



**Organizacija za evropsku bezbednost i saradnju  
Kancelarija predstavnika za slobodu medija**

**Specijalni izveštaj**

**PRAVNO UZNEMIRAVANJE I ZLOUPOTREBA PRAVOSUDNOG SISTEMA ZA NAPAD  
NA MEDIJE**



23. NOVEMBAR 2021.

Autor: Ton van den Brandt

Sva prava zadržana. Samo pisani sadržaj ove publikacije može slobodno da se koristi i kopira u obrazovne i druge nekomercijalne svrhe, pod uslovom da svako takvo umnožavanje prati potvrda OEBS-a kao izvora.

Autorska prava na fotografije:

Naslovna strana: Shutterstock/icedmocha

strana 1: Shutterstock/Paul Mendoza

strana 5: Shutterstock/NickolayV

strana 7: Shutterstock/Feng Yu

strana 9: Shutterstock/AVN Photo Lab

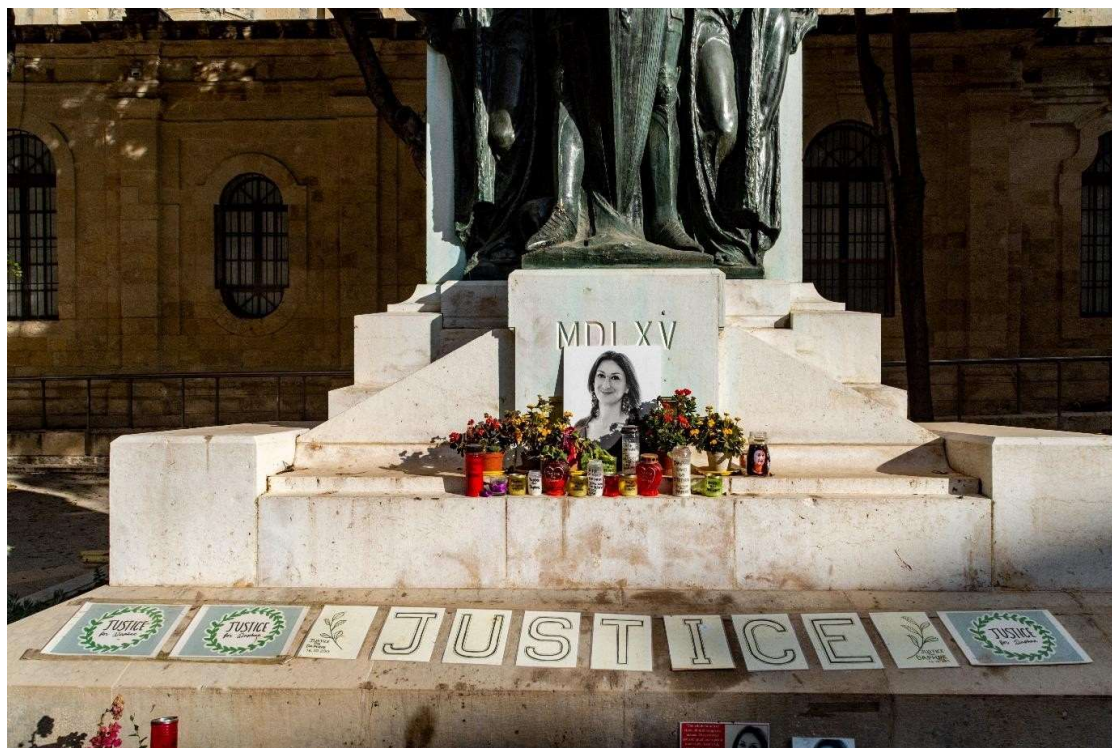
## *Uvod*

U oktobru 2017, na dan kada je ubijena jer je radila kao istraživački novinar, malteška reporterka Dafne Karuana Galicija (Daphne Caruana Galizia) imala je više od 40 tužbi podnetih protiv nje od strane zvaničnika, kompanija i pojedinaca.

Nažalost, ovo nije jedini slučaj u regionu OEBS-a da je novinarka tužena samo zato što radi svoj posao. Osim pretnje fizičkim nasiljem i nasiljem na mrežama, mnogi novinari i drugi medijski radnici suočavaju se sa stvarnim rizikom da budu meta pravnog uznemiravanja i zlonamernih sudskih postupaka, pri čemu se zakon zloupotrebljava da bi ih sprečio da rade svoj posao, ili se koristi kao sredstvo odmazde za njihove neželjene istrage ili izveštavanje.

Taj rizik dolazi u mnogim oblicima, od administrativnih sankcija ili krivičnog gonjenja, do (mogućnosti) dugih i skupih parničnih postupaka koje pokreću moćni pojedinci i organizacije – fenomen koji se često naziva i Strateški postupci protiv učešća javnosti (Strategic Lawsuits Against Public Participation - SLAPP). Takvo pravno uznemiravanje može da predstavlja ozbiljnu pretnju po bezbednost i ekonomski položaj medija i medijskih radnika, i stoga ima snažan efekat zastrašivanja za medijski pluralizam, podrivajući novinarsku slobodu u regionu OEBS-a.

Predstavnik OEBS-a za slobodu medija (RFoM) stoga smatra da je pravo vreme da se objavi ovaj specijalni izveštaj, koji se delimično nadovezuje na ranije publikacije Kancelarije za slobodu medija. Ovaj sažeti dokument nema za cilj da pokrije kompletnu i široku oblast pravnog uznemiravanja medija, već se fokusira na tri najosetljivije i najaktuelnije teme: optužbe za „ekstremizam“ i terorizam prema javnom pravu; tužbe za klevetu prema javnom pravu; i tendenciozne privatne tužbe protiv novinara i drugih medijskih radnika. Cilj izveštaja je da pruži opšte smernice državama učesnicama OEBS-a u vezi sa njihovim opredeljenjima.



## ***I. Principi i opredeljenja OEBS-a u pogledu pravne bezbednosti medija***

Korišćenje pravnih instrumenata i procedura u svrhu uznemiravanja, zastrašivanja, ometanja i gušenja novinarskog rada je u oštroj suprotnosti sa bezbednošću medijskih radnika koja je utemeljena u raznim principima OEBS-a o slobodi izražavanja i slobodi medija. U toku više od 40 godina od osnivanja OEBS-a, države učesnice su preuzele brojne obaveze koje naglašavaju važnost da nezavisni mediji mogu slobodno i bezbedno da rade svoj posao.

To je kulminiralo *Odlukom o bezbednosti novinara* iz 2018. godine, kojom Ministarski savet OEBS-a podseća da „svako ima pravo na slobodu mišljenja i izražavanja, u skladu sa Univerzalnom deklaracijom o ljudskim pravima, posebno članom 19, i Međunarodnim paktom o građanskim i političkim pravima (ICCPR), posebno članom 19, te da ona predstavlja jedan od suštinskih temelja demokratskog društva i jedan od osnovnih uslova za njegov napredak i razvoj”. Ta Odluka takođe ponovo potvrđuje da su „nezavisni mediji od suštinskog značaja za slobodno i otvoreno društvo i odgovorne sisteme vlasti, i od posebne su važnosti u zaštiti ljudskih prava i osnovnih sloboda, kao što je navedeno u Dokumentu sa Moskovskog sastanka Konferencije o ljudskoj dimenziji KEBS-a iz 1991”.<sup>1</sup>

Ministarski savet takođe prepoznaje „važnost istraživačkog novinarstva, i da sposobnost medija da istražuju i objave rezultate svojih istraživanja, uključujući i na internetu, bez straha od odmazde, može igrati važnu ulogu u našim društvima, kao i pozivanje na odgovornost javnih institucija i službenika”. Dalje savet izražava zabrinutost zbog činjenice „da korišćenje neprimerenih restriktivnih mera protiv novinara može da utiče na njihovu bezbednost i da im onemogućuje pružanje informacija javnosti, čime se negativno utiče na ostvarivanje prava na slobodu izražavanja“.

U ovoj Odluci, Ministarski savet prihvata širok koncept bezbednosti, koji obuhvata pravnu bezbednost medija, pokazujući da je „duboko zabrinut za sva kršenja ljudskih prava i zloupotrebe počinjene u vezi sa bezbednošću novinara, uključujući one koje obuhvataju [...] zastrašivanje, uznemiravanje i pretnje svih oblika, poput fizičkih, pravnih, političkih, tehnoloških ili ekonomskih, sa ciljem da se obuzda njihov rad”. Uz to, Ministarski savet javno i nedvosmisleno osuđuje „sve napade i nasilje nad novinarima kao što su [...] zastrašivanje, uznemiravanje i pretnje svih oblika, poput fizičkih, pravnih, političkih, tehnoloških ili ekonomskih, koji se koriste za suzbijanje njihovog rada i/ ili neopravdano prisilno zatvaranje njihovih kancelarija [...]”.

Ministarski savet stoga poziva države učesnice da „svoje zakone, politike i prakse, koji se odnose na slobodu medija, u potpunosti usklade sa svojim međunarodnim obavezama i opredeljenjima i da ih preispitaju i, gde je potrebno, ukinu ili izmene tako da ne ograničavaju mogućnost novinara da obavljaju svoj posao nezavisno i bez nepotrebnog mešanja”.

Konačno, Ministarski savet apeluje na države učesnice da obezbede da „zakoni o kleveti ne sadrže preterane sankcije ili kazne koje bi mogle da ugroze bezbednost novinara i/ili efektivno cenzurišu novinare i ometaju njihovu misiju informisanja javnosti i, gde je potrebno, da revidiraju i opozovu takve zakone, u skladu sa obavezama država učesnica prema međunarodnom pravu o ljudskim pravima”.

---

<sup>1</sup> Organizacija za evropsku bezbednost i saradnju, Ministarski savet u Milanu, 7. decembra 2018; *Odluka br. 3/18 Bezbednost novinara*. <https://www.osce.org/chairmanship/406538>

Dva dodatna dokumenta OEBS-a uključuju neke konkretne obaveze u vezi sa primenom pravnih sredstava za ometanje slobode izražavanja i slobodnih medija.

U *Istanbulskoj povelji za evropsku bezbednost* iz 1999. godine, države učesnice izražavaju duboku zabrinutost zbog „primene zakonskih ograničenja i uznemiravanja, da bi se građani lišili slobodnih medija“ i naglašavaju „potrebu da se obezbedi sloboda izražavanja“ kao „suštinski element političkog diskursa u svakoj demokratiji”.<sup>2</sup>

U *Odluci o promovisanju tolerancije i slobode medija na Internetu* iz 2004. godine, države učesnice OEBS-a utvrđuju da rad Predstavnik OEBS-a za slobodu medija podrazumeva rano upozoravanje „kada se zakoni ili druge mere koje zabranjuju govor motivisan rasističkim, ksenofobičnim, antisemitskim ili drugim srodnim predrasudama sprovode na diskriminatoran ili selektivan način u političke svrhe, što može dovesti do ometanja izražavanja alternativnih mišljenja i stavova”.<sup>3</sup>

## **II. Javno pravo**

Primena javnog prava<sup>4</sup> protiv medijskih radnika ima dugu i ozloglašenu istoriju. Javno pravo uključuje vršenje državne vlasti i korišćenje državnih resursa i poznato je da je posebno podložno zloupotrebama, kako bi se učutkalo medijsko izveštavanje o pitanjima koja su osetljiva ili kritična za državne organe, što ponekad rezultira dugim zatvorskim kaznama ili tako visokim novčanim kaznama koje mogu da izazovu potpuno gašenje nekog medija.

Zloupotreba javnog prava kreće se, između ostalog, od optužbi i zabrana protiv medijskih radnika u vezi sa narušavanjem privatnosti, nepoštovanjem suda ili otkrivanjem poverljivih informacija, do prinudnih mera za one koji ne žele da otkriju svoje poverljive izvore. Ona takođe uključuje zloupotrebu administrativnih ili krivičnih sankcija, novčane kazne, kućni pritvor i pritvor zbog klevete, poreske prekršaje, posedovanje droge, izazivanje nacionalne i verske mržnje, kršenje policijskog časa, huliganizam, učešće u nepoželjnim organizacijama, kršenje zakona o javnim okupljanjima i javnom redu, ili, na drugom kraju spektra, odavanje državnih tajni, iznudu, špijunažu, „ekstremizam“ i terorizam.<sup>5</sup>

Vrlo često se izmišljaju optužbe i tužbe. U takvim slučajevima, vlasti zloupotrebljavaju elemente javnopravnih postupaka da zastraše i ometaju medijske radnike – na primer tako što ih hapse i drže u pritvoru satima ili danima; zaplenom njihovih kancelarija i domova i konfiskacijom imovine, papira i opreme, uključujući prinudnu predaju istraživačkog materijala; ili pozivanjem da više puta dođu u policijsku stanicu da svedoče.

Pošto je štetan i zastrašivački efekat takvih pravnih procedura u znatnoj suprotnosti sa opredeljenjima država učesnica OEBS-a i međunarodnim standardima ljudskih prava u vezi

---

<sup>2</sup> Organizacija za evropsku bezbednost i saradnju, Istanbul, novembar 1999, januar 2000/Corr.; *Povelja za evropsku bezbednost, kao deo Istanbulskog dokumenta*, PCOEW389. <https://www.osce.org/files/f/documents/4/2/17502.pdf>

<sup>3</sup> Organizacija za evropsku bezbednost i saradnju, 11. novembar 2004; *Odluka br. 663, Promovisanje tolerancije i slobode medija na Internetu*, PC.Dec/633. <https://www.osce.org/files/f/documents/8/1/16912.pdf>

<sup>4</sup> Javno pravo obuhvata sva pravna pitanja koja mogu nastati između države i javnosti, što znači da obuhvata krivično, poresko i ustavno i upravno pravo. U nekim državama i pravnim sistemima, privatna lica takođe mogu pokrenuti krivični postupak.

<sup>5</sup> U skoro 25 godina postojanja, Predstavnik OEBS-a za slobodu medija (RFoM) je vršio brojne intervencije u vezi sa skoro svim vidovima krivičnog gonjenja medijskih radnika u regionu OEBS-a.



sa slobodom izražavanja i slobodom medija, Predstavnik OEBS-a za slobodu medija (RfoM) preporučuje vlastima država učesnica da iskažu najveću moguću uzdržanost pri primeni javnog prava protiv novinara i drugih medijskih radnika, i da ga koriste samo kao krajnje sredstvo, osiguravajući da svako moguće mešanje bude opravdano važnijim zahtevom u javnom interesu i srazmerno legitimnom cilju kome se teži.

RFoM takođe preporučuje da vlasti država učesnica obezbede adekvatan i istinski nezavisan sudski nadzor nad javnopravnim postupcima protiv novinara i drugih medijskih radnika.

RFoM dalje apeluje na sve učesnike u ovakvim pravnim postupcima, a posebno na pravosudne organe, da budu na oprezu zbog zloupotreba javnog prava u političke svrhe.

Kao što je već rečeno, ovaj izveštaj se fokusira na nekoliko odabranih tema. One zaslužuju pažnju same po sebi, ali takođe služe kao primeri problematične prirode zloupotrebe pravosudnog sistema protiv novinara i drugih medijskih radnika. Mnogi od principa navedenih u naredna dva odeljka su stoga generalno primenjivi na zloupotrebu svih drugih odredbi javnog prava protiv medija. Sledeći odeljak se bavi optužbama za „ekstremizam“ i terorizam, dok se četvrto poglavlje fokusira na primenu javnog prava u pogledu klevete.

### ***III. Javno pravo: optužbe za „ekstremizam“ i terorizam***

Iako u potpunosti prepoznaje potrebu vlasti svih država učesnica da zaštite svoje građane od nasilnog i terorističkog ponašanja, Predstavnik OEBS-a za slobodu medija (RFoM) je, uz veliku zabrinutost, primetio tendenciju vlasti da koriste optužbe za „ekstremizam“ i terorizam protiv novinara i drugih medijskih radnika.

Već 2014. godine RFoM je izjavio da „države članice OEBS-a odgovaraju na pretnje ekstremista kreiranjem zakona koji uključuju odredbe koje bi mogle ozbiljno da ograniče slobodu izražavanja i slobodne medije, na internetu i van njega“.<sup>6</sup> U 2016, RFoM je sa zabrinutošću primetio da se „u mnogim državama učesnicama medijsko izveštavanje o osetljivim pitanjima, uključujući terorizam ili antivladine aktivnosti, smatra podrškom terorizmu“.<sup>7</sup> U mnogim državama učesnicama ovaj trend je praćen takozvanim antiekstremističkim i antiterorističkim odredbama koje kriminalizuju otkrivanje poverljivih informacija i istovremeno podrivaju pravo novinara da sačuvaju poverljivost svojih izvora.

Sve navedeno čini zakonodavstvo o ovim pitanjima moćnim oruđem u rukama onih koji žele da učutkaju nepoželjne glasove ili izbegnu uvid javnosti. Štaviše, ovi zakoni redovno sadrže nejasne definicije i širokog su opsega, što omogućava proizvoljnu primenu takvih zakona. Često ne uspevaju da jasno definišu ključne elemente, već umesto toga koriste heterogenu, široku ili otvorenu listu delikta koja uključuje komponente kao što su „javno objašnjenje i opravdanje terorizma“, „razbuktavanje društvenog neprijateljstva“, „propaganda verske superiornosti“, „klevetničke optužbe za ekstremizam protiv javnih službenika“, „pružanje

---

<sup>6</sup> Organizacija za evropsku bezbednost i saradnju, Predstavnic za slobodu medija Dunja Mijatović, 7. oktobar 2014; Saopštenje predstavnika OEBS-a za slobodu medija o uticaju zakona protiv ekstremizma na slobodu izražavanja i slobodu medija (No. 06/2014). <https://www.osce.org/fom/125186>

<sup>7</sup> Organizacija za evropsku bezbednost i saradnju, Predstavnic za slobodu medija Dunja Mijatović, 1 septembar 2016; Saopštenje predstavnika OEBS-a za slobodu medija o slobodi izražavanja i borbi protiv terorizma (No. 6/2016). <https://www.osce.org/fom/261951>

informativnih usluga ekstremistima“ i „huliganizam“.

Ovakvi zakoni su posebno problematični kada ne definišu na pravi način kriterijume i zaštitne mere koje su neophodne da bi se garantovalo njihovo pravično tumačenje i primena, i za postizanje adekvatne ravnoteže sa slobodom medija i slobodom izražavanja. Uz to, u nekoliko slučajeva objašnjenje i sprovođenje ovih zakona stavljeni su u ruke politički kontrolisanih organa kojima nedostaje nezavisan sudski nadzor.



Naravno, kada se nasilje podstiče ili koristi, ili aktivnosti predstavljaju direktnu i neposrednu pretnju osnovnim ustavnim stubovima demokratskog društva ili ljudskim pravima, vlasti mogu – i čak su obavezne prema međunarodnim standardima ljudskih prava – da reaguju u skladu sa tim. Međutim, svaki odgovor koji ima za cilj zaštitu od podsticanja na nasilje, nasilnih radnji i terorizma uvek treba da bude usklađen sa osnovnim pravom na slobodu izražavanja i slobodu medija, što omogućava kontroverzne i provokativne političke stavove, kao deo pluralističkih i demokratskih debata. Čak i u teškim vremenima, vlasti moraju stvoriti okruženje koje pogoduje slobodnom protoku informacija i medijskom pluralizmu, uključujući pravo novinara i drugih medijskih radnika da rade slobodno i bezbedno, i da sačuvaju poverljivost svojih izvora.

Ukratko, sva ograničenja slobode izražavanja i slobodnih medija, nametnuta antiekstremističkim i antiterorističkim propisima, uvek treba da poštuju opredeljenja OEBS-a i međunarodno pravo, posebno član 19 Međunarodnog pakta o građanskim i političkim pravima koji štiti pravo na slobodu izražavanja.

Stoga, RFoM preporučuje da sve države učesnice izričito potvrde da mediji imaju slobodu da izveštavaju o „ekstremizmu“ i terorizmu, te da je izveštavanje o ovim temama od javnog interesa, ključno za javnu debatu i nije isto što i njihova podrška.

RFoM dalje preporučuje da države učesnice jasno i na odgovarajući način definišu, u skladu sa međunarodnim pravom o ljudskim pravima i standardima koje su uspostavila međuvladina tela, kao što je Venecijanska komisija Saveta Evrope,<sup>8</sup> pravne pojmove koji se koriste u zakonodavstvu, programima i inicijativama čiji je cilj sprečavanje ili suzbijanje „ekstremizma“ i terorizma.

RFoM takođe preporučuje da države učesnice obezbede zakonske proceduralne zaštitne mehanizme koji obezbeđuju pravo novinara na neotkrivanje izvora i adekvatan sudski nadzor, pre nego što organi za sprovođenje zakona i obaveštajne agencije mogu da pristupe novinarskim arhivama.

#### ***IV. Javno pravo: kleveta***

Značajan broj optužbi protiv medijskih radnika i medija zasnovan je na zakonima o kleveti (kaljanje časti i poruga) ili sličnim odredbama o uvredi (uključujući posebne zakone koji štite ugled ili čast određenih osoba ili grupa ljudi, ili „čast“ države i državne simbole), zakonima o bogohuljenju i verskim uvredama.<sup>9</sup> U 2017. godini, studija koju je naručio RFoM otkrila je da tri četvrtine država učesnica ima krivične propise o kleveti i uvredi u svojim zakonicima. Autori su takođe otkrili da je kazna zatvora moguća sankcija u velikoj većini ovih zakona, uz druge vrste sankcija uključujući novčane kazne i, ređe, popravni rad ili gubitak određenih političkih prava.<sup>10</sup>

Od samog početka RFoM se zalagao za dekriminalizaciju klevete – kako bi se okončao efekat zastrašivanja koji čak i mogućnost sankcija zasnovanih na ovakvim zakonima može imati na slobodu medija, sa odredbama koje guše neslaganje i debatu i koje obezbeđuju vlastima mogućnost da obeshrabre, prete i sankcionišu medije koji (planiraju da) informišu o kritičnim ili osetljivim temama.

Druge organizacije i institucije za zaštitu ljudskih prava i slobodu medija izrazile su istu zabrinutost. Već 2002. godine, specijalni izvestilac UN-a za slobodu mišljenja i izražavanja i specijalni izvestilac OAS-a (Organizacije američkih država) za slobodu izražavanja pridružili su se RFoM-u u deklaraciji u kojoj se navodi da: „Krivična dela klevete nisu opravdanje za ograničenje slobode izražavanja; treba ukinuti zakone o krivičnoj odgovornosti za klevetu [...]”.<sup>11</sup>

Osam godina kasnije, kada im se pridružio specijalni izvestilac ACHPR-a (Afričke komisije za ljudska prava i prava naroda) za slobodu izražavanja i pristup informacijama, ovi

---

<sup>8</sup> Videti na primer: Evropska komisija za demokratiju kroz pravo (Venecijanska komisija), Strazbur, 20. jun 2012; *Mišljenje o Saveznom zakonu o borbi protiv ekstremističke delatnosti Ruske Federacije, Mišljenje br. 660 / 2011 CDL-AD(2012)016 Or. Engl.* Usvojila Venecijanska komisija na svojoj 91. plenarnoj sednici (Venecija, 15-16. jun 2012). [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2012\)016-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2012)016-e)

<sup>9</sup> Mnoštvo nacionalnih razlika u regionu OEBS-a može se uočiti u upotrebi izraza kao što su „kleveta“, „kaljanje časti“, „poruga“, „uvreda“ itd., kao i razlike između pravnih komponenti relevantnih odredbi. Za potrebe ovog izveštaja, podrazumeva se da termin kleveta obuhvata sve zakonske odredbe u vezi sa pitanjima klevete i uvrede u odgovarajućim javnopravnim zakonima država učesnica.

<sup>10</sup> Organizacija za evropsku bezbednost i saradnju, (naručio) predstavnik za slobodu medija OEBS-a, Autor/glavni istraživač: Scott Griffen, direktor programa za slobodu štampe, Međunarodni institut za štampu (International Press Institute), glavni urednik: Barbara Trionfi, izvršni direktor, Međunarodni institut za štampu, mart 2017; *Zakoni o kleveti i uvredi u regionu OEBS-a: Komparativna studija*. <https://www.osce.org/files/f/documents/b/8/303181.pdf>

<sup>11</sup> Specijalni izvestilac Ujedinjenih nacija (UN) za slobodu mišljenja i izražavanja, Predstavnik Organizacije za evropsku bezbednost i saradnju (OEBS) za slobodu medija, Specijalni izvestilac Organizacije američkih država (OAS) za slobodu izražavanja, 2002; *Zajednička deklaracija -Međunarodni mehanizmi za unapređenje slobode izražavanja*. <https://www.osce.org/fom/39838>



međunarodni izviestioci su izjavili „sva krivična dela klevete u zakonima su problematična” i proglasili krivično delo klevete za jednu od deset ključnih pretnji slobodi izražavanja.<sup>12</sup>



I Komitet za ljudska prava UN-a<sup>13</sup> i Evropski sud za ljudska prava (ESLJP) zauzeli su slične stavove, a drugi pomenuti je u presudi iz 2004. godine dodao da će „izricanje kazne zatvora za medijski delikt biti u skladu sa slobodom izražavanja novinara, kao što je zagarantovano članom 10. Konvencije, samo pod izuzetnim okolnostima, posebno kada su druga osnovna prava ozbiljno narušena, kao, na primer, u slučaju govora mržnje ili podsticanja na nasilje”.<sup>14</sup> U kasnijim predmetima, ESLJP je čak utvrdio da izricanje kazne zatvora u predmetima vezanim za klevetu predstavlja povredu slobode izražavanja sadržane u članu 10. Evropske konvencije o ljudskim pravima, bez obzira na to da li je utvrđivanje same krivične odgovornosti moglo biti opravdano.<sup>15</sup>

Zabrinutost zbog krivičnog dela klevete posebno je izražena kada je navodna žrtva visoki javni zvaničnik. RFoM je izjavio 2000. godine, zajedno sa izviestiocima UN-a i OAS-a, da „zakoni o kleveti treba da odražavaju važnost otvorene debate o pitanjima od javnog značaja i princip da su javne ličnosti obavezne da prihvate veći stepen kritike nego privatna lica“ i

---

12 Specijalni izviestilac UN za slobodu mišljenja i izražavanja, predstavnik OEBS-a za slobodu medija, specijalni izviestilac OAS-a za slobodu izražavanja i specijalni izviestilac Afričke komisije za ljudska prava i prava naroda (ACHPR) za slobodu izražavanja i pristup informacijama, 2010; *Zajednička deklaracija povodom desete godišnjice: Deset ključnih izazova za slobodu izražavanja u narednoj deceniji*. <https://www.osce.org/files/f/documents/d/e/41439.pdf>

13 Komitet UN za ljudska prava, 102. zasedanje Ženeva, 12. septembar 2011; Opšti komentar br. 34 (CCPR/C/GC/34). <https://www2.ohchr.org/english/bodies/hrc/docs/gc34.pdf>

14 Savet Evrope, Evropski sud za ljudska prava, Strazbur, 17. decembar 2004; *Predmet Cumpănă i Mazăre protiv Rumunije*, (Predstavka br. 33348/96). <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-67816>

15 Videti na primer: Savet Evrope, Evropski sud za ljudska prava (Drugo odeljenje), Strazbur, 24. septembar 2013; *Predmet Belpietro protiv Italije*, (Predstavka br. 43612/10), ili Savet Evrope, Evropski sud za ljudska prava (Prvo odeljenje), Strazbur, 19. decembar 2013; *Predmet Affaire Mika protiv Grčke*, (Predstavka br. 10347/10). <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-139487>

zalagao se za ukidanje „zakona koji pružaju posebnu zaštitu javnim ličnostima“.<sup>16</sup> Zajednička deklaracija iz 2010. godine posebno je pomenula neuspeh mnogih zakona o kleveti da zahtevaju od javnih zvaničnika i ličnosti da tolerišu veći stepen kritike u odnosu na obične građane.

Godinu dana kasnije, Komitet UN za ljudska prava je izjavio da „sama činjenica da se oblici izražavanja smatraju uvredljivim za javnu ličnost nije dovoljna da opravda izricanje novčanih kazni, mada javne ličnosti takođe mogu imati koristi od odredbi Pakta“.<sup>17</sup> ESLJP je u brojnim prilikama navodio da su granice prihvatljive kritike šire u pogledu političara koji deluje u javnom svojstvu nego u pogledu privatnog lica: „U demokratskom društvu, aktivnosti vlade moraju biti podvrgnute pažljivoj kontroli od strane ne samo zakonodavnih vlasti, već i štampe i javnog mnjenja.“<sup>18</sup>

Uzimajući to u obzir, RFoM preporučuje da sve države učesnice OEBS-a prepoznaju efekat zastrašivanja koji odredbe javnog prava o kleveti imaju na pravo medija da slobodno objavljuju vesti, kao i pravo javnosti da prima informacije i ideje, i stoga preporučuje vlastima svih država učesnica OEBS-a da se uzdrže od optuživanja novinara i drugih medijskih radnika za klevetu.

RFoM preporučuje svim državama učesnicama OEBS-a da uklone klevetu iz svojih krivičnih zakona.

RFoM predlaže da bi, kao moguću prelaznu meru ka uklanjanju iz javnog prava, vlasti mogle da prebace klevetu iz krivičnih zakona u svoje upravne zakone, pod uslovom da relevantne odredbe imaju mnogo manje kazneno dejstvo i da iste isključuju svaki oblik pritvora.

Međutim, pošto upravno pravo i dalje uključuje vršenje državne vlasti – i stoga sadrži rizik od efekata zastrašivanja i zloupotrebe – a često nema nezavisan sudski nadzor, RFoM preporučuje da države učesnice OEBS-a priznaju da je kleveta povreda parničnog zakona koju treba rešavati kroz privatno pravo. Ograničenja mogućeg iznosa naknade štete koji se dodeljuje u parničnom postupku za klevetu treba da budu proporcionalna, kako bi se sprečio mogući efekat zastrašivanja novinara i medijskih radnika ugrožavanjem njihove ekonomske egzistencije.

## V. *Zloupotreba privatnog prava*

Nažalost, privatno pravo<sup>19</sup> se može, u rukama zlonamernih lica, pretvoriti i u opaki instrument za cenzuru, zastrašivanje i utišavanje kritičkih glasova, kao i za opterećivanje medijskih radnika i medija troškovima pravne odbrane dok ne odustanu od svog izveštavanja.

---

<sup>16</sup> Specijalni izvestilac Ujedinjenih nacija (UN) za slobodu mišljenja i izražavanja, Predstavnik OEBS-a za slobodu medija, Specijalni izvestilac OAS-a za slobodu izražavanja, 2000; *Zajednička deklaracija -Međunarodni mehanizmi za unapređenje slobode izražavanja*. <https://www.osce.org/fom/40190>

<sup>17</sup> Komitet UN za ljudska prava, 102. zasedanje Ženeva, 12. septembar 2011; Opšti komentar br. 34 (CCPR/C/GC/34). <https://www2.ohchr.org/english/bodies/hrc/docs/gc34.pdf>

<sup>18</sup> Evropski sud za ljudska prava, 8. jul 1986; Predmet *Lingens protiv Austrije*, (Predstavka br. 9815/82). <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-57523>

<sup>19</sup> Privatno pravo se često definiše kao deo prava koji se bavi aspektima odnosa između pojedinaca koji nisu od direktnog značaja za državu. Ono obuhvata imovinsko i fiducijarno pravo, porodično pravo, ugovorno pravo, trgovačko pravo i deliktno pravo. Treba imati na umu da u određenim okolnostima državni zvaničnici i organi mogu delovati i kao privatna pravna lica, u kom slučaju podležu privatnom pravu.

Pošto je poznato da većina parničnih postupaka pruža manje zaštite tuženim stranama u postupku nego javnopravni postupci, takve tužbe mogu predstavljati ozbiljan problem.

Pravno uznemiravanje putem privatnog prava obično počinje pretećom pravnom korespondencijom i može se nastaviti pokretanjem (niza) postupaka, za koje odbrana može koštati bogatstvo i znatno okupirati vreme i resurse tuženih lica. Tužbe se mogu zasnivati na više pravnih osnova, uključujući, između ostalog, klevetu, (ekonomski) delikt, radno pravo, sudske zabrane i zakon o privatnosti.



Ova vrsta pravnog uznemiravanja i pravosudne zloupotrebe privukla je znatnu pažnju poslednjih decenija, uglavnom pod terminom Strateški postupci protiv učešća javnosti, ili SLAPP. Prvobitno korišćen za opisivanje građanskih tužbi ili protivtužbi<sup>20</sup>, prema nekim učenjacima i stručnjacima, termin SLAPP je evoluirao i obuhvata sve vrste pravnih radnji, uključujući javnopravne postupke poput onih pomenutih u prethodnim delovima ovog izveštaja.

Praksu uznemirujućih, zlonamernih postupaka i taktike parničenja generalno karakterišu tri specifične osobine, koje su sve u suprotnosti sa istinskom primenom prava ili legitimnom pravnom zaštitom: (1.) njihova osnova, koja uglavnom nije meritorna, neozbiljna je ili veoma preuveličana; (2.) njihova namera<sup>21</sup> i cilj, a to je da zastraše, cenzurišu, proizvedu efekat zastraživanja, utišavanja i da iscrpe i potroše tuženu stranu finansijski i psihički; i (3.) traženi pravni lekovi, koji su obično prekomerno veliki.

---

<sup>20</sup> George W. Pring, *SLAPPs: Strateški postupci protiv učešća javnosti*, 7 Pace Envtl. L. Rev. 3 (1989).  
<https://digitalcommons.pace.edu/pelr/vol7/iss1/11>

<sup>21</sup> Važno je napomenuti da se u literaturi o anti-SLAPP propisima raspravlja o pitanju da li treba koristiti kriterijum „namere“, jer može dovesti do neefikasnih pravnih ili političkih strategija za sve osim za najočiglednije zlonamerne ili vidno neosnovane tužbe.

Pored ovih karakteristika, takve zlonamerne tužbe često karakteriše disparitet u moći i resursima (nejednakost oružja) između podnosioca tužbe i tuženog. Takođe, one imaju tendenciju da rezultiraju produženim, razvučenim postupkom, sa onoliko zakonskih smetnji i proceduralnih prepreka na koliko se podnosilac tužbe može pozvati.

Prepoznajući važnost potrebe da se reši ova zloupotreba pravosudnog sistema i da se tužena lica zaštite od ovog oblika pravnog uznemiravanja, u skorije vreme pokrenuto je nekoliko poziva i inicijativa za donošenje novih propisa (na primer u Evropskoj uniji<sup>22</sup> i sa Savetom Evrope<sup>23</sup>) i za promenu (međunarodnih) zakona, kako bi se sprečili podnosioci tužbi da „biraju odgovarajući sud“ za pokretanje takvih zlonamernih postupaka u zemljama sa zakonima prilagođenim podnosiocima tužbi.

Iako je nekoliko država učesnica OEBS-a usvojilo izvestan oblik regulative, koja pruža različite nivoe zaštite i beneficija tuženim licima u vezi sa slobodom izražavanja, takvi zakoni su i dalje izuzetak.

Pošto je pravna sigurnost medijskih radnika sadržana u različitim principima i opredeljenjima OEBS-a, i pošto zlonamerni postupci mogu ozbiljno da ugroze slobodu medija, RFoM preporučuje da vlasti svih država učesnica prepoznaju zabrinjavajući i zastrašujući efekat sudskih sporova i tužbi, pokrenutih radi cenzure, zastrašivanja, ućutkivanja i iscrpljivanja medijskih radnika i kuća, i da stoga razmotre neki oblik zaštite, uključujući i kroz propise, za novinare i druge medijske radnike protiv takvih zlonamernih tužbi.

Izrada propisa za sprečavanje zlonamernih postupaka, međutim, nije lak zadatak, pošto nemaju dugu, dobro utemeljenu pravnu istoriju i jer neki smatraju da su u suprotnosti sa pravom na pristup pravdi i pravično suđenje. Pored toga, novi propisi uvek uključuju rizik od zloupotrebe sami po sebi. Bez obzira na ova razmatranja, mogu se dati neke opšte napomene koje bi mogle poslužiti kao polazne tačke i smernice za rešavanje štetnog korišćenja zlonamernih i uvredljivih tužbi protiv novinara i drugih medijskih radnika.

Pošto mogućnost dugotrajnih, visokih sudskih troškova služi kao glavni efekat zastrašivanja koji zlonamerne tužbe imaju na tužene, jedan od važnijih izazova leži u ranoj identifikaciji takvog postupka, bez potrebe da se prođe kroz (potpuno) suđenje. Uspostavljanje nekog oblika procedure ranog odbacivanja – sistema u kojem se pretpretresni predlozi i prethodni dokazi mogu odmeriti i u kojem se šteta od odbacivanja može izbalansirati u odnosu na štetu od puštanja da se suđenje nastavi – moglo bi da predstavlja prvi korak napred.

Zatim, neki oblik pomoći bi se mogao ponuditi metama takvih zlonamernih tužbi, na primer kroz finansijska sredstva i kroz pravnu ili psihološku pomoć. Propisi bi takođe mogli da predvide način da se zlonamerne stranke u parnici smatraju odgovornim za zloupotrebu zakona, tako što će ih naterati da plate troškove postupka i troškove tuženog. Pored toga,

---

22 Evropska komisija je nedavno održala javnu konsultaciju o SLAPP-u, koja bi trebalo da se nadoveže na inicijativu protiv SLAPP-a, kako je najavljeno u Evropskom akcionom planu za demokratiju. [https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/13192-EU-action-against-abusive-litigation-SLAPP-targeting-journalists-and-rights-defenders\\_en](https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/13192-EU-action-against-abusive-litigation-SLAPP-targeting-journalists-and-rights-defenders_en). Evropski parlament je 11. novembra 2021. godine usvojio *Rezoluciju o jačanju demokratije, slobode medija i pluralizma u EU* (P9\_TA(2021)0451), predlažući niz mera za suzbijanje pretnje od SLAPP-a: [https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2021-0451\\_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2021-0451_EN.pdf)

23 Zajednički poziv preko 100 organizacija za građanska prava; *Potreba za Preporukom Saveta Evrope o merama za odvracanje i korigovanje primene SLAPP-a*. <https://www.ecpmf.eu/wp-content/uploads/2021/03/The-Need-for-a-Council-of-Europe-Recommendation-Final-1.pdf>

mogla bi se ponuditi različitim učesnicima u sudskim postupcima obuka o prepoznavanju i postupanju sa ovim zlonamernim tužbama. Konačno, trebalo bi što je moguće više ograničiti mogućnost da zlonamerni podnosioci tužbi među različitim državama i pravnim sistemima “biraju odgovarajući sud”, kako bi svoje besmislene i neozbiljne tužbe pokrenuli u okruženju pogodnom za podnosiocet tužbi.

## ***VI. Rezime preporuka***

1. RFoM preporučuje vlastima država učesnica da pokažu najveću moguću uzdržanost pri primeni javnog prava protiv novinara i drugih medijskih radnika, i da ga koriste samo kao krajnje sredstvo, osiguravajući da svako moguće mešanje bude opravdano važnijim zahtevom u javnom interesu i srazmerno legitimnom cilju kome se teži.
2. RFoM preporučuje da vlasti svih država učesnica obezbede adekvatan i istinski nezavisan sudski nadzor nad javnopravnim postupcima protiv medijskih radnika.
3. RFoM apeluje na sve učesnike u pravnim postupcima, a posebno na pravosudne organe, da budu na oprezu zbog zloupotreba javnog prava u političke svrhe.
4. RFoM preporučuje da vlasti svih država učesnica izričito priznaju da mediji imaju pravo da izveštavaju o terorizmu i ekstremizmu, i da priznaju da izveštavanje o ovim temama nije isto što i njihovo podržavanje.
5. RFoM preporučuje da vlasti svih država učesnica jasno i na odgovarajući način definišu, u skladu sa međunarodnim pravom o ljudskim pravima i standardima koje su uspostavila međuvladina tela, pravne pojmove koji se koriste u zakonodavstvu, programima i inicijativama čiji je cilj sprečavanje i suzbijanje „ekstremizma“ i terorizma.
6. RFoM preporučuje da vlasti svih država učesnica obezbede zakonske proceduralne zaštitne mehanizme koji obezbeđuju pravo novinara na neotkrivanje poverljivih izvora i adekvatan sudski nadzor, pre nego što organi za sprovođenje zakona i obaveštajne agencije mogu da pristupe novinarskim arhivama.
7. RFoM preporučuje da vlasti svih država učesnica OEBS-a prepoznaju efekat zastrašivanja koji odredbe javnog prava o kleveti imaju na pravo medija da slobodno objavljuju vesti, kao i pravo javnosti da prima informacije i ideje, i stoga preporučuje vlastima svih država učesnica OEBS-a da se uzdrže od optuživanja novinara i drugih medijskih radnika za klevetu.
8. RFoM preporučuje da vlasti svih država učesnica uklone klevetu iz svojih krivičnih zakona.
9. RFoM sugerise da bi vlasti svih država učesnica mogle, ali samo kao moguću prelaznu meru ka uklanjanju iz javnog prava, da prebace klevetu iz krivičnog zakona u svoje upravne zakone, pod uslovom da relevantne odredbe imaju mnogo manje kazneno dejstvo i da isključuju svaki oblik pritvora.



10. RFoM preporučuje da vlasti svih država učesnica priznaju da je kleveta povreda parničnog zakona koju treba rešavati kroz privatno pravo. Ograničenja mogućeg iznosa naknade štete koji se dodeljuje u parničnom postupku za klevetu treba da budu proporcionalna, kako bi se sprečio mogući efekat zastrašivanja novinara i medijskih radnika ugrožavanjem njihove ekonomske egzistencije.
11. RFoM preporučuje da vlasti svih država učesnica prepoznaju zabrinjavajući i zastrašivački efekat sudskih sporova i tužbi, pokrenutih radi cenzure, zastrašivanja, ućutkivanja i iscrpljivanja medijskih radnika i kuća, i da stoga razmotre neki oblik zaštite, uključujući i kroz propise, za novinare i druge medijske radnike protiv takvih zlonamernih tužbi.