnog interesa strahom od sankcija.⁵³ Suprotno tome, Sud je utvrdio da bezrazložan lični napad uz besmisleno štetne komentare koji nisu doprinijeli bilo kakvoj debati od legitimnog javnog interesa i nisu imali bilo kakvu informativnu vrijednost za društvo nije zaslužio zaštitu u skladu sa članom 10. ECHR-a.⁵⁴
32. Pored toga, mora biti naglašeno da **neko ko je aktivan u javnom životu mora da ima viši stepen tolerancije kritike, a granice prihvatljive kritike su šire kod političara koji djeluju u javnom svojstvu.**⁵⁵ Kao što je takođe konstatovao UN-ov Komitet za ljudska prava, **sama činjenica da se izražavanje smatra uvredljivim za javnu ličnost nije dovoljno da opravda ograničavanje ili kazne.**⁵⁶
33. Konačno, u slučaju uvreda, čini se iz sudske prakse Evropskog suda za ljudska prava da se krivične sankcije same po sebi ne smatraju proporcionalnim cilju kome se teži zbog njihovog krajnje negativnog efekta na ostvarivanje slobode izražavanja, pošto je vjerovatno da će doći do autocenzure lica zbog straha od krivičnog procesuiranja ili nesrazmjernih sankcija,⁵⁷ naročito ako su relevantne zakonske odredbe nejasno ili široko

⁵⁰ Vidi Evropski sud za ljudska prava, [F.O. protiv Hrvatske](#), br. 29555/13, 22. april 2021. godine, tačka 60.

⁵¹ Vidi Evropski sud za ljudska prava, [Denisov protiv Ukrajine](#), br. 76639/11, 25. septembar 2018. godine, tačka 112, takođe se pozivajući na sudsku praksu, npr. u predmetima *A. protiv Norveške*, tačke 63-64; [Polanco Torres i Movilla Polanco protiv Španije](#), br. 34147/06, 21. septembar 2010. godine, tačke 40 i 44; [Delfi AS protiv Estonije](#), br. 64569/09, 2015. godine, tačka 136; [Bédat protiv Švajcarske](#), br. 56925/08, tačka 72. Na primjer, član 1. Zakona o kleveti (2013) Ujedinjenog Kraljevstva glasi: „Izjava ne predstavlja klevetu osim ako je njena objava nanijela ili je vjerovatno da će nanijeti ozbiljnu štetu ugledu podnosioca tužbe.“

⁵² Vidi Evropski sud za ljudska prava, [Kulis protiv Poljske](#), br. 15601/02, 18. mart 2008. godine, tačka 47.

⁵³ Vidi Evropski sud za ljudska prava, [Cumpănă i Mazăre protiv Rumunije](#), br. 33348/96, 17. decembar 2004. godine, tačke 102-103 i 113; vidi takođe [Tănăsioaica protiv Rumunije](#), br. 3490/03, 19. juni 2012. godine.

⁵⁴ Vidi Evropski sud za ljudska prava, [Katamadze protiv Gruzije](#), br. 69857/01, 14. februar 2006. godine.

⁵⁵ Vidi Međunarodni nosioci mandata za zaštitu slobode izražavanja“), [Zajednička deklaracija o slobodi medija i demokratiji iz 2023. godine](#), u kojoj je konkretno navedeno sljedeće: „Političari i javni zvaničnici treba da pokažu visok nivo tolerancije prema kritičkom novinarskom izvještavanju, imajući u vidu da je kritičko propitivanje lica na pozicijama moći jedna od legitimnih funkcija medija u demokratskoj državi.“ Vidi takođe npr. Evropski sud za ljudska prava, [Karman protiv Rusije](#), br. 29372/02, 14. decembar 2006. godine, tačka 36, i Evropski sud za ljudska prava, [gospođa Jerusalem protiv Austrije](#), br. 26958/95, 27. februar 2001. godine.

⁵⁶ Vidi UN-ov Komitet za ljudska prava [Opšti komentar br. 34](#) u vezi sa članom 19. ICCPR-a, br. CCPR/C/GC/34, tačka 38.

⁵⁷ Vidi Savjet Evrope, [Studija](#) sudske prakse u vezi sa slobodom izražavanja i klevetom, str. 24. Vidi npr. [Eon protiv](#)

Hitni komentari na nacrt kaznenih djela protiv časti i ugleda u Republici Srpskoj
formulisane, kao što je ovdje slučaj (vidi takođe dolje Potpoglavlje 3.3).

34. U svjetlu gore pomenutog, **treba u potpunosti ponovo razmotriti kriminalizaciju „uvrede“ zbog nesrazmjernog karaktera krivičnih sankcija i potencijalnog krajnje negativnog efekta na slobodu izražavanja, kao i zbog inherentne teškoće da se pruži definicija koja bi poštovala principe pravne sigurnosti, predvidivosti i konkretnosti krivičnog prava.**

3.1.2. Odredbe koje se odnose na „klevetu“ (nacrt člana 208b)

35. Predloženi nacrt člana 208b definiše „klevetu“ na sljedeći način: “ *Ko o drugom iznosi ili pronosi nešto neistinito što može škoditi njegovoj časti ili ugledu, znajući da je to što iznosi ili pronosi neistina...* “ Kazna za klevetu je u rasponu od 8.000 do 30.000 KM (oko 4.000 do 15.000 eura). Nacrt člana 208d omogućava izuzeće od odgovornosti u određenim slučajevima (vidi dolje Potpoglavlje 3.2.).
36. Na početku treba ponovo naglasiti da međunarodna tijela za zaštitu ljudskih prava pozivaju na ukidanje zakona o kleveti kao krivičnom djelu (vidi gore tačku 16). Iako Evropski sud za ljudska prava smatra da se, u svjetlu diskrecionog prava ostavljenog državnim vlastima, zakoni kojima se kriminalizuje kleveta ne mogu smatrati, u principu, nespojivim sa Evropskom konvencijom o ljudskim pravima, on je, bez obzira na to izrazio određenu zabrinutost u vezi sa krajnje negativnim efektom krivičnih sankcija i njihovom nesrazmjernošću (vidi dolje Potpoglavlje 3.3).
37. Formulacija u nacrtu člana 208b – „ko o drugom iznosi ili pronosi” – je takođe upitna. Razlika između iznošenja i pronošenja izjave je sama po sebi dovoljno očigledna. Sadašnju formulaciju treba tumačiti tako da sugerise da bi opravdanost tzv. bezazlenog ili razumnog objavljivanja bila primjenjiva u takvim slučajevima, što znači da **oni koji su djelovali razumno i u dobroj vjeri ne trebaju biti striktno odgovorni za netačne izjave o činjenicama koje su objavljene ili distribuirane.**⁵⁸ Evropski sud za ljudska prava je naročito konstatovao da novinari ne trebaju biti odgovorni za izjave koje su dala druga lica i koje su distribuirane putem intervjua.⁵⁹ **Da bi se osiguralo da opravdanost bezazlenog ili razumnog objavljivanja bude zaista primjenjiva, to treba biti izričito navedeno u Nacrtu amandmana.**
38. Pored toga, predloženi nacrt člana 208b dovodi do tri različita, ali povezana nivoa zabrinutosti u vezi sa krivičnom prirodom sankcija. Prvo, **samo postojanje krivičnih sankcija za klevetu može da ima krajnje negativan efekat, između ostalog i u slučaju kada je materijalni iznos zanemariv ili kada sankcija nije uopšte primijenjena, zbog činjenice da se to obično bilježi u krivičnoj evidenciji za to lice.**⁶⁰ Drugo, čak i u onim

[Francuske](#), br. 26118/10, 14. mart 2013. godine, tačke 61-62, gdje je Sud smatrao da je čak i uslovna novčana kazna od samo 30 evra dosuđena građaninu Francuske zbog uvrede upućene predsjedniku Francuske (suma za koju je nadležni sud tvrdio da je dosuđena „iz principa“) smatrana „vjerovatnom da će imati krajnje negativan efekat“, jednostavno zbog svoje krivične prirode, i takođe smatrana „nesrazmjernom cilju kome se teži te zbog toga nepotrebnom u demokratskom društvu“. Vidi takođe UN-ov Komitet za ljudska prava [Opšti komentar br. 34](#) u vezi sa članom 19. ICCPR-a, br. CCPR/C/GC/34, tačka 47.

⁵⁸ Vidi npr. Evropski sud za ljudska prava, [Bladet Tromsø i Stensaas protiv Norveške](#) [GC], br. 21980/93, 20. maj 1999. godine, tačka 65.

⁵⁹ Vidi Evropski sud za ljudska prava, [Jersild protiv Danske](#), br. 15890/89, 23. septembar 1994. godine, tačka 35, gdje je Sud naveo sljedeće: “Kaznjavanje novinara za pomaganje u širenju izjava koje je dalo drugo lice tokom intervjua bi predstavljalo ozbiljnu prepreku doprinosu koji daju mediji razmatranju pitanja od javnog interesa i ne treba biti predviđeno, osim ako postoje naročito snažni razlozi da se to učini.”

⁶⁰ Vidi Evropski sud za ljudska prava, [Reznik protiv Rusije](#), br. 4977/05, 4. april 2013. godine, tačka 50. Evropski sud za ljudska prava, [Mariapori protiv Finske](#), br. 37751/07, 6. juli 2010. godine, tačka 69; Evropski sud za ljudska prava, [Scharsach i News Verlagsgesellschaft mbH protiv Austrije](#), br. 39394/98, 13. novembar 2003. godine, tačka 32.

slučajevima kada je Evropski sud za ljudska prava prihvatio **novčanu kaznu kao srazmjernu, takve su kazne bile umjerene**.⁶¹ Konačno, krivične sankcije, naročito kada je kleveta izrečena u kontekstu javne debate, se u principu smatraju nespojivim sa Konvencijom, osim u slučaju „izuzetnih okolnosti“. Evropski sud za ljudska prava je presudio da do takvih okolnosti obično dolazi kada su u pitanju druga osnovna prava, npr. u slučaju govora mržnje ili podsticanja na nasilje⁶² (vidi dolje tačku 43 u vezi sa striktnom definicijom takvih termina). Zbog toga se podrazumijeva da sama zaštita prava na privatni život iz člana 8. ECHR-a ne može opravdati dosuđivanje kazne pritvora za slučajeve klevete ili uvrede. Uopšteno govoreći, kleveta kao parnično djelo i odšteta zapravo bolje služe interesima pogođenog lica, pošto žele da vrate podnosiocu tužbe poziciju koju bi imao da do klevete nije došlo, dok krivične kazne obično imaju za namjeru da služe interesima države (koji su uobičajeno minimalni u takvim slučajevima).

39. U svjetlu gore pomenutog, preporučuje se da se ne ide ka usvajanju odredaba koje imaju za cilj kriminalizaciju „klevete“. Kreatori nacrtu zakona trebaju umjesto toga razmotriti unapređenje postojećeg parničnog zakonodavstva o kleveti, pružajući alternativne pravne lijekove i parničnu odštetu pogođenim licima, istovremeno osiguravajući da pomenute parnične odredbe o kleveti budu takođe pažljivo izrađene da bi se izbjegla proizvoljna primjena ili zloupotreba od strane javnih vlasti i da se u potpunosti poštuju međunarodni standardi zaštite ljudskih prava. Po pravilu, parnični zakoni o kleveti imaju manje negativan efekat na slobodu izražavanja od krivičnih zakona, pod uslovom da je zakon formulisan na način da isključuje zloupotrebu od strane vlasti, a uključuje neki oblik zaštite od zloupotrebe podnošenja tužbi, naročito protiv novinara i medijskih radnika.⁶³
40. Nacrt člana 208b dalje navodi dodatne pogoršane oblike klevete ako je krivično djelo 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“ (stav 2), ili dovelo ili moglo dovesti do teških posljedica za oštećenog (stav 3). Gore navedene primjedbe u vezi sa referiranjem na „veći broj lica“ su takođe primjenjive ovdje, a u svjetlu toga da je formulacija nejasna, treba takvu formulaciju stoga ukloniti. Pročitani zajedno sa stavom 1, stavovi 2 i 3 bi sugerisali da član 208b, stav (1) može *a contrario* kriminalizovati izjave koje sadrže klevetu, otkrivene malom broju ljudi ili ne proizvesti ozbiljne posljedice. Mora se ponovo naglasiti da Evropski sud za ljudska prava zahtijeva da „*napad na ugled nekog lica mora da sadrži određeni nivo ozbiljnosti i da bude učinjen na način koji uzrokuje predrasude prema ličnom ostvarenju prava na poštovanje privatnog života, a taj zahtjev uključuje društveni ugled uopšte, kao i profesionalni ugled pojedinačno*“.⁶⁴ **U svjetlu toga, treba izbrisati stav 3 i razjasniti obim člana 208b tako da se on primjenjuje samo na ono izražavanje koje ima dovoljno ozbiljne posljedice po lična prava.**

3.1.3. Izlaganje osobe ili grupe „poruzi ili preziru“ (nacrt člana 208g.)

41. Predloženim nacrtom člana 208g. krivičnim djelom se propisuje kada pojedinac „javno

⁶¹ Vidi, na primjer, Evropski sud za ljudska prava, [Radio France i drugi protiv Francuske](#), br. 53984/00, 30. mart 2004. godine, tačka 40. Slično tome, u predmetu [Rumyana Ivanova protiv Bugarske](#), br. 36207/03, 14. februar 2008. godine, Evropski sud za ljudska prava je konstatovao da „*nakon izricanja presude protiv podnosioca tužbe, Okružni sud u Sofiji je ukinuo njenu krivičnu odgovornost i dosudio upravnu kaznu, odlučujući se za minimalnu moguću novčanu kaznu*“, što je dodatno doprinijelo stavu Suda da je sankcija bila srazmjerna, tačka 69. Drugi primjeri kazni koje je Evropski sud za ljudska prava prihvatio kao srazmjerne uključuju zahtjev za objavu „*odgovarajuće kvalifikacije članka*“, vidi Evropski sud za ljudska prava, [Times Newspapers Ltd. protiv Ujedinjenog Kraljevstva](#), br. 3002/03 i 23676/03, 10. mart 2009. godine, tačka 47.

⁶² Vidi, Evropski sud za ljudska prava, [Ruokanen i drugi protiv Finske](#), br. 45130/06, 6. april 2010. godine, tačka 50

⁶³ Vidi, na primjer, OSCE RFoM, [Specijalni izvještaj o pravnom uznemiravanju i zloupotrebi pravosudnog sistema protiv medija](#) (2021), naročito Preporuku br. 11.

Hitni komentari na nacrt kaznenih djela protiv časti i ugleda u Republici Srpskoj izloži poruzi ili preziru lice ili grupu zbog pripadnosti određenoj rasi, boji kože, vjeri, nacionalnosti ili zbog etničkog porijekla, seksualnog opredjeljenja ili rodnog identiteta.”

42. Članom 20 (2) ICCPR-a propisano je da je “[b]ilo kakvo zagovaranje nacionalne, rasne ili vjerske mržnje koja predstavlja poticanje na diskriminaciju, neprijateljstvo ili nasilje zabranjeno zakonom.” Prema tome, zagovaranje nacionalne, rasne ili vjerske mržnje, u skladu sa članom 20. ICCPR-a, treba zabraniti samo ako predstavlja poticanje na diskriminaciju, neprijateljstvo ili nasilje. Preporuka Odbora ministara Vijeća Evrope, br. *CM/Rec(2022)16 o borbi protiv govora mržnje*, takođe sadrži razrađene vrste izraza govora mržnje koji su predmetom krivične odgovornosti.⁶⁵
43. Prema preporuci specijalnog izvjestioca UN-a o promociji i zaštiti prava na slobodu mišljenja i izražavanja, “[d]a bi se spriječila svaka zloupotreba zakona o zabrani govora mržnje, [...] samo ozbiljni i ekstremni slučajevi poticanja na mržnju [trebaju] biti zabranjeni kao krivična djela”.⁶⁶ Prag na kojem djelo postaje poticanje je prilično visok, kako je naglašeno u [*Akcionom planu iz Rabata o zabrani zagovaranja nacionalne, rasne ili vjerske mržnje kojom se potiče na diskriminaciju, neprijateljstvo ili nasilje*](#), koji sadrži spisak od šest faktora za utvrđivanje da li je određeni izraz dovoljno ozbiljan da iziskuje restriktivne pravne mjere. Ovi faktori su: sadržaj, osoba koja izgovara izraz (u što spada stanovište osobe ili organizacije), namjera, forma, opseg govora i vjerovatnoća nanošenja štete (u što spada i neposredna šteta).⁶⁷ Na nivou Vijeća Evrope zauzima se sličan pristup kada se ocjenjuje ozbiljnost izraza i vrsta odgovornosti koju treba pripisati, uzimajući u obzir sljedeće faktore: sadržaj izraza, politički i društveni kontekst u trenutku upotrebe

⁶⁴ Vidi ECtHR (Evropski sud za ljudska prava), [*Denisov v. Ukraine*](#), br. 76639/11, 25. 9. 2018., stav 112.

⁶⁵ Odbor Ministara Vijeća Evrope, [*Recommendation CM/Rec\(2022\)16 on combating hate speech*](#), (Preporuka CM/Rec(2022)16 o borbi protiv govora mržnje), koju je Odbor ministara usvojio 20. 5. 2022., stav 11.

⁶⁶ Vidi specijalni izvjestilac UN-a za slobodu mišljenja i izražavanja, [*2012 Report*](#), (Izveštaj iz 2012.), A/67/357, 7. 9. 2012., stavovi 79. i 80.

⁶⁷ Vidi [*Rabat Plan of Action on the prohibition of advocacy of national, racial or religious hatred that constitutes incitement to discrimination, hostility or violence*](#), (Akциони plan iz Rabata o zabrani zagovaranja nacionalne, rasne ili vjerske mržnje kojom se potiče na diskriminaciju, neprijateljstvo ili nasilje), sadržan u Izvještaju Visokog komesara UN-a za ljudska prava o zabrani poticanja na nacionalnu, rasnu ili vjersku mržnju, Generalna skupština UN-a, 11. 1. 2013., Dodatak, stav 29. Ovaj šestodjelni način procjene usvojili su razni nezavisni stručnjaci i tijela za praćenje stepena poštivanja ljudskih prava, kako je vidljivo, npr., u [*Report of the United Nations Special Rapporteur on Freedom of Religion or Belief \(Tackling manifestations of collective religious hatred\)*](#), (Izveštaj specijalnog izvjestioca UN-a za slobodu vjere ili uvjerenja – manifestacije kolektivne vjerske mržnje), Generalna skupština UN-a, UN Doc. A/HRC/25/58, 26. 12. 2013., stav 58.; te u preporuci Komiteta za uklanjanje rasne diskriminacije, [*General Recommendation 35: Combating Racist Hate Speech*](#), (Opšta preporuka 35: borba protiv rasističkog govora mržnje), UN Doc. CERD/C/GC/35, 12. 8. - 30. 8. 2013., stav 15.

izraza, namjera osobe koja govori, uloga i društveni status osobe koja govori, način na koji se izraz prenosi ili širi, kapacitet izraza da dovede do štetnih posljedica i neposrednih štetnih posljedica, priroda i brojnost publike, te karakteristike ciljne grupe.⁶⁸

44. Kako na to ukazuje Evropski sud za ljudska prava, “u nekim demokratskim društvima može se smatrati potrebnim sankcioniranje, pa čak i sprečavanje svih oblika izražavanja kojima se širi, potiče, promovira ili opravdava mržnja proistekla iz netolerancije.”⁶⁹ [Preporuka br. 7 Evropske komisije protiv rasizma i netrpeljivosti \(ECRI\) u pogledu opšte politike](#) nalaže da se kao krivična djela tretiraju javno pozivanje na nasilje, mržnju ili diskriminaciju, ili prijetnje upućene pojedincu ili grupi osoba, na osnovu „rasne pripadnosti, boje kože, jezika, vjerske pripadnosti, nacionalnosti ili nacionalnog ili etničkog porijekla“, u slučajevima kada su ta djela počinjena namjerno.⁷⁰
45. Čini se da nacrt člana 208g obuhvata i pojave koje izlaze iz okvira ozbiljnih ili ekstremnih primjera pozivanja na nasilje, mržnju ili diskriminaciju, kako je to definirano međunarodnim standardima zaštite ljudskih prava. Osim toga, navedenim članom ne definiraju se jasno temeljni elementi krivičnog djela, a naročito, koje to izjave/postupci označavaju porugu ili prezir. **Ove pojmove veoma je teško definirati u skladu sa principom pravne sigurnosti.** U tom smislu, takve odredbe treba primjenjivati samo u slučajevima kada sporno izražavanje ima kapacitet da ostvari značajno štetan utjecaj. Osim toga, obaveza zabrane poticanja na diskriminaciju, neprijateljstvo ili nasilje, propisana članom 20(2) ICCPR-a, već je obuhvaćena odredbama postojećeg člana 359 Krivičnog zakonika Republike Srpske, kojim se kao krivično djelo tretira javno poticanje na nasilje i mržnju iz niza različitih razloga. Prema tome, postoji utisak da je predložena odredba duplikat postojećeg člana 359 Krivičnog zakonika Republike Srpske, što znači da je nepotrebna. **Stoga se preporučuje da se navedena odredba u cijelosti izbriše.**

3.1.4. Uvreda i kleveta umrlog lica (nacrt člana 208đ)

46. Nacrt člana 208đ(2) dozvoljava članovima porodice (“bračnom drugu, ili licu koje je sa umrlim živjelo u trajnoj vanbračnoj zajednici, srodniku u prvoj liniji, usvojiocu, usvojeniku, bratu ili sestri”) da poduzmu pravne radnje u ime umrlog lica u predmetima koji se odnose na uvredu, klevetu ili objelodanjivanje osobnih ili porodičnih prilika. U pogledu konkretnog pitanja klevete umrlog lica, sudska praksa Evropskog suda za ljudska prava veoma je ograničena, te definira pravo na poštivanje privatnog i porodičnog života zaštićeno članom 8 ECHR-a kao neprenosivo pravo.⁷¹ Samo u specifičnim i ograničenim okolnostima, poput situacije kada „ugled umrlog člana porodice neke osobe [...] može imati utjecaja na privatni život i identitet te osobe“, Sud prihvata mogućnost primjene člana 8.⁷²

⁶⁸ Vidi npr., Komitet ministara Vijeća Evrope, [Preporuka CM/Rec\(2022\)16 o borbi protiv govora mržnje](#), koju je usvojio Komitet ministara 20. maja 2022. godine, dodatak, tačka. 4; također pogledati tačku 11, kojom se preciziraju vrste izražavanja govora mržnje koje podliježu krivičnoj odgovornosti.

⁶⁹ Vidi Evropski sud za ljudska prava, [Erbakan protiv Turske](#), br. 59405/00, od 6. jula 2006. godine, tačka 56.

⁷⁰ Vidi [Izveštaj specijalnog izvjestioca za promoviranje i zaštitu prava na slobodu mišljenja i izražavanja](#), 51, U.N. Doc. A/67/357 (7. septembar 2012.), tačka. 52. Osim toga, Krivični zakonik Njemačke navodi kratku listu grupa (uključujući tu nacionalne, rasne, vjerske i etničke grupe) te dodaje odredbu otvorenog tipa (ostali „segmenti stanovništva“), u namjeri da omogući buduću primjenu ove odredbe na bilo koju manjinsku skupinu koja nije izričito spomenuta izvornom formulacijom: vidi Krivični zakonik u verziji koja je stupila na snagu 13. novembra 1998. godine, Katalog federalnih zakona [Bundesgesetzblatt] I, 3322 (posljednji put dopunjeno članom 3 Zakona 2. oktobra 2009., Katalog federalnih zakona I, 3214). Krivičnim zakonikom Finske štite se ‘rasa, boja kože, status po rođenju, nacionalno ili etničko porijeklo, vjera ili uvjerenje, seksualna orijentacija ili invaliditet ili drugi sličan osnov’: vidi Krivični zakonik (39/1889, uključujući izmjene i dopune do broja 766/2015). Krivičnim zakonikom Rumunije zabranjeno je poticanje na mržnju ili diskriminaciju „određene kategorije osoba“ – Zakon #286 od 17. jula 2009., Krivični zakonik, član 369.

⁷¹ Vidi Evropski sud za ljudska prava, predmet [Dzhugashvili protiv Rusije](#), br. 41123/10, 9. decembar 2014., tačke 22-24, gdje je Sud odbacio zahtjev podnosioca apelacije za zaštitu ugleda njegovog djeda (nekadašnjeg lidera Sovjetskog Saveza Jozefa Staljina) od negativnog prikaza sadržanog u novinskom članku.

U drugom slučaju, Sud je prihvatio da državni zakon, koji je pružio mogućnost pokretanja postupka za nadoknadu štete u korist nasljednika umrle osobe u slučaju kada je do narušavanja ugleda te osobe došlo za vrijeme njenog života, nije ni nerazuman ni proizvoljan, imajući u vidu kratko vrijeme koje je proteklo od smrti osobe do pokretanja postupka (svega nekoliko dana), te činjenicu da nasljednici vjerovatno osjećaju bol zbog gubitka umrle osobe u vrijeme pokretanja postupka.⁷³

47. Imajući u vidu ove informacije, **baš kao i u slučaju uvrede i klevete žive osobe, potrebno je pažljivo razmotriti krivično gonjenje osoba odgovornih za ove vrste izražavanja.** Ukoliko pak, ova djela ostanu u okvirima Krivičnog zakonika, bilo bi važno jasno propisati obim pravnih radnji koje se poduzimaju u ime umrle osobe, da bi se izbjegao obeshrabrujući efekat tih odredaba, koji bi mogao dovesti do samocenzure unutar medija i akademske zajednice iz straha od posljedica pokretanja postupka. Konkretno, u kontekstu sudske prakse Evropskog suda za ljudska prava, **potrebno je da budu ispunjena dva uslova, i to: a) da je do objavljivanja informacija koje narušavaju pravo osobe na privatni život došlo dok je ta osoba još bila živa, te da je proteklo vrlo kratko vrijeme od nastale štete do pokretanja postupka; i b) da su članovi porodice direktno pogođeni objavljivanjem tih informacija.** Ukoliko se desi da ova odredba ostane dio Krivičnog zakonika, nacrt člana 208d(2) treba dopuniti da bi se nasljednicima ograničila mogućnost pokretanja postupka u ime umrle osobe samo u ovim konkretnim okolnostima.

3.1.5. Izlaganje suda, sudija, javnih tužilaca ili advokata poruzi (nacrt člana 340)

48. Nacrt člana 340 o narušavanju ugleda suda predviđa kaznu zatvora u trajanju od jedne godine za osobu koja „u postupku pred sudom izloži poruzi sud, sudiju, javnog tužioca ili advokata ili ko djelo izvrši pismenim podneskom sudu“. U slučaju kada je djelo počinjeno „na posebno neprimjeren način ili je uvredljivo izražavanje takvog značaja da je dovelo ili je moglo dovesti do težih štetnih posljedica za oštećenog“ moguće je izricanje kazne zatvora u trajanju od dvije godine.
49. Teško je opravdati, naročito imajući u vidu nepostojanje precizne definicije i jasnih pokazatelja temeljnih elemenata krivičnog djela, da bilo kakav slučaj „izrugivanja“ može dovesti do kazne zatvora. Otežavajuća okolnost počinjenja djela „na posebno neprimjeren način“ izrečena je nejasno i predmet je subjektivne i potencijalno proizvoljne primjene. Evropski sud za ljudska prava je uvažio činjenicu da sudije čine dio ključnih institucija državnog aparata te da stoga mogu biti podložni širem spektru prihvatljive kritike u odnosu na obične građane.⁷⁴ Međutim, može se ukazati potreba za zaštitom nosilaca pravosudnih funkcija od suštinski neutemeljenih napada koji ozbiljno narušavaju njihov ugled.⁷⁵ Sud je na sličan način prihvatio da tužilac koji je „stranka“ u postupku, mora „tolerisati značajan nivo kritike..... zastupnika odbrane“. ⁷⁶ Uopšteno govoreći, u principu nije moguća kleveta državnih organa i institucija. U isto vrijeme, advokati mogu odabrati upotrebu veoma zajedljivih, sarkastičnih ili zaraznih opaski u cilju odbrane klijenta. Predloženo uvođenje novog krivičnog djela moglo bi djelovati obeshrabrujuće na advokate te time potencijalno ugroziti pravo klijenta na pravičan postupak.

⁷² Vidi Evropski sud za ljudska prava, *Putistin protiv Ukrajine*, br. 16882/03, 21. novembar 2013., tačka. 33.

⁷³ Vidi Evropski sud za ljudska prava, *Éditions Plon protiv Francuske*, br. 58148/00, 18. maj 2004., tačke 34 i 47. Također vidi Venecijanska komisija, *Stav „prijatelja suda“ (Amicus Curiae) za Ustavni sud Gruzije o pitanju klevete na štetu preminulog lica*, CDL- AD(2014)040.

⁷⁴ Vidi npr., Evropski sud za ljudska prava, *Morice protiv Francuske* [GC], br. 29369/10, 23. april 2015., tačka 131.

⁷⁵ Vidi npr., Evropski sud za ljudska prava, *Prager i Oberschlick protiv Austrije*, br. 15974/90, 26. april 1995.

⁷⁶ Vidi npr., Evropski sud za ljudska prava, *Morice protiv Francuske* [GC], br. 29369/10, 23. april 2015., tačka 137.

50. Uopšteno govoreći, Evropski sud za ljudska prava vrši procjenu izrečenih opaski u njihovom opštem kontekstu, kako bi ustanovio da li te opaske dovode u zabludu ili se mogu protumačiti kao neopravdan lični napad, te kako bi ustanovio da su upotrijebljeni izrazi u dovoljno bliskoj vezi sa činjenicama od značaja za predmet.⁷⁷ Prema mišljenu Suda, u situacijama kada je jedina namjera određene osobe da uvrijedi sud ili sudije tog suda, moguće je izricanje odgovarajuće kazne, ali kazna zatvora za izražavanje mišljenja kojim se sud, sudije ili tužioci izlažu „poruzi“, što je veoma subjektivna kvalifikacija, vrlo vjerovatno bi se smatralo neproporcionalnim.⁷⁸ Osim toga, u principu, svrha izražavanja uvrede ili prezira na račun suda je da osigura neometano funkcioniranje pravosudnog sistema, a ne da štiti sudije i tužioce kao pojedince ili žrtve tih djela. **Prema tome, preporučuje se da se ova odredba izbriše, te da se umjesto toga predvidi mogućnost sankcija u upravnom, disciplinskom ili parničnom postupku, koji su podesniji ali i proporcionalniji oblik sankcioniranja djela nepoštivanja suda.**

3.1.6. Rodna pitanja

51. Neophodno je uvažiti činjenicu da upotreba postupka za djelo klevete, ili prijetnja pokretanjem takvog postupka može odvratiti ili spriječiti žene žrtve uznemiravanja, mržnje ili nasilja, od javnog razotkrivanja vlastitih iskustava uznemiravanja, nasilja i diskriminacije. Time nastaje dodatna zapreka pristupu pravdi koja djeluje u pravcu odvracanja budućih žrtvi od potrage za pravdom.⁷⁹ U izvještaju o nasilju nad ženama i djevojčicama u online sferi specijalni izvjestilac UN-a za nasilje nad ženama ističe: „Žene koje javno govore o zlostavljanju koje su doživjele u online sferi sve češće dobijaju prijetnje da će protiv njih biti pokrenut zakonski postupak, poput tužbe za klevetu, u namjeri da ih se spriječi da nadležnim organima prijave situaciju u kojoj su se našle.“⁸⁰ Autor izvještaja upozorava da pokretanje tužbi za klevetu „može predstavljati dio obrasca nasilja i zlostavljanja u porodici.“⁸¹ Slično tome, u nedavno objavljenom izvještaju UN-a o promoviranju i zaštiti prava na slobodu mišljenja i izražavanja ističe se da pretjerana upotreba tužbi za klevetu u eri pokreta #MeToo „dovodi do zloupotrebe pravosudnog sistema kao sredstva za ušutkavanje žena [...] te narušava slobodu govora.“⁸²
52. Nosioци međunarodnog mandata za slobodu izražavanja, uključujući tu i predstavnicu OSCE-a za slobodu medija, u zajedničkoj izjavi iz 2022. godine, istakli su sljedeće: „Kada žena govori o seksualnom ili rodno zasnovanom nasilju, države potpisnice dužne su osigurati da takav govor uživa posebnu zaštitu, budući da ograničavanje takvog govora može onemogućiti iskorjenjivanje nasilja nad ženama.“, te preporučili kako slijedi: „Države potpisnice trebaju dekriminalizirati djela klevete i uvrede, te donijeti sveobuhvatne propise kojim se ograničava pokretanje neopravdanih ili neutemeljenih tužbi za klevetu kao i strateški osmišljenih sudskih postupaka u namjeri da ušutkaju žene i onemoguće njihovo učešće u javnom životu.“⁸³
53. Prema tome, ovo je dodatni argument u korist stavljanja van snage propisa kojima se kleveta tretira kao krivično djelo, koji poziva na veliki oprez pri izradi propisa o kleveti,

⁷⁷ Vidi npr., Evropski sud za ljudska prava, [Morice protiv Francuske](#) [GC], br. 29369/10, 23. april 2015., tačka 139.

⁷⁸ Vidi npr., Evropski sud za ljudska prava, [Skalka protiv Poljske](#), br. 43425/98, 27. maj 2003., tačke 39-42.

⁷⁹ Vidi [Konvencija UN-a o eliminaciji svih oblika diskriminacije žena](#), usvojena rezolucijom Generalne skupštine 34/180 18. decembra 1979.; i [Opšta preporuka br. 35, 2017., o rodno zasnovanom nasilju nad ženama, kojom se ažurira opšta preporuka br. 19](#), 1992.

⁸⁰ Vidi [Izveštaj specijalnog izvjestioca o nasilju nad ženama, njegovim uzrocima i posljedicama na nasilje nad ženama i djevojčicama u online sferi, iz perspektive ljudskih prava](#) 18. juni–6. juli 2018., tačka 31

⁸¹ *Ibid.*

⁸² Vidi Izveštaj UN-a o [Promoviranju i zaštiti prava na slobodu mišljenja i izražavanja](#), A/76/258, 30. juli 2021.

⁸³ Nosioци međunarodnog mandata za slobodu izražavanja, [Zajednička izjava o slobodi izražavanja i rodnoj pravdi](#) (maj 2022.), tačka 3(d).

da bi se onemogućilo pokretanje neopravdanih ili neutemeljenih tužbi za djelo klevete.

3.2. Isključivanje krivične odgovornosti za krivična djela protiv časti i ugleda

54. Nacrtom člana 208d propisano je da postupci opisani odredbama članova 208a, 208b i 208v neće činiti krivično djelo ukoliko su iskazani 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.”* Iz teksta nije jasno da li se različiti elementi ovog člana primjenjuju kumulativno ili je dovoljno da je prisutan samo jedan od elemenata. Ova odredba manjkava je sa stanovišta jasnoće i pravne sigurnosti.

Nacrtom člana 208d propisane su neke iznimke koje bi *a priori* onemogućile krivičnu odgovornost pod uslovom da su izjave date u okviru obrazovnog, naučnoistraživačkog, umjetničkog ili novinarskog rada, čime se isključuje mogućnost krivične odgovornosti za niz oblika izražavanja u javnom interesu, izrečenih u dobroj namjeri. Međutim, optuženi će biti dužan dokazati da njegova izjava nije izrečena u namjeri da omalovaži osobu na koju se ta izjava odnosi. Ne postoje kriteriji na osnovu kojih bi se mogla ustanoviti takva namjera. U praksi, **može biti teško ustanoviti nepostojanje takve namjere, što može zavisiti od subjektivne interpretacije ili procjene javnih organa.** Ta odredba prenosi teret dokazivanja kriminalne namjere sa tužioca na optuženog, što nije u skladu s međunarodnim standardima. Ova odredba također ne dozvoljava nužno toleranciju za izvještavanje novinara o pitanjima od javnog interesa. Javni organi moraju poštovati pravo novinara da izvještavaju o pitanjima od javnog interesa, *uključujući tu situacije kada to izvještavanje sadrži obilježja pretjerivanja ili provokacije*, pod uslovom da rade u skladu sa principima odgovornog izvještavanja.⁸⁴ **Stoga se preporučuje da se formulacija o nepostojanju namjere omalovažavanja izbriše.** Međutim, za pohvalu je što ova odredba pruža mogućnost za odbranu istine. Međutim, ista odbrana može se primijeniti i na uvredu, koja je uopšteno govoreći izraz lične prosudbe, te stoga ne podliježe dokazivanju.⁸⁵

55. Osim toga, imajući u vidu navedenu formulaciju, nije sasvim jasno ko bi bio zaštićen ovom odredbom. Evropski sud za ljudska prava istakao je u brojnim prilikama da *„funkcija stvaranja različitih platformi za vođenje javne rasprave nije ograničena na štampu, već da tu funkciju mogu vršiti, između ostalih, i nevladine organizacije, čije aktivnosti predstavljaju suštinski element javne rasprave zasnovane na informacijama.”*⁸⁶ Prema tome, postoji niz drugih tijela osim novinara i medija, koja vrše „funkciju izvještavanja“ te stoga treba da uživaju sličan obim zaštite u skladu sa ovom odredbom, uključujući tu nevladine organizacije i branioce ljudskih prava. Uz to, Evropski sud za ljudska prava dalje ističe kako slijedi: *„imajući u vidu važnu ulogu Interneta u poboljšanju pristupa građanstva vijestima i širenju informacija, funkcija autora blogova i popularnih korisnika društvenih medija također se može poistovjetiti sa funkcijom nadzora nad radom institucija (watchdog) u pogledu zaštite pružene odredbama člana 10.”* **Iz tog razloga, preporučuje se dopuna člana 208d na način da se od krivične odgovornosti izuzmu sve informacije koje su u interesu javnosti, bez obzira na to da li su ih izrekli ili distribuirali medijski profesionalci.**

⁸⁴ Vidi Venecijanska komisija [Mišljenje](#) o propisima o kleveti u Italiji, tačka 81.

⁸⁵ Vidi npr., Evropski sud za ljudska prava, [Lingens protiv Austrije](#), br. 9815/82, 8. juli 1986., tačka 46; i [McVicar protiv Velike Britanije](#), br. 46311/99, 7. maj 2002., tačka 83. Vidi također Evropski sud za ljudska prava, [Gorelishvili protiv Gruzije](#), br. 12979/04, 5. juni 2007., tačka 38; i [Fedchenko protiv Rusije](#), br. 33333/04, 11. februar 2010., tačka 37.

⁸⁶ Vidi Evropski sud za ljudska prava, [Magyar Helsinki Bizottság protiv Mađarske](#), br. 18030/11, 8. novembar 2016., tačka 166.

3.3. Neproporcionalnost sankcija

56. Imajući u vidu sadašnju formulaciju, težina sankcija propisanih u nacrtu izmjena i dopuna koje se odnose na djela protiv časti i ugleda pobuđuju naročitu zabrinutost. Uopšteno govoreći, smara se da značajan i nepredvidiv iznos odštetnih zahtjeva u parničnim postupcima, te još rigoroznije kazne u krivičnom postupku, mogu djelovati ograničavajuće na slobodu medija i slobodu izražavanja uopšte.
57. Novčane kazne kreću se od 5.000 do 50.000 BAM (što je otprilike 2.500 do 25.500 EUR) za krivično djelo „uvreda“, te između 8.000 i 100.000 BAM za djelo „kleveta“ (otprilike 4.000 do 51.000 EUR). Imajući u vidu iznos prosječne mjesečne plate,⁸⁷ takva visina novčanih kazni čini se prevelikom i stoga neproporcionalnom. Ovim se ne uzima u obzir mogući ograničavajući efekt takvih kazni kao ni potencijalni utjecaj upisa u krivičnu evidenciju (koji se ne može izbrisati) za osobu kojoj je izrečena takva kazna. Neophodno je istaći da važeće odredbe člana 46 Krivičnog zakonika predviđaju kaznu zatvora u slučaju da „svrhu kažnjavanja nije moguće ostvariti novčanom kaznom ili da nije moguće izvršenje odluke o novčanoj kazni“. Prema tome, budući da nije isključena mogućnost primjene člana 46 Krivičnog zakonika na moguća djela „uvrede“ i „klevete“, to znači da bi za takva krivična djela mogla biti izrečena kazna zatvora. U tom smislu, Evropski sud za ljudska prava u više prilika je ukazao na činjenicu da je izricanje kazne zatvora u predmetima klevete jednako povredi člana 10 ECHR-a bez obzira na to da li je utvrđivanje krivične odgovornosti opravdano ili ne.⁸⁸ **Član 46 Krivičnog zakonika stoga ne treba primjenjivati na djela protiv časti i ugleda.** Osim toga, nacrtom člana 340 također se predviđa izricanje kazne zatvora za izlaganje suda, sudija i tužilaca „poruzi“, što se, kako je to obrazloženo u gornjem tekstu, također može smatrati neproporcionalnim.
58. Čak i kada osoba proglašena krivom za uvredu ili klevetu plati novčanu kaznu, upis u krivičnu evidenciju može imati ozbiljan utjecaj na život te osobe na dugoročnom planu. Trajne posljedice krivične presude veoma je teško izmijeniti, što znači da bi u životu novinara proglašenog krivim za krivično djelo time nastale ozbiljne nepovoljne posljedice, te da bi ugled tog novinara bio nepopravljivo narušen, čak i nakon dugotrajne i iscrpljujuće pravne borbe. Visoke kazne također u praksi mogu dovesti do zatvaranja medijske kuće, što ima štetne posljedice za cjelokupan sektor i djeluje upozoravajuće na sve ostale medije koji pokušavaju ostati finansijski solventni u aktuelnom ekonomskom okruženju.
59. U svojim presudama, Sud je naglasio da priroda i težina izrečenih sankcija predstavljaju faktore koje je neophodno obazrivo razmotriti pri procjeni proporcionalnosti intervencije.⁸⁹ U tom smislu, sudska praksa ukazuje na nekoliko parametara koji mogu biti od koristi prilikom utvrđivanja moguće neproporcionalnosti sankcija, uključujući kako slijedi: (1) da li je dodijeljena odšteta proporcionalna pretrpljenoj povredi ugleda;⁹⁰ (2) da li je dodijeljena odšteta proporcionalna obimu poslovanja i ekonomskom kapacitetu sankcionisanog pravnog lica ili predstavlja prijetnju po njegov ekonomski opstanak;⁹¹ (3) kakav je odnos između ukupnog iznosa dodijeljene odštete i minimalnog iznosa mjesečnih ličnih

⁸⁷ Na primjer, prosječna neto plata isplaćena u februaru 2023. u Republici Srpskoj iznosila je oko 600 EUR, prema službenim informacijama Zavoda za statistiku, ali stvarna prosječna neto plata procijenjena je na oko 400 EUR.

⁸⁸ Vidi npr., Evropski sud za ljudska prava, *Belpietro protiv Italije*, br. 43612/10 (2013.), *Mika protiv Grčke*, br. 10347/10 (2013.), *Mariapori protiv Finske*, br. 37751/07 (2013.).

⁸⁹ N primjer, vidi presude Evropskog suda za ljudska prava u predmetima *Ceylan protiv Turske*, br. 23556/94; i *Skalka protiv Poljske*, br. 43425/98.

⁹⁰ Vidi Evropski sud za ljudska prava, *Tolstoy Miloslavsky protiv Velike Britanije*, (1995.) 20 EHRR 442, 13. juli 1995., tačka 49.

⁹¹ Evropski sud za ljudska prava, *Blaja News Sp. z o. o. protiv Poljske*, br. 59545/10, 26. novembar 2013., tačka 71; vidi također *Timpul Info-Magazin i Anghel protiv Moldavije*, br. 42864/05, 27. novembar 2007., tačka 39.

primanja u datoj zemlji,⁹² i (4) da li zakonski okvir date zemlje pruža „adekvatnu i efikasnu zaštitu u prvostepenom i žalbenom postupku od neproporcionalnih odštetnih zahtjeva i osigurava razuman odnos proporcionalnosti između dodijeljene odštete i povrede ugleda.“⁹³ Međutim, Evropski sud za ljudska prava više puta je ukazivao na činjenicu da je manje vjerovatno da će krivične sankcije biti ocijenjene kao proporcionalne kada postoji pravni lijek u parničnom i disciplinskom postupku.⁹⁴ Kako je također istakla i Komisija UN-a za ljudska prava „krivično pravo treba primjenjivati samo u vrlo iznimnim i najtežim okolnostima poticanja na nasilje, mržnju ili diskriminaciju. Krivične zakone o kleveti [...] treba staviti van snage.”⁹⁵

60. Što se tiče proporcionalnosti sankcija, Evropski sud za ljudska prava također smatra da neproporcionalna sankcija, čak i ako je proistekla iz parničnog postupka, predstavlja neopravdano ograničavanje slobode izražavanja. Ističući da je visok iznos odštete dodijeljen u parničnom postupku predstavljao povredu prava na slobodu izražavanja, Sud je naveo sljedeće: „prema odredbama Konvencije, mora postojati razuman odnos proporcionalnosti između iznosa odštete dodijeljene u tužbi za klevetu i pretrpljenog narušavanja ugleda.”⁹⁶
61. Treba istaći, međutim, u da je u slučaju uvrede, a ne klevete, još manja vjerovatnoća da će novčana kazna proistekla iz krivičnog postupka biti ocijenjena kao proporcionalna, bez obzira na njen iznos. U tom pogledu, Evropski sud za ljudska prava nije izričito ocijenio krivične odredbe koje se odnose na uvredu i klevetu u principu suprotnim odredbama Konvencije. Međutim, Sud je iznio mišljenje da, kada se konkretno primjenjuju na sudske postupke koje se odnose na uvrede, krivične sankcije se same po sebi ne čine proporcionalnim cilju koji se njima nastoji postići. U cilju ilustracije ovog principa, Sud ističe da će čak i uslovna novčana kazna u iznosu od 30 eura izrečena građaninu Francuske zbog iznošenja uvreda na račun predsjednika Francuske prema ocjeni Suda „vjerovatno djelovati obeshrabrujuće“ prosto zbog činjenice da je proistekla iz krivičnog postupka „što nije proporcionalno cilju koji se nastoji postići, te je stoga nepotrebno u demokratskom društvu.”⁹⁷

3.4. Zaključak

62. U svjetlu gore navedenih informacija, ODIHR poziva nadležne organe da odustanu od usvajanja odredaba kojima je cilj „uvredu“ i „klevetu“ tretirati kao krivična djela u Republici Srpskoj. Predlagači bi umjesto toga trebali razmotriti poboljšanje postojećih nekrivičnih propisa, te ponuditi alternativna rješenja i obeštećenje oštećenih u parničnom postupku, vodeći pri tome računa o tome da te odredbe budu precizno formulirane, da bi se izbjegla proizvoljna primjena ili zloupotreba od strane javnih organa, te da bi navedene odredbe bile u potpunosti usklađene sa međunarodnim standardima zaštite ljudskih prava.
63. U svakom slučaju, propisi bi trebali pružiti veći stepen zaštite govora o politici i drugim pitanjima od javnog interesa, te između ostalog, obavezati političare i nosioce javnih funkcija na veći stepen tolerancije kritike u odnosu na obične građane. Potrebno je osigurati viši prag tolerancije za novinarsko izvještavanje o pitanjima od značaja u javnoj raspravi. Optuženima u predmetima klevete koji se odnose na izjave o pitanjima od javnog interesa također treba biti pružena odgovarajuća mogućnost odbrane, bez obzira na to da li su ih izrekli ili distribuirali medijski profesionalci. Svakome bi trebala biti pružena mogućnost da se pozove na odbranu na osnovu „argumenata o opravdanosti objavljivanja“,

⁹² Vidi Evropski sud za ljudska prava, *Kasabova protiv Bugarske*, br. 22385/03, 19. april 2011., tačka 71.

⁹³ Vidi Evropski sud za ljudska prava, *Independent News and Media and Independent Newspapers Ireland Limited protiv Irske*, br. 55120/00, 16. juni 2005., tačka 113.

⁹⁴ Vidi Evropski sud za ljudska prava, *Raichinov protiv Bugarske*, br. 47579/99, 20. april 2006., tačka 50; *Kanellopoulou protiv Grčke*, br. 28504/05, 11. oktobar 2007., tačka 38.

⁹⁵ Vidi Izvještaj specijalne izvestiteljice za promoviranje i zaštitu prava na slobodu mišljenja i izražavanja Irene Khan pri Vijeću za ljudska prava pod nazivom: *Dezinformacije i sloboda mišljenja i izražavanja*, tačka 89.

⁹⁶ Vidi Evropski sud za ljudska prava, *Tolstoy Miloslavsky protiv Velike Britanije*, 13. juli 1995., br.18139/91, tačka 49

⁹⁷ Evropski sud za ljudska prava, *Eon protiv Francuske*, br. 26118/10, 14. mart 2013. tačke 61-62.

kao i mogućnost da ne snosi izričitu odgovornost za netačne izjave o činjenicama koje su objavljene ili distribuirane kao rezultat razumnog postupanja u dobroj namjeri.

64. Bez obzira na način formulacije propisa o kleveti, kazna zatvora nikad ne bi trebala postojati kao mogućnost sankcionisanja u predmetima klevete/uvrede, a dodijeljena odšteta u parničnom postupku trebala bi biti proporcionalna, uzimajući u obzir sve okolnosti, te ne bi trebala biti izrečena u iznosu koji djeluje ograničavajuće na slobodu medija.

4. PROCES DONOŠENJA ZAKONA

65. Države članice OSCE-a obavezale su se da će svoje propise donositi „po okončanju javnog postupka te da će usvojeni propisi biti objavljeni, što je uslov za njihovu primjenu“, (Kopenhaški dokument iz 1990. godine, tačka 5.8).⁹⁸ Osim toga, ključnim obavezama precizirano je da će se „izrada i usvajanje propisa vršiti u otvorenom procesu koji odražava volju građana, direktno ili putem njihovih izabranih predstavnika“, (Moskovski dokument iz 1991. godine, tačka 18.1).⁹⁹ U Kontrolnoj listi za vladavinu prava Venecijanske komisije također se ističe da građanima treba pružiti priliku za izjašnjavanje u okviru zakonodavnog procesa.¹⁰⁰
66. Prema tome, javne konsultacije predstavljaju sredstvo otvorenog demokratskog upravljanja jer vode većem stepenu transparentnosti i odgovornosti javnih institucija, te ukazuju na postojanje mogućih kontroverzi prije usvajanja zakona. Da bi konsultacije o donošenju propisa i javnih politika bile efikasne, moraju biti inkluzivne i relevantnim akterima moraju ostaviti dovoljno vremena za pripremu i dostavljanje preporuka o nacrtu konkretnog propisa.¹⁰¹ U interesu efikasnog učešća potrebno je da u okviru procesa konsultacija postoji mogućnost izražavanja mišljenja kako u ranim fazama konsultacija, tako i tokom cjelokupnog trajanja procesa,¹⁰² što znači da je potrebno omogućiti učešće ne samo dok nadležna ministarstva pišu nacrt zakona, već i tokom rasprave o tom zakonu u parlamentu i njegovim radnim tijelima (npr. kroz organizaciju javnih rasprava).
67. U obrazloženju se ističe da je organ nadležan za izradu nacrt zakona smatrao da je nacrt izmjena i dopuna zakona u javnom interesu, te je stoga javnosti pružio uvid u sadržaj tih izmjena i dopuna na internet stranici Vlade (www.vladars.net), navodeći rok od sedam dana za dostavljanje prijedloga i sugestija. Dalje se navodi da nisu primljeni nikakvi komentari niti sugestije vezane za nacrt teksta. Rok od sedam dana već na prvi pogled čini se relativno kratkim i nije u skladu sa preporukama međunarodnih ili regionalnih tijela i dobrom praksom na teritoriji država članica OSCE-a, gdje proces javnih konsultacija uobičajeno traje od 15 dana do dva ili tri mjeseca.¹⁰³ Javni organi također su se trebali potruditi se da se obrate javnosti i obavijeste građane da je u toku izrada izmjena i dopuna zakona, te da postoji mogućnost davanja komentara na te izmjene i dopune, a ne samo objaviti dokument na internet stranici. Nacrt izmjena i dopuna prošao je prvo čitanje u Narodnoj skupštini 23. marta 2023. godine, nakon čega je uslijedio proces javnih konsultacija u trajanju od 60 dana, a nakon toga slijedi drugo čitanje u Narodnoj skupštini. Ostaje da se vidi u kojoj će mjeri javne konsultacije biti inkluzivne i svrsishodne.
68. U svjetlu gore navedenih informacija, javnim organima se sugerše da se potrude da izrada nacrt izmjena i dopuna bude predmet transparentnog i inkluzivnog

⁹⁸ Vidi [Kopenhaški dokument OSCE-a iz 1990.](#)

⁹⁹ Vidi [Moskovski dokument OSCE-a iz 1991.](#)

¹⁰⁰ Vidi Venecijanska komisija, [Kontrolna lista za vladavinu prava](#), Poglavlje II.A.5.

¹⁰¹ Prema preporukama međunarodnih i regionalnih tijela i dobroj praksi na teritoriji država članica OSCE-a, javne konsultacije uobičajeno traju od minimum 15 dana do dva ili tri mjeseca, iako taj period po potrebi treba biti i duži, uzimajući u obzir, *inter alia*, prirodu, složenost i veličinu predloženog nacrtu i njegovu propratnu dokumentaciju i informacije. Vidi npr., ODIHR [Mišljenje o nacrtu Zakona o javnoj raspravi u Ukrajini](#) (1. septembar 2016.), tačke 40-41.

¹⁰² Vidi ODIHR [Procjena zakonodavnog procesa u Gruziji](#) (30. januar 2015.), tačke 33-34. Vidi također ODIHR [Smjernice o zaštiti branilaca ljudskih prava](#) (2014.), Glava II, Poglavlje G o pravu na učešće u javnim poslovima.

¹⁰³ Vidi npr., ODIHR, [Mišljenje o nacrtu Zakona o javnoj raspravi u Ukrajini](#) (2016.), tačke 40-41.

procesa, te da proces obuhvati inkluzivne konsultacije, između ostalih i sa pripadnicima akademske zajednice, građanskog društva i medijskih organizacija, uz pružanje jednakih prilika za učešće i ženama i muškarcima. Takve konsultacije trebale bi biti organizirane blagovremeno, u svim fazama zakonodavnog procesa.

[KRAJ TEKSTA]

ANEKS:

Nacrt

**ZAKON
O IZMJENAMA I DOPUNAMA
KRIVIČNOG ZAKONIKA REPUBLIKE SRPSKE**

(...)

Član 7.

Poslije člana 208. dodaje se nova Glava XVIIa Krivična djela protiv časti i ugleda, nazivi članova i novi čl. 208a, 208b, 208v, 208g, 208d, 208đ. i 208e. koji glase:

**„GLAVA XVIIa
KRIVIČNA DJELA PROTIV ČASTI I UGLEDA**

Uvreda
Član 208a.

- (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 osloboditi kazne.
- (4) Ako je uvrijeđeni uvredu uzvratio, sud može oba ili samo jednog učinioca osloboditi od kazne.

Kleveta
Član 208b.

- (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.

**Iznošenje ličnih i porodičnih prilika
Član 208v.**

(1) Ko iznosi ili pronosi štogod 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.

**Javno izlaganje poruzi zbog pripadnosti određenoj rasi, vjeri ili nacionalnosti
Član 208g.**

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.

**Isključenje protivpravnosti kod krivičnih djela protiv časti i ugleda
Član 208d.**

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.

**Gonjenje za krivična djela protiv časti i ugleda
Član 208đ.**

(1) Gonjenje za djela iz čl. 208a. do 208v. ovog zakonika preduzima se po prijedlogu.

(2) Ako su djela iz čl. 208a. do 208v. ovog zakonika učinjena prema umrlom licu, gonjenje se preduzima po prijedlogu bračnog druga ili lica koje je sa umrlim živjelo u trajnoj vanbračnoj zajednici, srodnika u pravoj liniji, usvojioca, usvojenika, brata ili sestre umrlog lica.

**Javno objavljivanje presude za krivična djela protiv časti i ugleda
Član 208e.**

(1) Presuda kojom je oglašen krivim učinilac krivičnog djela protiv časti i ugleda izvršenog putem štampe, radija, televizije, kompjuterskog sistema ili mreže ili drugog sredstva javnog informisanja ili komunikacije objaviće se u cijelosti ili djelimično o trošku učinioca.

(2) Sud će u presudi odrediti način njenog objavljivanja, pri čemu će, uvijek kada je to moguće, odrediti da to bude u istom sredstvu javnog informisanja ili komunikacije u kojem je krivično djelo učinjeno.“

(...)

Član 10.

Član 340. mijenja se i glasi:

„(1) Ko u postupku pred sudom izloži poruzi sud, sudiju, javnog tužioca ili advokata ili ko djelo izvrši pismenim podneskom sudu, kazniće se novčanom kaznom ili kaznom zatvora do jedne godine.

(2) Ako je djelo iz stava 1. ovog člana učinjeno na posebno neprimjeren način ili je uvredljivo izražavanje takvog značaja da je dovelo ili je moglo dovesti do težih štetnih posljedica za oštećenog, učinilac će se kazniti novčanom kaznom ili kaznom zatvora do dvije godine.“

Član 11.

Ovaj zakon stupa na snagu osmog dana od dana objavljivanja u „Službenom glasniku Republike Srpske“.

Broj:
Datum:

**PREDSJEDNIK
NARODNE SKUPŠTINE
Nenad Stevandić**