

Уставни суд Босне и Херцеговине у пленарном сазиву, у предмету број **У-21/23**, рјешавајући захтјеве **Дениса Звиздића, другог замјеника предсједавајућег Представничког дома Парламентарне скупштине Босне и Херцеговине, и 14 посланика Представничког дома Парламентарне скупштине Босне и Херцеговине**, на основу члана VI/3а) Устава Босне и Херцеговине, члана 57 став (2) тачка б), члана 59 ст. (1), (2) и (3) и члана 61 ст. (2) и (3) Правила Уставног суда Босне и Херцеговине – пречишћени текст („Службени гласник Босне и Херцеговине“ бр. 94/14 и 47/23), у саставу:

Валерија Галић, предсједница  
Мирсад Ћеман, потпредсједник  
Helen Keller, потпредсједница  
Сеада Палаврић, судија  
Angelika Nußberger, судија  
Леди Бианку, судија

на сједници одржаној 18. јануара 2024. године донио је

## ОДЛУКУ О ДОПУСТИВОСТИ И МЕРИТУМУ

Одлучујући о захтјеву Дениса Звиздића, другог замјеника предсједавајућег Представничког дома Парламентарне скупштине Босне и Херцеговине, и 14 посланика Представничког дома Парламентарне скупштине Босне и Херцеговине,

утврђује се да члан 280а Кривичног законика Републике Српске („Службени гласник Републике Српске“ бр. 64/17, 104/18, 15/21, 89/21, [www.ohr.int](http://www.ohr.int) – Одлука високог представника број 12/23 и 73/23) није у складу са чланом II/3х) Устава Босне и Херцеговине и чланом 10 Европске конвенције за заштиту људских права и основних слобода.

У складу са чланом 61 став (2) Правила Уставног суда, укида се члан 280а Кривичног законика Републике Српске („Службени гласник Републике Српске“ бр. 64/17, 104/18, 15/21, 89/21, [www.ohr.int](http://www.ohr.int) – Одлука високог представника број 12/23 и 73/23).

У складу са чланом 61 став (3) Правила Уставног суда, члан 280а Кривичног законика Републике Српске („Службени гласник Републике Српске“ бр. 64/17, 104/18, 15/21, 89/21, [www.ohr.int](http://www.ohr.int) – Одлука високог представника број 12/23 и 73/23) престаје да важи наредног дана од дана објављивања одлуке Уставног суда Босне и Херцеговине у „Службеном гласнику Босне и Херцеговине“.

Утврђује се да су чл. 208а, 208б, 208в, 208г, 208д и 208ђ Кривичног законика Републике Српске („Службени гласник

Републике Српске“ бр. 64/17, 104/18, 15/21, 89/21, [www.ohr.int](http://www.ohr.int) – Одлука високог представника број 12/23 и 73/23) у складу са чланом II/3х) Устава Босне и Херцеговине и чланом 10 Европске конвенције за заштиту људских права и основних слобода.

Одлуку објавити у „Службеном гласнику Босне и Херцеговине“, „Службеним новинама Федерације Босне и Херцеговине“, „Службеном гласнику Републике Српске“ и „Службеном гласнику Брчко дистрикта Босне и Херцеговине“.

## ОБРАЗЛОЖЕЊЕ

### I. Увод

1. Денис Звиздић, други замјеник предсједавајућег Представничког дома Парламентарне скупштине Босне и Херцеговине (у даљњем тексту: подносилац Звиздић), поднио је 28. августа 2023. године Уставном суду Босне и Херцеговине (у даљњем тексту: Уставни суд) захтјев за оцјену уставности члана 8 Закона о измјенама и допунама Кривичног законика Републике Српске. Овим чланом у Кривични законик Републике Српске додати су нови чланови, и то: 208а, 208б, 208в, 208г, 208д и 208ђ („Службени гласник Републике Српске“ број 73/23; у даљњем тексту: спорни закон). Наведени захтјев је регистрован под бројем У-21/23.
2. Подносилац Звиздић је истовремено, на основу члана 64 Правила Уставног суда, поднио и захтјев за доношење привремене мјере којом би Уставни суд обуставио примјену члана 8 Закона о измјенама и допунама КЗРС до доношења коначне одлуке Уставног суда о захтјеву за оцјену уставности.
3. Четрнаест посланика Представничког дома Парламентарне скупштине Босне и Херцеговине (у даљњем тексту: подносиоци посланици) поднијело је 22. септембра 2023. године Уставном суду захтјев за оцјену уставности чл. 208а, 208б и 280а став (2) спорног закона. Наведени захтјев је регистрован под бројем У-27/23.

### II. Поступак пред Уставним судом

4. Уставни суд је, у складу са чланом 32 став (1) Правила Уставног суда, донио одлуку о спајању наведених захтјева, о којима ће водити један поступак и донијети једну одлуку под бројем У-21/23.

5. На основу члана 23 Правила Уставног суда, од Народне скупштине Републике Српске (у даљњем тексту: Народна скупштина РС) затражено је 6. септембра и 2. октобра 2023. године да достави одговоре на захтјеве.

6. Народна скупштина РС није доставила одговоре на захтјеве у остављеном року.

### III. Захтјеви

#### 1. Наводи из захтјева у предмету број У-21/23

7. Подносилац Звиздић сматра да је члан 8 Закона о измјенама и допунама спорног закона супротан чл. I/2, II/1, II/2 у вези са чл. II/4 и II/6 и члану II/3х) Устава Босне и Херцеговине, члану 10 Европске конвенције за заштиту људских права и основних слобода (у даљњем тексту: Европска конвенција) и члану 19 Међународног пакта о грађанским и политичким правима. У образложењу наводи да је суштина његовог захтјева изражена у ставу Европског суда за људска права (у даљњем тексту: Европски суд) у предмету *Amorim Giestas и Jesus Costa Bordalo против Португала* – да се „не приступа кривичноправном регулисању питања клевете у ситуацијама када је грађанскоправна алтернатива доступна“. У вези с тим, подносилац Звиздић указује да је Босна и Херцеговина 2002. године декриминализовала клевету и да доношење оспорене одредбе представља корак уназад у усклађености с европским стандардима. Подносилац Звиздић даље сматра да је постојећи Закон о заштити од клевете сасвим довољан и адекватан правни оквир који је у складу с међународним стандардима, као и да је грађанскоправна парница пуно боље рјешење за успостављање „судског“ баланса између права на заштиту угледа и права на слободу изражавања. Подносилац Звиздић, такође, наводи да је већина европских држава потпуно укинула кривичне санкције за такве случајеве или је престала да их примјењује чак и ако постоје у законодавству. Осим тога, сматра да оспорена одредба није довољно прецизна нити предвидива и да стога омогућава надлежним органима и овлашћеним лицима да је произвољно тумаче и примјењују. Наводи и да оспорена одредба не тежи остварењу легитимног циља јер се углед или право других лица већ може штитити тужбом у парничном поступку. Подносилац Звиздић сматра да се ради о директном нападу на слободу штампе којим се ограничава слобода изражавања, а новинари стављају у изузетно неповољан и отежавајући положај. Оспореном одредбом жели се онемогућити јавна критика, посебно

политичара, односно изабраних и именованих лица, који су најчешће предмет критике. Посебно се истиче да су посљедице кривичног поступка и осуђујуће пресуде пуно теже од посљедица парничног поступка и да, у коначници, могу водити аутоцензури. У том контексту указује и на посљедице вођења кривичног поступка, као што су трошкови, могућност предлагања притвора или других мјера забране, упис осуђујуће пресуде у кривичну евиденцију и др. Осим тога, како наводи подносилац Звиздић, постојање кривичног дјела клевете само на једном дијелу територије има за посљедицу „огромну правну несигурност и непредвидљивост код грађана“ у погледу понашања и санкције. Закон о измјенама и допунама спорног закона ће се примјењивати на територији цијеле Босне и Херцеговине, што, како наводи, представља додатну правну несигурност будући да Кривични закон Босне и Херцеговине и Кривични закон Федерације Босне и Херцеговине не садрже такве одредбе. У прилог својим тврдњама подносилац Звиздић се позива на низ одлука Уставног и Европског суда и на документе међународних институција.

## **2. Наводи из захтјева у предмету број У-27/23**

8. Подносиоци посланици сматрају да су оспорени чл. 208а, 208б и 280а став (2) спорног закона супротни члану II/3х) Устава Босне и Херцеговине, члану 10 Европске конвенције и члану 19 Међународног пакта о грађанским и политичким правима. У вези са чланом 280а спорног закона подносиоци посланици указују да је Закон о измјенама и допунама спорног закона, којим је прописана наведена одредба, донесен по хитној процедури која није била оправдана и која је онемогућила амандманску процедуру. Надаље, указују на непрецизно дефинисање овог кривичног дјела и остављање простора за произвољну примјену. Стога, подносиоци посланици сматрају да је овом инкриминацијом ограничено право на слободу изражавања на начин који није усклађен с Европском конвенцијом и праксом Европског суда. Посебно истичу да се, с обзиром на значење и садржај појма увреде, државни органи и институције не могу увриједити. Наиме, подносиоци посланици сматрају да изражавање које је инкриминисано чланом 280а став (2) спорног закона може представљати само вриједносни суд, мишљење појединца, а не чињеничне тврдње. У вези с тим, истичу да ниједним званичним документом није утврђено да је ентитет Република Српска настао као резултат агресије или почињеног геноцида. Међутим, сматрају да је „веома лако конституисати вриједносни суд, односно мишљење да је ентитет Републик[а] Српск[а] настао почињењем геноцида и других ратних злочина“. У прилог томе указују на велики број осуђујућих пресуда за ова дјела функционера „самопроглашене Републике Српске“ и на став из пресуде Међународног суда правде у предмету *Босна и Херцеговина против Србије и Црне Горе*.

Такође, указују да политички представници и грађани Републике Српске сматрају да је садашњи ентитет Република Српска насљедник тековина „самопроглашене Републике Српске“. Надаље, подносиоци посланици истичу да би прописивањем могућности из члана 280а став (2) власти било омогућено да „узнемирава појединце због мишљења“. Према пракси Европског суда, како наводе, изношење вриједносних судова, односно мишљења „не може се апсолутно ограничити како је то урађено чланом 280а. став (2)“ спорног закона. Коначно, подносиоци посланици сматрају да не постоји „прихватљива процјена релевантних фактора“ која би показала да је инкриминисање изношења мишљења, као што је урађено чланом 280а став (2) спорног закона, неопходно у демократском друштву.

9. У вези са чл. 208а и 208б спорног закона подносиоци посланици, у суштини, наводе исте разлоге који су наведени и у захтјеву број У-21/23. Посебно истичу да „није јасно да ли је суспендована примјена Закона о заштити од клевете“ будући да нема никаквих нормативних рјешења у том правцу. То, како истичу, упућује да је „створен паралелни систем кривичноправне и грађанскоправне одговорности за заштиту од клевете“. Оспорене одредбе, како сматрају подносиоци посланици, не задовољавају критеријуме тродијелног теста и противне су Уставу Босне и Херцеговине, Европској конвенцији и Међународном пакту о грађанским и политичким правима, па не могу остати на правној снази.

#### **IV. Релевантни прописи**

10. **Кривични законик Републике Српске** („Службени гласник Републике Српске“ бр. 64/17, 104/18 – одлука УСРС, 15/21, 89/21, [www.ohr.int](http://www.ohr.int) – Одлука високог представника број 12/23 и „Службени гласник Републике Српске“ број 73/23). За потребе ове одлуке користи се неслужбени пречишћени текст, сачињен у Уставном суду БиХ, који гласи:

#### *ГЛАВА XVIIa*

#### *КРИВИЧНА ДЈЕЛА ПРОТИВ ЧАСТИ И УГЛЕДА*

#### *Клевета*

#### *Члан 208а.*

*(1) Ко о другом лицу износи или проноси нешто неистинито, знајући да је ријеч о неистини, идентификујући то лице трећим лицима на јасан начин, и на тај начин причини штету угледу и части тог лица, казниће се новчаном казном у износу од 1.000 КМ до 3.000 КМ.*

(2) Ако је дјело из става 1. овог члана учињено путем штампе, радија, телевизије, компјутерске мреже или других видова комуникације, на јавном скупу или на други начин, због чега је оно постало доступно већем броју лица, казниће се новчаном казном од 2.000 КМ до 5.000 КМ.

(3) Ако је оно што се износи или проноси довело или могло довести до тешких посљедица за оштећеног, учинилац ће се казнити новчаном казном од 3.000 КМ до 6.000 КМ.

#### *Изношење личних и породичних прилика*

##### *Члан 208б.*

(1) Ко износи или проноси штогод из личног или породичног живота неког лица што може шкодити његовој части или угледу, а што није, нити може представљати чињенице које су од оправданог интереса, казниће се новчаном казном од 1.000 КМ до 3.000 КМ.

(2) Ако је дјело из става 1. овог члана учињено путем штампе, радија, телевизије, компјутерске мреже или других видова комуникације, на јавном скупу или на други начин, због чега је оно постало доступно већем броју лица, учинилац ће се казнити новчаном казном од 2.000 КМ до 5.000 КМ.

(3) Ако је оно што се износи или проноси довело или могло довести до тешких посљедица за оштећеног, учинилац ће се казнити новчаном казном од 3.000 КМ до 6.000 КМ.

(4) Истинитост или неистинитост оног што се износи или проноси из личног или породичног живота неког лица не доказује се.

*Јавно излагање порузи због припадности одређеној раси, вјери или националности*

##### *Члан 208в.*

*Ко јавно изложи порузи или презиру лице или групу због припадности одређеној раси, вјери, националности или због етничког поријекла, боје коже или пола, казниће се новчаном казном од 2.000 КМ до 6.000 КМ.*

*Искључење противправности код кривичних дјела против части и угледа*

##### *Члан 208г.*

*Нема кривичног дјела из чл. 208а. и 208б. овог законика ако се ради о изношењу нечег неистинитог у научном, стручном, књижевном или умјетничком дјелу, у вршењу дужности прописане законом, новинарског позива, политичке или друге јавне или друштвене дјелатности или одбрани неког права, ако из начина изражавања или из других околности произлази да то није учињено у намјери омаловажавања, или ако лице докаже истинитост свог тврђења, или да је имало основаног разлога да повјерује у истинитост онога што је износило или проносило.*

*Гоњење за кривична дјела против части и угледа*

*Члан 208д.*

*(1) Гоњење за дјела из чл. 208а. и 208б. овог законика предузима се по приједлогу.*

*(2) Ако су дјела из чл. 208а. и 208б. овог законика учињена према умрлом лицу, гоњење се предузима по приједлогу брачног друга или лица које је са умрлим живјело у трајној ванбрачној заједници, сродника у правој линији, усвојиоца, усвојеника, брата или сестре умрлог лица.*

*Јавно објављивање пресуде за кривична дјела против части и угледа*

*Члан 208ђ.*

*(1) Пресуда којом је оглашен кривим учинилац кривичног дјела против части и угледа извршеног путем штампе, радија, телевизије, компјутерског система или компјутерске мреже или другог средства јавног информисања или комуникације објавиће се у цијелости или дјелимично о трошку учиниоца.*

*(2) Суд ће у пресуди одредити начин њеног објављивања, при чему ће, увијек када је то могуће, одредити да то буде у истом средству јавног информисања или комуникације у којем је кривично дјело учињено, истог формата и трајања у односу на радњу извршења дјела.*

*Повреда угледа Републике Српске и њених народа*

*Члан 280а.*



(1) Ко јавно изложи порузи, презиру или грубом омаловажавању Републику Српску, њену заставу, грб, амблем или химну казниће се казном затвора до три године.

(2) Ако је дјело из става 1. овог члана извршено на начин да се Република Српска означи као агресорска или геноцидна творевина или њени народи агресорским или геноцидним, учинилац ће се казнити казном затвора од шест мјесеци до пет година.

(3) Ако је дјело из става 2. овог члана извршило службено или одговорно лице или лице у институцијама власти или органу који се финансира из јавног буџета, казниће се казном затвора од двије до десет година.

(4) Ако су дјела из ст. 1. до 3. овог члана извршена у намјери промјене уставног уређења Републике Српске, њене територијалне цјеловитости или независности, учинилац ће се казнити казном затвора од три до петнаест година.

11. **Закон о заштити од клевете** („Службени гласник РС“ број 37/01) у релевантном дијелу гласи:

### ДЕФИНИЦИЈЕ

#### Члан 3.

У смислу овог закона:

а) „изражавање“ значи било какву изјаву, нарочито укључујући: сваки усмени, писани, аудио, визуелни или електронски материјал, без обзира на садржај, форму или начин изношења или преношења;

б) „јавни орган“ значи сваки законодавни, судски, извршни или други управни орган, сваки орган који је именован или установљен у складу са законом, а обавља јавну функцију и правно лице које је у власништву или је контролисано од стране једног од горе наведених јавних органа;

в) „јавни службеник“ значи свако лице које је запослено у јавном органу;

г) „аутор“ је свако лице које износи или проноси изражавање.

### ОДГОВОРНОСТ ЗА КЛЕВЕТУ

#### Члан 5.

1. Свако пословно способно лице које проузрокује штету угледу физичког или правног лица изношењем или проношењем изражавања нечег неистинитог, идентификујући то лице трећем лицу, одговорно је за клевету, ако је то лице проузроковало штету у својству аутора, уредника или издавача изражавања, или у својству лица које је на неки други начин ефикасно контролисало садржај тог изражавања, као и правно лице које је објавило изражавање.

2. Лице из става 1. овог члана је одговорно за изазвану штету ако је намерно или услед непажње изнело или пронело изражавање.

3. Када се изражавање односи на питања од политичког или јавног интереса, лице из става 1. овог члана је одговорно за изазвану штету изношењем или проношењем изражавања ако је то лице знало да је изражавање неистинито или је непажњом занемарило неистинитост изражавања. Исти стандард одговорности примењује се ако је оштећени био или је јавни службеник или је кандидат за функцију у јавном органу и ако врши, према општем схватању јавности, значајан утицај на питања од политичког или јавног интереса.

4. Када се изражавање односи на преминулу особу, наследник првог реда те особе може поднети тужбу у смислу овог закона ако изражавање проузрокује штету и његовом личном угледу.

### ИЗУЗЕЦИ ОД ОДГОВОРНОСТИ

#### Члан 6.

У следећим случајевима неће се одговарати за клевету:

а) ако се ради о изражавању мишљења или када је изражавање у суштини истинито;

б) ако је лице које је наводно проузроковало штету било по закону обавезно износити или проносити изражавање, или износити или проносити изражавање у току законодавног, судског или управног поступка;

в) ако је изношење или проношење изражавања било разумно.

Када суд доноси овакву одлуку, узима у обзир све околности случаја, нарочито укључујући: начин, облик и време изношења или проношења

*изражавања, природу и степен проузроковане штете, добронамерности и придржавања опште прихваћених професионалних стандарда од стране штетника, вероватност да би штета настала да изражавање није изнесено или пронесено, податак да ли изражавање садржи објективну и тачну информацију о изражавању других лица и да ли се односи на питања из приватног живота оштећеног или питања од политичког или јавног значаја.*

12. **Резолуција Парламентарне скупштине Савјета Европе 1577 (из 2007. године) – ка декриминализацији клевете.** За потребе ове одлуке користи се неслужбени превод Резолуције, сачињен у Уставном суду БиХ, који у релевантном дијелу гласи:

[...]

*6. Закони против клевете теже легитимном циљу заштите угледа и права других. Ипак, Скупштина подстиче државе чланице да примјењују те законе с највећом суздржаношћу јер могу озбиљно нарушити слободу изражавања. Из тог разлога, Скупштина инсистира на постојању процедуралних гаранција које омогућавају свакоме ко је оптужен за клевету да поткријепи своје изјаве како би се ослободио могуће кривичне одговорности.*

*7. Осим тога, изјаве или тврдње које су дате у јавном интересу, чак и ако се покажу нетачним, не би требале бити кажњиве под условом да су дате без знања о њиховој нетачности, без намјере наношења штете и да је њихова истинитост провјерена с одговарајућом пажњом.*

*8. Скупштина жали због чињенице да се у више држава чланица кривично гоњење за клевету злоупотребљава у ономе што би се могло сматрати покушајима власти да ушуткају медијску критику. Такву злоупотребу – која доводи до истинске аутоцензуре медија и проузрокује прогресивно смањење демократске расправе и циркулације опитих информација – осудило је цивилно друштво, посебно у Албанији, Азербејџану и Руској Федерацији.*

*9. Скупштина се слаже с јасним ставом генералног секретара Савјета Европе, који је осудио пријетње кривичним гоњењем за клевету као*

*„посебно подмукао облик застрашивања“. Скупштина сматра неприхватљивом такву ненормалну употребу закона против клевете.*

*[...]*

*12. Сваки случај затварања медијског дјелатника је недопустива сметња слободи изражавања и подразумејева да, упркос чињеници да је њихов рад у јавном интересу, над новинарима виси Дамоклов мач. Читаво друштво трпи посљедице када се новинарима оваквим притисцима зачепе уста.*

*13. Скупштина сходно томе заузима став да затворске казне за клевету треба укинути без даљег одлагања. Посебно позива државе чији закони још увијек предвиђају затворске казне – иако се затворске казне заправо не изричу – да их без одлагања укину како не би дале било какав изговор, ма колико неоправдан, оним земљама које их настављају изрицати, изазивајући на тај начин корозију основних слобода.*

*14. Скупштина такође осуђује злоупотребу неразумно високих одитета и камата у случајевима клевете те истиче да досуђивање непропорционалног износа одитета такође може бити у супротности са чланом 10 Европске конвенције о људским правима.*

*[...]*

*17. Скупштина стога позива државе чланице да:*

*17.1. без одлагања укину затворске казне за клевету;*

*17.2. гарантују да нема злоупотребе кривичног гоњења за клевету и заштите независност тужилаца у овим случајевима;*

*17.3. прецизније дефинишу концепт клевете у свом законодавству како би се избјегла произвољна примјена закона и обезбиједило да грађанско право пружи дјелотворну заштиту достојанства лица погођених клеветом;*

*[...]*

*17.5. кажњавају затвором само подстицање на насиље, говор мржње и промоцију негационизма;*

*[...]*

*17.8. поставе разумне и пропорционалне максимуме за накнаду штете и камате у случајевима клевете, тако да опстанак окривљеног медијског тијела није доведен у опасност;*

*17.9. пруже одговарајуће законске гаранције за накнаду штете и камате које су несразмјерне стварној повреди;*

*17.10. ускладе своје законе с праксом Суда у погледу заштите новинарских извора.*

## **V. Допуствост**

13. Приликом испитивања допуствости захтјева Уставни суд је пошао од одредбе члана VI/3а) Устава БиХ који гласи:

*а) Уставни суд има искључиву надлежност да одлучује у споровима који по овом Уставу настају између ентитета, или између Босне и Херцеговине и једног или оба ентитета, или између институција Босне и Херцеговине, укључујући, али се не ограничавајући само на то:*

*- Да ли је одлука неког ентитета да успостави специјални паралелни однос са неком од сусједних држава сагласна овом Уставу, укључујући и одредбе које се односе на суверенитет и територијални интегритет Босне и Херцеговине.*

*- Да ли је неки члан устава или закона ентитета у сагласности са овим Уставом.*

*Спорове могу покретати само чланови Предсједништва, предсједавајући Министарског савјета, предсједавајући или замјеник предсједавајућег било којег вијећа Парламентарне скупштине, једна четвртина чланова било којег вијећа Парламентарне скупштине или једна четвртина било ког законодавног вијећа неког ентитета.*

14. Захтјеве за оцјену уставности поднијели су Денис Звиздић, други замјеник предсједавајућег Представничког дома Парламентарне скупштине Босне и Херцеговине, и 14 посланика Представничког дома Парламентарне скупштине Босне и Херцеговине, што значи да су захтјеве поднијели овлашћени субјекти у смислу члана VI/3а) Устава БиХ. Стога, имајући у виду одредбе члана VI/3а) Устава БиХ и члана 19 став (1) Правила Уставног суда, Уставни суд је утврдио да су поднесени захтјеви допуствиви зато што су их поднијели

овлашћени субјекти и односе се на питања из надлежности Уставног суда. Такође, не постоји ниједан формални разлог из члана 19 став (1) Правила Уставног суда због којег би се захтјеви могли прогласити недопустивим.

## **VI. Меритум**

15. Подносилац Звиздић тражи оцјену уставности члана 8 Закона о измјенама и допунама спорног закона којим су у спорни закон додати чл. 208а, 208б, 208в, 208г, 208д и 208ђ. Имајући у виду да су ове одредбе ступиле на снагу и постале дио тог закона, Уставни суд ће наведене одредбе разматрати као одредбе спорног закона, а не као члан 8 Закона о измјенама и допунама спорног закона. Надаље, подносиоци посланици траже оцјену уставности чл. 208а, 208б и 280а став (2) спорног закона. У погледу чињенице да су подносиоци посланици оспорили само став (2) члана 280а Уставни суд подсјећа да је у више предмета оцјењивао уставност закона у ширем уставном контексту, не ограничавајући се само на одредбе Устава које су наведене у захтјеву (види Уставни суд, Одлука о допустивости и меритуму број У-16/11 од 13. јула 2012. године, тачка 29, доступна на [www.ustavnisud.ba](http://www.ustavnisud.ba)). У конкретном случају Уставни суд сматра да не може засебно разматрати само став (2) члана 280а спорног закона без разматрања садржаја цијелог члана.

16. Подносиоци захтјева сматрају да оспорене одредбе нису у складу са чл. I/2, II/1 и II/2 у вези са чл. II/4 и II/6, као ни са чланом II/3х) Устава Босне и Херцеговине, чланом 10 Европске конвенције и чланом 19 Међународног пакта о грађанским и политичким правима. Уставни суд сматра да оспорене одредбе, у првом реду, покрећу уставно питање у односу на слободу изражавања.

### **Слобода изражавања**

17. Члан II/3 Устава Босне и Херцеговине у релевантном дијелу гласи:

*Сва лица на територији Босне и Херцеговине уживају људска права и основне слободе из става 2 овог члана, а она обухватају:*

*х) Слободу изражавања.*

18. Члан 10 Европске конвенције гласи:

*1. Свако има право на слободу изражавања. Ово право обухвата слободу сопственог мишљења, примања и саопштавања информација и идеја без мијешања јавне власти и без обзира на границе. Овај члан не спречава*

*државе да захтијевају дозволе за рад радио, телевизијских и кинематографских предузећа.*

*2. Пошто остваривање ових слобода повлачи за собом дужности и одговорности, оно се може подвргнути формалностима, условима, ограничењима или казнама прописаним законом и неопходним у демократском друштву у интересу националне безбједности, територијалног интегритета или јавне безбједности, ради спречавања нереда или криминала, заштите здравља или морала, заштите угледа или права других, спречавања откривања информација добијених у повјерењу, или ради очувања ауторитета и непристрасности судства.*

### **Уводне напомене**

### **Законско регулисање клевете у државама чланицама Савјета Европе**

19. У погледу питања законског регулисања клевете у државама чланицама Савјета Европе, Уставни суд примјећује да се Парламентарна скупштина Савјета Европе у својој Резолуцији 1577 (2007) заложила за декриминализацију клевете. У наведеној резолуцији Парламентарна скупштина Савјета Европе је указала на изузетну важност слободе изражавања и улогу штампе у демократском друштву. Такође је апеловала на државе чланице да законе против клевете примјењују с највећом суздржанашћу јер могу озбиљно нарушити слободу изражавања. Из тог разлога, Парламентарна скупштина Савјета Европе инсистира на постојању процедуралних гаранција које омогућавају свакоме ко је оптужен за клевету да поткријепи своје изјаве како би се ослободио могуће кривичне одговорности. На крају, позвала је државе чланице да, између осталог, без одлагања укину затворске казне за клевету, гарантују да нема злоупотребе кривичног гоњења за клевету и прецизније дефинишу концепт клевете у свом законодавству како би се избјегла произвољна примјена закона и обезбиједило да грађанско право пружи дјелотворну заштиту достојанства лица погођених клеветом. Осим тога, позвала је и да државе чланице поставе разумне и пропорционалне максимуме за накнаду штете и камате у случајевима клевете, те пруже одговарајуће законске гаранције за накнаду штете и камате које су несразмјерне стварној повреди (<https://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-XML2HTML-en.asp?fileid=17588&lang=en>). Иако Резолуција није обавезујући документ, Уставни суд примјећује да је у њој изражен чврст став Парламентарне скупштине Савјета Европе о потреби декриминализације клевете и, посебно, укидања затворске казне за клевету. У том контексту,

Уставни суд примјећује да је у државама чланицама питање клевете различито регулисано, па је тако у већини држава чланица Савјета Европе клевета регулисана одредбама кривичног законодавства. С друге стране, у појединим државама чланицама клевета је декриминализована већ дуги низ година. То су, према стању из 2012. године, Јерменија, Босна и Херцеговина, Грузија, Ирска, Црна Гора, Румунија, Украјина и Уједињено Краљевство, те Кипар, Естонија и Молдавија уз одређене изузетке (извор: <https://rm.coe.int/study-on-the-alignment-of-laws-and-practices-concerning-alignment-of-l/16804915c5>). Осим тога, према *International Press Institute*, само пет од 28 држава чланица Европске уније је укинуло кривичне законе о клевети и увреди, односно 17 земаља Европске уније још има законе о кривичном дјеловању увреде (извор: <http://legaldb.freemedia.at/defamation-laws-in-europe/#:~:text=In%20particular%2C%2017%20EU%20countries,than%20defaming%20a%20private%20citizen>). У својим каснијим резолуцијама [Резолуцији број 2035 о заштити безбједности новинара и слободе медија у Европи (2015) и Резолуцији број 2141 о нападима на новинаре и слободу медија у Европи (2017)] Парламентарна скупштина Савјета Европе је анализирала проблеме и кораке који се требају предузети унутар држава чланица према декриминализацији клевете и поштовању стандарда Европског суда. Њени ставови из наведених резолуција су подржани и додатно разрађени у многобројним одлукама Европског суда којима су успостављени строги критеријуми за прихватљиво ограничење слободе изражавања.

20. Поводом најаве усвајања законских одредби о криминализацији клевете и увреде у Републици Српској, Платформа за заштиту новинарства и безбједност новинара је на својој страници објавила упозорење (*alert*), у којем је, између осталог, указано да би ова кривична дјела, „уколико их Народна скупштина РС одобри, оставила широк спектар тумачења судовима при оцјени шта је клевета или увреда и могла би омогућити кривично гоњење новинара који извјештавају о корупцији и другим стварима од јавног интереса, као и било кога ко пише јавно на друштвеним мрежама“ (<https://fom.coe.int/en/alerte>).

21. Разматрајући наводе подносилаца захтјева, Уставни суд запажа да су захтјевима постављена озбиљна питања у погледу посљедица доношења оспорених одредби на слободу изражавања свих грађана Босне и Херцеговине, а посебно њиховог утицаја на новинаре и медије као „чуваре јавног интереса“ (*public watchdog*).

### **Анализа оспорених одредби**



22. Разматрајући питање ограничавања слободе изражавања у смислу става 2 члана 10 Европске конвенције, Европски суд је указао да приликом одлучивања у случајевима клевете треба водити рачуна о сљедећем: да ли постоји мијешање у право на слободу изражавања, да ли је мијешање прописано законом, да ли тежи остварењу легитимног циља и, на крају, да ли је мијешање „неопходно у демократском друштву“ (види, између осталих, Европски суд, *Меџлис Исламске заједнице Брчко и други против Босне и Херцеговине*, пресуда од 27. јуна 2017. године, представка број 17224/11, тачка 67).

23. Уставни суд примјећује да је неспорно да се свим оспореним одредбама прописује мијешање у право на слободу изражавања.

24. У погледу одговора на питање да ли је то мијешање „у складу са законом“, Уставни суд наглашава да се ради о оцјени уставности законских одредби. У вези с тим, Уставни суд сматра да оспорене одредбе задовољавају стандард „законитости“ јер су доступне и имају и одређени ниво прецизности с обзиром на то да се у разумној мјери могу предвидјети посљедице уколико се предузме нека од радњи инкриминисаних тим чланом. Међутим, Уставни суд напомиње да овај закључак о прецизности оспорених одредби у погледу услова да је мијешање у складу са законом не утиче на питање прецизности оспорених одредби за потребе оцјене пропорционалности мијешања.

25. Што се тиче питања да ли је мијешање у право на слободу изражавања „неопходно у демократском друштву“, односно да ли се оспореним одредбама успоставља правична равнотежа између циља који се жели постићи и средстава која се примјењују, Уставни суд ће ово питање у погледу одредбе члана 280а спорног закона испитати одвојено од осталих оспорених одредби.

#### **а) Пропорционалност мијешања у односу на члан 280а спорног закона**

26. Овај члан гласи:

*(1) Ко јавно изложи порузи, презиру или грубом омаловажавању Републику Српску, њену заставу, грб, амблем или химну казниће се казном затвора до три године.*

*(2) Ако је дјело из става 1. овог члана извршено на начин да се Република Српска означи као агресорска или геноцидна творевина или њени народи агресорским или геноцидним, учинилац ће се казнити казном затвора од шест мјесеци до пет година.*

(3) Ако је дјело из става 2. овог члана извршило службено или одговорно лице или лице у институцијама власти или органу који се финансира из јавног буџета, казниће се казном затвора од двије до десет година.

(4) Ако су дјела из ст. 1. до 3. овог члана извршена у намјери промјене уставног уређења Републике Српске, њене територијалне цјеловитости или независности, учинилац ће се казнити казном затвора од три до петнаест година.

27. У вези с питањем постојања легитимног циља за мијешање у право на слободу изражавања, Уставни суд запажа да циљ члана 280а спорног закона произлази из његовог садржаја – заштита угледа Републике Српске, њених народа и њених обиљежја (ст. 1 и 2). Такође, циљ овог члана је и заштита уставног уређења ентитета Република Српска (став 4). Иако се Народна скупштина РС није изјаснила о захтјеву, Уставни суд указује да је Европски суд у својој пракси, која се тичала вријеђања државних симбола који су важни свима у држави, указао на важност „унапређења друштвене кохезије“, па је прихватио да заштита тих симбола кореспондира „заштити права других“ као легитимном циљу из става 2 члана 10 Европске конвенције (види, нпр. Европски суд, *Fragoso Dacosta против Шпаније*, пресуда од 8. јуна 2023. године, представка број 27926/21, тачка 24). Уставни суд указује да у конкретном случају заштита угледа једног од ентитета у Босни и Херцеговини и његових симбола треба бити од важности свима у држави и такође може водити већој друштвеној кохезији. Стога, Уставни суд прихвата да се оспореном одредбом слиједи легитиман циљ „заштите права других“.

28. Разматрајући питање да ли је мијешање у слободу изражавања прописано у члану 280а спорног закона неопходно у демократском друштву, Уставни суд подсјећа да су с циљем заштите угледа Републике Српске и њених симбола прописане искључиво казне затвора у различитим распонима, без минималног ограничења до три године, од шест мјесеци до пет година, од двије до десет година и од три до 15 година за поједина изражавања која испуњавају услове који су наведени у ст. 1, 2, 3 и 4. Уставни суд сматра да су горње границе затворских казни заиста високе и ригорозне. Надаље, у случају дјела која испуњавају услове из ст. 2, 3 и 4 члана 280а спорног закона, минималне затворске казне су такође високе и ригорозне. Казне прописане за дјела у оспореној одредби, не само због максималне могуће казне него и због своје диспропорционално високе доње границе (ст. 2, 3 и 4), несумњиво могу имати велики одвраћајући учинак за грађане генерално, а нарочито за медије у испуњавању њихове кључне улоге у извјештавању и упозоравању јавности о

питањима од јавног интереса (види Европски суд, *Cumprănă и Mazăre против Румуније*, пресуда од 17. децембра 2004. године, представка број 33348/96, тачка 113). За успјешно функционисање сваког демократског друштва од великог је значаја да грађани, а посебно новинари, не зазиру од изношења мишљења о питањима од јавног интереса или од оправдане критике јавне власти због страха од затворске казне. У том контексту, Уставни суд подсјећа да је Европски суд обезбиједио снажну заштиту изјава које се односе на питања од јавног интереса, укључујући и оне које подразумевају критику на рачун политичара, владе, службеника, дакле јавних личности, али и других чланова друштва. При томе, слобода изражавања је примјењива не само на информације или идеје које наилазе на позитиван пријем или се сматрају неувредљивим или према њима постоји равнодушност већ и на оне које вријеђају, шокирају или узнемиравају државу или било који дио популације (види, нпр. Уставни суд, Одлука о допустивости и меритуму број *АП-3192/19* од 3. фебруара 2021. године, тачка 38, с даљњим референцама). Осим тога, Уставни и Европски суд су у својим одлукама указали да је употреба сарказма и ироније компатибилна с коришћењем слободe изражавања новинара и да је дозвољена већа слобода код хумористичких и сатиричких коментара (види, нпр. Уставни суд, Одлука о допустивости и меритуму број *АП-1031/19* од 10. новембра 2020. године, тачка 37, и Европски суд, *Ziemiński против Пољске* (Бр. 2), пресуда од 5. јула 2016. године, представка број 1799/07, тач. 44 и 45).

29. У конкретном случају Уставни суд сматра да су дјела описана у оспореној одредби формулисана тако широко да остављају широку могућност примјене и на изражавања која су шокантна, узнемирујућа или сатиричног карактера и у границама допуштеног преувеличавања, па чак и у односу на сатиричне коментаре који би се могли сматрати „поругом, презиром или омаловажавањем“ Републике Српске, њених органа и симбола. У вези с тим, Уставни суд узима у обзир да елемент субјективитета при оцјени инкриминисаног изражавања може створити неугодан и обесхрабрујући притисак на слободу медија и умјетника у њиховом изражавању. Иако је прихватио да је у конкретном случају мијешање у слободу изражавања у односу на све оспорене одредбе довољно прецизно да испуни услов „законитости“ (види тачку 24 ове одлуке), Уставни суд сматра да обим дјела која се могу сматрати кажњивим у складу с чланом 280а спорног закона доводи у питање пропорционалност мијешања кроз кривичне санкције. У вези с тим, Уставни суд не види ниједан аргумент за закључак да је овако оштра казна пропорционална легитимном циљу који се њом жели постићи. Осим тога, Уставни суд примјећује да кривично дјело из члана 280а спорног закона, за које је прописана казна затвора, оставља могућност примјене мјера

прописаних Законом о кривичном поступку за обезбјеђење присуства оптуженог лица и успјешно вођење кривичног поступка, односно могућност да се оптуженом одреди и притвор. Нема сумње да могућност лишења слободе прије самог суђења или током суђења додатно потврђује одвраћајући учинак члана 280а спорног закона у односу на било којег грађанина, а посебно у односу на новинаре (види Европски суди, *Yaşar Kaplan protiv Турске*, пресуда од 24. јануара 2006. године, представка број 56566/00, тач. од 35 до 46). У том контексту, Уставни суд подсјећа да је Парламентарна скупштина Савјета Европе у Резолуцији 1577 указала да је „сваки случај затварања медијског дјелатника недопустива сметња слободи изражавања и да цијело друштво трпи посљедице када се новинарима оваквим притисцима зачепе уста“ (види тачку 12 ове одлуке). Иако одређивање казне за кривична дјела спада, у принципу, у слободно поље процјене (*margin of appreciation*) надлежног законодавца, Уставни суд сматра да је законодавац у Републици Српској, прописујући кривичне санкције које би неизбежно имале одвраћајући учинак и водиле гушењу слободе медија и обесхрабривању појединаца од озбиљније критике органа власти овог ентитета, изашао из дозвољеног поља слободне процјене (види Европски суд, *Mahmudov u Agazade protiv Азербејџана*, пресуда од 18. децембра 2008. године, представка број 35877/04, ст. од 48 до 49; *op. cit.*, *Ситрџнџ и Мазаре против Румуније*, тач. од 113 до 114).

30. Све наведено је довољно да Уставни суд закључи да члан 280а није пропорционалан циљевима због којих је донесен и да такво мијешање у слободу изражавања није „неопходно у демократском друштву“.

31. Имајући у виду наведено, Уставни суд закључује да члан 280а спорног закона није у складу са чланом II/3х) Устава Босне и Херцеговине и чланом 10 Европске конвенције.

**б) Пропорционалност мијешања у односу на одредбе чл. 208а, 208б, 208в, 208г, 208д и 208ђ спорног закона**

32. Разматрајући питање кажњавања за клевету, Европски суд је у својој дугогодишњој пракси јасно указао да, с обзиром на слободу одлучивања коју државе уговорнице уживају према члану 10 Европске конвенције, кривична мјера као одговор на клевету се не може *per se* сматрати непропорционалном циљу који се жели остварити (види Европски суд, *Lindon, Otchakovsky-Laurens u July protiv Француске*, пресуда од 22. октобра 2007. године, представке бр. 21279/02 и 36448/02, тачка 59). У вези с тим, природа и озбиљност изречених санкција су фактори које треба пажљиво узети у обзир при оцјењивању пропорционалности

мијешања. Европски суд у својој пракси нарочито истиче да је потребно суздржати се од прибјегавања кривичном поступку у питањима која се односе на слободу изражавања одбране у судници у контексту кривичног поступка (види Европски суд, *Миљевић против Хрватске*, пресуда од 25. јуна 2020. године, представка број 68317/13, тачка 57, с даљњим референцама). Према је, у принципу, на домаћим судовима да, с обзиром на околности конкретног случаја, одреде адекватну казну, постоје заједнички стандарди у односу на слободу изражавања које Европски суд мора обезбиједити у складу с принципом пропорционалности. Ти стандарди су степен кривице дотичног лица, озбиљност кривичног дјела и да ли је оно поновљено (види Европски суд, *op. cit.*, *Fragoso Dacosta против Шпаније*, тачка 33). Осим тога, из праксе Европског суда произлази да при оцјени природе и озбиљности изречених санкција, Европски суд узима у обзир низ околности, као нпр. врсту санкције, висину новчане казне, могућност замјене новчане казне у казну затвора, условне осуде, ко је покренуо поступак, да ли осуда улази у кривичну евиденцију, социоекономски положај осуђеног и др. (види, нпр. Европски суд, *Бон против Хрватске*, пресуда од 18. марта 2021. године, представка број 26933/15, тачка 38, *Слава Јуришић против Хрватске*, пресуда од 8. фебруара 2018. године, представка број 79584/12, тач. 34–36, *Almeida Leitão Bento Fernandes против Португала*, пресуда од 12. марта 2015. године, представка број 25790/11, тачка 59, и *Długolecki против Пољске*, пресуда од 24. фебруара 2009. године, представка број 23806/03, тач. 45–47).

33. Имајући у виду ове стандарде, Уставни суд указује да то што је клевета, након дужег периода, поново прописана као кривично дјело није само по себи противно Уставу Босне и Херцеговине или Европској конвенцији. У погледу одговора на питање да ли се оспореним одредбама успоставља правична равнотежа између легитимног циља и употребе средстава, Уставни суд подсјећа да законодавне власти уживају одређено поље дискреције када доносе одређени закон. Осим тога, будући да се не ради о апсолутном праву, ограничење слободе изражавања је могуће у складу са ставом 2 члана 10 Европске конвенције. Разматрајући чл. 208а, 208б, 208в, 208г, 208д и 208ђ спорног закона, Уставни суд запажа да су оспореним члановима као кривичне санкције прописане искључиво новчане казне. Узимајући у обзир своју богату праксу у вези с овим питањем, Уставни суд примјећује да је распон прописаних новчаних казни приближан ономе који судови у Републици Српској и у Федерацији БиХ досуђују у парничним поступцима као компензацију за учињену клевету. Осим тога, закони о заштити од клевете у оба ентитета такође прописују могућност да судови нареду и јавно објављивање пресуде. Ово је довољно Уставном суду да закључи да

је овакво мијешање у слободу изражавања пропорционално, те да оспорене одредбе не излазе ван оквира „слободног поља процјене“ надлежног законодавца (у ентитету Република Српска).

34. Имајући у виду наведено, Уставни суд закључује да чл. 208а, 208б, 208в, 208г, 208д и 208ђ спорног закона не крше члан II/3х) Устава Босне и Херцеговине и члан 10 став 2 Европске конвенције.

35. Међутим, Уставни суд сматра нужним и да укаже да, иако није оцијенио неуставним чл. 208а, 208б, 208в, 208г, 208д и 208ђ спорног закона, надлежни органи у Републици Српској требају поступати с посебном пажњом у случају кривичног прогона за дјела прописана овим члановима, а нарочито водити рачуна да оспорене одредбе примјењују у складу са стандардима утврђеним дугогодишњом праксом Европског (види тачку 32), али и Уставног суда. Уставни суд нарочито указује да је потребно водити рачуна о томе да претјерано високе новчане казне могу представљати пријетњу с обесхрабрујућим учинком на слободу изражавања (види Европски суд, *Dareskizb LTD против Јерменије*, пресуда од 18. маја 2021. године, представка број 64004/11, тачка 43). У вези с тим, Уставни суд посебно указује на став Венецијанске комисије изражен у Мишљењу о законодавству које се односи на заштиту против клевете Републике Азербејџана од 11. и 12. октобра 2013. године (број CDL-AD(2013)024-е, [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2013\)024-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2013)024-e)). У тачки 38 тог документа Венецијанска комисија је навела да „[п]равни лијекови за клевету захтијевају помно разматрање. У обзир се морају узети специфичне околности случаја, а све санкције морају бити пропорционалне штети која је нанесена нечијем угледу. Треба избјегавати изрицање претјераних казних мјера, а изрицање затворских казни треба ограничити само на случајеве у којима постоје изузетне околности“. Имајући ово у виду, Уставни суд наглашава да би надлежни органи требали, колико је то могуће, избјегавати коришћење правних средстава која би могла одвратити грађане, а посебно новинаре, од изношења критичког мишљења о питањима од јавног интереса због страха од кривичних и других санкција (види, *mutatis mutandis, ibid.*, Венецијанска комисија, тачка 30).

#### **Остали наводи**

36. Уставни суд подсјећа да је, према добро утврђеној пракси Уставног суда, подносилац захтјева дужан да у захтјеву конкретно одреди у односу на које одредбе Устава Босне и Херцеговине или Европске конвенције тражи да се испита компатибилност и да те наводе

поткријепи одговарајућом аргументацијом која би указивала на сумњу у компатибилност законске одредбе (види Уставни суд, Одлука о допуствости и меритуму број У-12/13 од 5. јула 2013. године, тачка 16). Уставни суд наглашава да су подносиоци захтјева навели да су оспорене одредбе супротне и чл. I/2, II/1 и II/2 у вези са чл. II/4 и II/6 Устава Босне и Херцеговине, те члану 19 Међународног пакта о грађанским и политичким правима. Међутим, у погледу ових навода подносиоци захтјева нису понудили одговарајуће аргументе. Имајући ово у виду, као и закључке које је већ донио, Уставни суд сматра да ове наводе нема потребе посебно испитивати.

## VII. Закључак

37. Уставни суд закључује да је одредба члана 280а КЗРС супротна члану II/3х) Устава Босне и Херцеговине и члану 10 Европске конвенције због тога што не постоји пропорционалност између циља који се жели постићи и предвиђених средстава за постизање тог циља.

38. Уставни суд закључује да су одредбе чл. 208а, 208б, 208в, 208г, 208д и 208ђ КЗРС у складу са чланом II/3х) Устава Босне и Херцеговине и чланом 10 Европске конвенције.

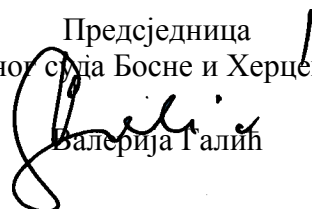
39. На основу члана VI/3а) Устава Босне и Херцеговине, члана 59 ст. (1), (2) и (3) и члана 61 ст. (2) и (3) Правила Уставног суда, Уставни суд је одлучио као у диспозитиву ове одлуке.

40. У смислу члана 43 Правила Уставног суда, судија Angelika Nußberger је дала издвојено мишљење о слагању које ће бити саставни дио ове одлуке.

41. С обзиром на наведену одлуку, Уставни суд сматра да није потребно посебно одлучити о захтјеву за привремену мјеру из предмета број У-21/23.

42. Према члану VI/5 Устава Босне и Херцеговине, одлуке Уставног суда су коначне и обавезујуће.

Предсједница  
Уставног суда Босне и Херцеговине



Валерија Галић

Издвојено мишљење о слагању судије Angelike Nußberger

Гласала сам као и моје колеге да члан 280а Кривичног законика Републике Српске није у складу са чланом II(3x) Устава Босне и Херцеговине ни са чланом 10 Европске конвенције. Ја бих пак установила да је потребно обавити детаљну анализу других одредби о клевети у свјетлу судске праксе Европског суда за људска права. Ни одредбе попут члана 208б став 4 Кривичног законика нису, према мом мишљењу, у складу са чланом II(3x) Устава Босне и Херцеговине ни са чланом 10 Европске конвенције јер не омогућавају разликовање истинитих од лажних исказа – што је битна разлика коју је потребно направити у случајевима слободе изражавања.