

*Мср Александар Стјевановић\**

Институт за криминолошка и социолошка истраживања  
ORCID: 0000-0002-3637-5846

**АНАЛИЗА ПРАВНИХ АСПЕКТА  
СЛОБОДЕ ИЗРАЖАВАЊА  
У ОКВИРУ ПОЛИТИЧКОГ ДИСКУРСА\*\*  
Стање у законодавству и судској пракси  
у Републици Србији**

**САЖЕТАК:** У раду је размотрено питање политичког дискурса у светлу начина на који је он одређен и регулисан у законодавству Републике Србије, односно кроз анализу судске праксе надлежних судова. Сходно уставном одређењу да се одредбе о људским и мањинским правима тумаче у корист унапређења вредности демократског друштва, сагласно важним међународним стандардима људских и мањинских права, као и пракси међународних институција које надзиру њихово спровођење, у раду је посебно узета у обзир јуриспруденција Европског суда за људска права. На почетку је дат теоријски приказ права на слободу изражавања у контексту политичког дискурса. Следи покушај одређења појма „политички дискурс“ са освртом на нормативне поставке законодавства Републике Србије. По заузимању става о одговарајућем дефинисању основног појма овог рада, аутор је изложио право на слободу изражавања јавних функционера, као и ограничења тог права када су они у питању. Будући да изјаве у оквиру политичког

---

\* aleksandar.stevanovic993@gmail.com

\*\* Рад је примљен: 15. 11. 2021, измењена верзија рада достављена је 11. 5. 2021, а рад је прихваћен за објављивање 11. 5. 2021. године.

дискурса имају привилегован положај у смислу правне заштите, посебно је размотрен степен критицизма који су носиоци јавних и политичких функција дужни да толеришу и онда када се ради о лезионо способним информацијама и садржини. Циљ рада је да кроз тумачење релевантних одредби Устава и закона, односно кроз анализу судске праксе, испита међусобни однос личних права функционера и остваривања јавног интереса кроз слободну политичку дебату и заштићени политички дискурс. Аутор се у раду ограничио на разматрање правних одредница које су од значаја за предметну тему, иако на политички дискурс у великој мери утичу и обликују га политички, друштвени, економски и културолошки фактори.

**Кључне речи:** слобода изражавања, политички дискурс, критика функционера, јавни интерес, увреда, владавина права

## УВОДНА РАЗМАТРАЊА

Процеси „освајања слободе“ нужно су били суочавани и са потребом да јој се поставе одређене границе, будући да је још у најранијој филозофској мисли примећено да слобода треба да сеже само до границе ненарушавања слобода других. Различита ограничавања слободе и поимање одсуства принуде и контроле у њеном остваривању, одређивали су време и друштво као (не)слободно. По окончању два светска рата, долази до својеврсног нормативног успона људских права, која су била одраз ширег друштвеног консензуса.<sup>1</sup> Управо је средина XX века означила и дефинитивну, начелну промену у поимању односа између представника власти и грађана, која је уткана у темеље модерних демократских држава. До тог периода је због значаја који има за одржање друштва, држава, њено функционисање и органи, била апсолутно заштићена кривичноправним нормама од различитих облика угрожавања,<sup>2</sup> па су тако први кривични закони познавали неоправдано широк круг кажњивих дела против владара и државе која су најчешће представљала вербалне деликте. Промене у виду успостављања демократских принципа власти где је, макар и формално, грађанин носилац суверености, створиле су услове за правно-политичку категоризацију политичког говора, у оквиру које се њему пружа посебна заштита и који се нарочито подстиче у циљу остваривања демократије.

<sup>1</sup> Василијевић, В. (1991). Права човека између политике и права, у: *Права човека. Зборник докумената*. Београд, 18.

<sup>2</sup> Игњатовић, Ђ. (2015). Криминалитет државе, у: *Казнена реакција у Србији – V део*, ур. Игњатовић, Ђ. Београд: Правни факултет Универзитета у Београду, 25–47.

Слобода изражавања<sup>3</sup> је данас једно је од основних личних и политичких права у демократском друштву и поретку. Како наводе поједини аутори, њу карактерише двострука функција у том смислу што је она истовремено циљ, али и средство за остваривање многих других прокламованих права која се данас сматрају важним цивилизацијским тековинама.<sup>4</sup> Право на слободу изражавања одређује се као ослонац модерних правних система и кодификовано је у Универзалној декларацији о људским правима (1948).<sup>5</sup> Регионални развој људских права, када је реч о тлу Европе, оличен је у Европској конвенцији за заштиту људских права и основних слобода (1950),<sup>6</sup> у којој је право на слободу изражавања предвиђено у чл. 10. Конвенције.

Нормативна пракса како на међународном, тако и на националном нивоу, признаје извесна ограничења праву на слободу говора и изражавања, а главна тачка спорења и срж проблематике у вези са остваривањем права на слободу изражавања заправо се огледа у обиму и начину њеног ограничења, што по правилу подразумева одређивање скупа деликтних радњи казненог и грађанског права. Услед чињенице да се на тај начин задире не само у важно лично, већ и политичко право, требало би се сложити са ставом присутним у домаћој литератури, да сваки вербални деликт по природи ствари увек има одређену димензију политичности, односно да улази у ширу категорију политичког деликта.<sup>7</sup>

Друштвено прихватљив јавни дискурс зависи од мноштва различитих фактора, а нарочито оних социолошких чинилаца који формирају „културолошки идентитет“ одређеног друштва. Не треба нарочито истицати потешкоће у настојањима да се формира јединствена пракса, односно да се успоставе стандарди који би били примењиви у већини различитих културолошки и историјско-политички различитим друштвеним групама. Изражавање мисли, идеја, ставова и тврдњи по природи ствари представља динамичну активност коју није могуће „укалупити“

<sup>3</sup> Под овим појмом подразумевамо и слободу говора, али и друге видове експресије стања душе и свести који могу бити вербални, реални, симболички итд.

<sup>4</sup> Алабурић, В. (2002). *Слобода изражавања у пракси Еуројског суда за људска права*. Загреб: Народне новине.

<sup>5</sup> Чл. 19. Универзалне декларације о људским правима предвиђа: „Свако има право на слободу мишљења и изражавања, што обухвата и право да не буде узнемираван због свог мишљења, као и право да тражи, прима и шири обавештења и идеје било којим средствима и без обзира на границе.“

<sup>6</sup> Закон о ратификацији Европске Конвенције за заштиту људских права и основних слобода са протоколима (*Службени лист СЦГ – Међународни уговори*, бр. 9/2003, 5/2005. и 7/2005. – испр. и *Службени гласник РС – Међународни уговори*, бр. 12/2010. и 10/2015).

<sup>7</sup> Ибрахимпашић, Б. (1963). *Политички деликти*. Сарајево, 55.

и контролисати са циљем успостављања доминантне друштвене прихватљивости. У прилог томе иде и „стразбуршка пракса“ према којој се слобода изражавања не односи само на такву врсту вербалне експресије која је неутрална у погледу свог лезионог капацитета. Напротив, Европски суд за људска права (даље: ЕСЉП) у одлуци *Handyside v. United Kingdom*<sup>8</sup> из 1976. године заузима став да се заштита слободе изражавања протеже и на садржај који за поједине може бити увредљив, шиканозан или их на одређени начин може узнемиравати.<sup>9</sup>

Политички дискурс је специфичан у том смислу што се у оквиру њега толерише већи степен критицизма усмерен ка носиоцима политичких (јавних) функција, који је понекад тешко одвојив од увреда и другог лезионог садржаја који је по правилу санкционисан и кривичноправним нормама, поред одредаба грађанских и административних прописа. Међутим, били су потребни векови да се постигне такав ниво грађанске свести, који је данас доминантан са нормативног аспекта. Највећим делом писане историје доминирао је принцип у којем је личност владара (високог државног представника) апсолутна, неприкосновена и неподложна било каквим критикама и преиспитивањима.<sup>10</sup> Неспорна је потреба демократског друштва да се, нарочито активним учесницима у политичком животу, омогући већи степен слободе у изражавању, као и заштите од кривичног гоњења у случају да садржина коју јавно износе повређује каква лична права осталих лица.

## ПРАВНЕ ОДРЕДНИЦЕ ПОЈМА „ПОЛИТИЧКИ ДИСКУРС“ У РЕПУБЛИЦИ СРБИЈИ

Одређена питања се традиционално и према природи своје садржине, намећу као *par excellence* политичка, као што је то случај са изношењем идеја, ставова и чињеница у вези са изборним процесима. Међутим, проблем представља чињеница да свака животна тема, у зависности од момента и контекста, може попримити политички карактер и

<sup>8</sup> *Handyside v. United Kingdom*, (App. no. 5493/72), 7. 12. 1976, para. 49.

<sup>9</sup> Касније је такав став потврђивао у више наврата (*Castells v. Spain*, (App. no. 11798/85), 23. 4. 1992; *Vogt v. Germany*, (App. no. 17851/91), 26. 9. 1995).

<sup>10</sup> Тако је, рецимо, југословенски Закон о краљевској власти и врховној државној управи од 29. јануара 1929. године предвидео да: „Краљева је личност неприкосновена. Краљу се не може ништа у одговорност ставити, нити краљ може бити тужен.“ Законом о штампи Краљевине Југославије било је предвиђено: „Ко увреди Краља или члана Краљевског Двора, казниће се затвором од једне до пет година.“

иницирати опсежну дебату међу политичким субјектима.<sup>11</sup> Упркос често неухватљивој линији разграничења политичког од других дискурса, важно је одредити његов обим и садржину, будући да он ужива „привилеговани“ правни положај у односу на теме које се искључиво тичу „неполитичких“ друштвених сфера. Уосталом, из чињенице да се политичком говору пружа нарочита правна заштита, без обзира на њено доктринарно оправдавање, произлази потреба да се он што прецизније одреди управо у циљу пружања те заштите која се најчешће огледа у доношењу судских одлука поводом поступака који се тичу увреда или повреда части и угледа.

Посматрано са историјског становишта, потреба за отвореном дискусијом у циљу откривања истине, један је од најстаријих аргумената којим се оправдава значај нарочите заштите права на слободу изражавања,<sup>12</sup> док је временом у доктрини најзаступљенији постао став да политички дискурс има тзв. „привилеговану позицију“ зато што је слобода (политичког) изражавања основни предуслов за уживање демократије и њених вредности у оквиру друштва.<sup>13</sup> Томе у прилог иде и америчка доктрина према којој слобода изражавања тежи остваривању каквог социјалног циља, који се у случају политичког дискурса огледа у „чишћењу демократских процеса“<sup>14</sup>.

Полазећи од тога да се политика бави јавном сфером и функционисањем друштвене заједнице, поставља се питање како прецизније одредити садржину политичког дискурса на који би се односила нарочита заштита која је предвиђена у свим релевантним међународним, али и домаћим прописима. Могуће је у том смислу ослонити се на *персонални*, *реални* или пак на *мешовити* принцип приликом одређивања обима и домашаја политичког дискурса. У првом случају основно питање

<sup>11</sup> Тако је рецимо ЕСЉП у пресуди *Edition Plon v. France* утврдио да је суд у Француској повредио право на слободу изражавања једној издавачкој кући и личном лекару бившег председника Француске, Митарена (*Mitterrand*) када им је због тешке повреде обавезе чувања лекарске тајне забранио објављивање књиге. Такву одлуку ЕСЉП је правдао ставом да се питање здравственог стања председника републике може третирати као важно за јавност и о којем се може водити јавна, демократска расправа. Види о томе више код: Илић, П. Г. (2018). Појам, стандарди и ограничења права на слободу изражавања с посебним освртом на праксу Европског суда за људска права. *Годишњак Факултета безбедности*, 2018 (1), 29–40.

<sup>12</sup> Barendt, E. (2009). *Freedom of Speech*. Oxford: Oxford University Press, 7.

<sup>13</sup> Milo, D. (2008). *Defamation and Freedom of Speech*. Oxford: Oxford University Press, 62.

Ту се посебно истиче важност „кружења и тока информација“ из политичког спектра, што је у једној одлуци Врховног суда САД донетој у предмету *Hustler Magazine Inc v. Falwell* препознато као срце и суштина чувеног Првог амандмана на Устав САД.

<sup>14</sup> Emerson, T. (1963). *Toward a General Theory of the First Amendment*. Yale, 72.

је ко су актери политичке дискусије. Практично се приликом одређивања политичког дискурса на основу персоналног принципа, примат даје професионалном статусу, улози и функцијама његових актера. Уколико су они носиоци државних или политичких функција<sup>15</sup> радиће се о политичком дискурсу. Овакав приступ представља најједноставнији начин за разликовање „привилегованог“ политичког говора од других видова изражавања. Међутим, важно је на овом месту имати у виду да је овај приступ подложен бројним злоупотребама и манипулацијама будући да он релативизује значај садржаја који се износи, а који је од пресудног значаја за процену његовог лезионог потенцијала према правима других лица, а коначно и његовог санкционисања.<sup>16</sup>

Пример доминантног персоналног принципа у домаћем законодавству приметан је у важећем Уставу Републике Србије<sup>17</sup> (даље: УРС) и то у одредбама које уређује питање имунитета појединих државних функционера. Имуитет народних посланика је основно полазиште за регулисање питања имунитета осталих високих државних функционера, будући да се имунитет председника Републике, председника и чланова Владе, Заштитника грађана и судије Уставног суда, уређује на исти начин као у случају народног посланика.<sup>18</sup> Наш уставотворац се приклања принципу

---

<sup>15</sup> Будући да су државне функције јасно предвиђене у законодавству Републике Србије, није спорно ни одређивање лица која врше те функције. Међутим, спорно може бити одређивање носилаца политичких функција, што је према нашем схватању свакако шира категорија од носилаца државних функција.

<sup>16</sup> Персонални принцип узет *stricto sensu* искључује из политичког дискурса, у смислу специфичних правила, важне, формално посматрано неполитичке актере, као што су председници великих синдиката, удружења и слично.

Илустративан пример те злоупотребе био би случај где носилац политичке (државне) функције јавно оспорава личност другог носиоца политичке функције и то искључиво на основу расе или његовог етничког порекла, иако је он примера ради држављанин Републике Србије па нема ни законске препреке да обавља своју функцију. У оквиру Савета Европе је, примера ради, донета Препорука 1543 (2001) у којој се каже да расизам није мишљење, па се самим тим на њега не могу применити поставке о слободи говора, него је ту у питању криминал.

<sup>17</sup> Устав Републике Србије (*Службени гласник РС*, бр. 98/2006).

<sup>18</sup> Чл. 103. УРС предвиђено је да народни посланик ужива имунитет и да он не може бити позван на кривичну или другу одговорност за изражено мишљење или гласање у вршењу своје посланичке функције. Истом одредбом је прописано и да народни посланик који се позвао на имунитет не може бити притворен, нити се против њега може водити кривични или други поступак у коме се може изрећи казна затвора, без одобрења Народне скупштине. Међутим, УРС предвиђа и да народни посланик, затечен у извршењу кривичног дела за које је прописана казна затвора у трајању дужем од пет година, може бити притворен без одобрења Народне скупштине. Непозивање народног посланика на имунитет не искључује право Народне скупштине да упостави имунитет.

апсолутне неодговорности народног посланика за изражено мишљење или гласање, али само у вршењу своје посланичке функције. Управо тај аспект указује да је доминантно персонални принцип, чак и у случају народних посланика, потребно кориговати реалним принципом. То значи да ће народни посланик бити заштићен имунитетом када год се јавно оглашава и износи своје вредносне судове или ставове, као и чињеничне тврдње о свим питањима која су на било који начин предмет уставног или законског регулисања, односно која су опште узев од значаја за јавност. Овакав став заснивамо на уставотворној и законодавној функцији парламента која је предвиђена чл. 98. УРС.<sup>19</sup>

Чл. 99. УРС<sup>20</sup> предвиђена је и конкретизирана тзв. „изборна функција“ Народне скупштине. При вршењу изборних овлашћења, мора се узети да је дозвољен „оштрији“ дискурс према лицима које Народна скупштина бира на функције. Начелно се овај став може правдати потребом да се пре избора конкретног лица на функцију, поред општих и посебних услова које прописује општи пропис, размотре и личне карактеристике тог лица у контексту подобности за вршење функције на коју се бира. Примера ради, дозвољене би биле критике које упућују на моралну и стручну неподобност лица док би увреде на рачун физичког изгледа или етничке и расне припадности лица свакако требало тумачити и третирати као повреду парламентарне дискусије, што би према нашем мишљењу превазишло обављање посланичке функције и омогућило парнични поступак за накнаду штете услед повреде части и угледа.

Проблем релативизације изнетог садржаја превазилази се узимањем реалног принципа као полазишта за одређивање обима политичког дискурса. Овакав приступ фокусира сву пажњу на садржај, док занемарује лице које га јавно износи и проноси, што представља другу крајност у односу на проблем инхерентан персоналном принципу и отвара нови, ништа мањи проблем у тумачењу релевантних норми. Најзад, чини нам

---

<sup>19</sup> Чл. 99. УРС који прописује надлежност Народне скупштине наведено да она: доноси и мења Устав, одлучује о промени границе Републике Србије, расписује републички референдум, потврђује међународне уговоре кад је законом предвиђена обавеза њиховог потврђивања, одлучује о рату и миру и проглашава ратно и ванредно стање, надзире рад служби безбедности, доноси законе и друге опште акте из надлежности Републике Србије, даје претходну сагласност на статут аутономне покрајине, усваја стратегију одбране, усваја план развоја и просторни план, усваја буџет и завршни рачун Републике Србије, на предлог Владе даје амнестију за кривична дела.

<sup>20</sup> Народна скупштина бира Владу, надзире њен рад и одлучује о престанку мандата Владе и министара, бира и разрешава судије Уставног суда, бира председника Врховног касационог суда, председнике судова, Републичког јавног тужиоца, јавне тужиоце, судије и заменике јавних тужилаца, у складу са Уставом, бира и разрешава гувернера Народне банке Србије и надзире његов рад, бира и разрешава Заштитника грађана и надзире његов рад, бира и разрешава и друге функционере одређене законом.



се да је мешовити принцип који једнак значај даје и актерима и садржини дискурса, најпогоднији за што јасније одређивање политичког дискурса. Управо је од тог принципа пошао и наш законодавац када је у чл. 8. важећег Закона о јавном информисању и медијима<sup>21</sup> (даље: ЗЛИМ) уредио положај носилаца јавних (државних) функција.<sup>22</sup>

Из претходно наведеног произлази да би се политички дискурс на оптималан начин могао одредити као свако јавно оглашавање и изношење вредносних судова и чињеничних навода од стране носилаца политичких и јавних функција у вршењу својих дужности, као и од стране осталих лица која не врше политичке и јавне функције када она то чине у обављању службене дужности или научне делатности или када је реч о лицима која узимају учешће у грађанским иницијативама уједињеним органима власти на предложена решења закона, других прописа и општих аката, односно када је њихово јавно изражавање последица заштитне оправданог јавног интереса, односно представља осврт на питања од општег значаја. Исто вреди и када је потребно дефинисати законски појам „изјава политичке природе“ који предвиђа важећи Закон о Заштитнику грађана.<sup>23</sup>

## ОСНОВНА РЕШЕЊА И НОРМАТИВНЕ ПРЕТПОСТАВКЕ ПОЛИТИЧКОГ ДИСКУРСА У РЕПУБЛИЦИ СРБИЈИ УЗ ОСВРТ НА ЈУРИСПРУДЕНЦИЈУ ЕВРОПСКОГ СУДА ЗА ЉУДСКА ПРАВА

Будући да су државне функције предвиђене у законодавству Републике Србије, није спорно одређивање лица која их врше.<sup>24</sup> Међутим, упитно може бити одређивање носилаца политичких функција, што је

<sup>21</sup> Закон о јавном информисању и медијима (*Службени гласник РС*, бр. 83/2014, 58/2015. и 12/2016. – аутентично тумачење).

<sup>22</sup> Чл. 8. ЗЛИМ предвиђа да: „Изабран, постављен, односно именован носилац јавне и политичке функције дужан да трпи изношење критичких мишљења, која се односе на резултате његовог рада, односно политику коју спроводи, а у вези је са обављањем његове функције без обзира на то да ли се осећа лично повређеним изношењем тих мишљења.“

<sup>23</sup> Закон о Заштитнику грађана (*Службени гласник РС*, бр. 79/2005. и 54/2007).

<sup>24</sup> О критици новог решења у одређивању појма „јавна функција“ види више код: Стевановић, А. (2019). Појам сукоба интереса у теорији и законодавству Републике Србије, у: *Финансијски криминалиштво и корупција*, ур. Ј. Костић & А. Стевановић. Београд: Институт за упоредно право и Институт за криминолошка и социолошка истраживања, 307–327.



према нашем схватању, свакако шира категорија од носилаца државних функција, а чије је дефинисање важно имајући у виду да у домаћем законодавству које у најширем смислу регулише питање слободе изражавања фигурира и термин „носилац политичке функције“ (чл. 8. ЗЛИМ).

Поред тога, у многим законодавствима, а тако и у домаћем ЗЛИМ, користи се и појам јавна личност у контексту актера привилегованог политичког дискурса.<sup>25</sup> Тако ће рецимо, према судској пракси ЕСЉП, субјектом заштићеног политичког дискурса бити сматран и председник великог синдиката, када се јавно оглашава о питањима која се тичу радних и социјалних права, будући да она несумњиво јесу од јавног интереса и значаја.<sup>26</sup> Исти је случај и са представницима невладиног сектора када се укључе у дебату о заштити или стању људских права, примера ради.<sup>27</sup> Нема дилеме да политичке функције представљају све оне јавне функције на које се бира на основу политичког резултата. У пракси се то односи и на функције и положаје на које се именује или поставља, услед укорењене политизације државне управе и свих институција власти. Поред тога, под појмом „носилац политичке функције“ у смислу слободе права на изражавање и заштиту тог права, треба подразумевати и функционере парламентарних и ванпарламентарних политичких странка, покрета, група грађана и удружења која делују на основу политичке платформе и са нескривеним политичким циљевима.

Када је реч о политичком дискурсу у смислу његовог одређења које смо претходно изложили, неспорно је да сви његови актери уживају опште право на слободу изражавања које јемчи и УРС, а ваља приметити да поједини представници власти, сагласно законским одредбама и „духу устава“ имају и обавезу да се јавно оглашавају о различитим питањима која тангирају јавни интерес. Уставни суд Србије реферишући на „стразбуршку праксу“ у својој одлуци наводи како је омогућавање политичким актерима да несметано улазе у расправе о јавним питањима засновано на захтевима плурализма, толеранције и отворености ума, без којих нема „демократског друштва“<sup>28</sup>.

---

<sup>25</sup> Идеја је да се лицима која уживају одређени ауторитет у друштву и имају утицај на њега, омогући да буду актери политичког дискурса, што са једне стране укључује привилегију већег степена толеранције за изнете ставове, али и обавезу да се прихвати већи степен критицизма, што у садејству заправо и представља суштину политичке дебате.

<sup>26</sup> *Celvan v. Turkey*, (App. no. 23556/94), 8. 7. 1999, para. 43.

<sup>27</sup> *Margulev v. Russia*, (App. no. 15449/09), 8. 10. 2019. para. 47.

<sup>28</sup> Одлука Уставног суда Уж 6434/2014. од 14. 4. 2016. године, para. 9.

Начелан став судске праксе је да политички дискурс обухвата и „оштрије“ речи које у комуникацији међу приватним лицима свакако могу бити претеране.<sup>29</sup> Чест је случај да је ЕСЉП у оквиру јавне дебате оправдавао називање политичких опонената „пијавицама“,<sup>30</sup> „зверима“<sup>31</sup> и томе слично. Са друге стране, у појединим, новијим случајевима стразбуршки суд је налазио да „преоштре“ речи нису неопходне да би се остварило право на слободу изражавања у виду изношења идеја и ставова.<sup>32</sup> Отуда можемо закључити да судска пракса више не пружа заштиту таквим изразима по аутоматизму, већ да их у сваком конкретном случају одмерава унутар датог контекста.<sup>33</sup> Занимљиво је налажење Суда у предмету *Lindon v. France*,<sup>34</sup> где је по први пут дат значај чињеници да је лезиони садржај плански и јавно објављен у књизи.<sup>35</sup> Са друге стране ЕСЉП је оправдао коришћење оштријих фраза у случају када су оне изнесене уживо, усмено, без могућности да буду преформулисане.<sup>36</sup> Сматрамо и да би посебно требало узимати у обзир чињеницу да ли се ради о представнику политичке позиције или опозиције, из разлога што би потоњим услед суштински неједнаког доступног политичког инструментаријума, требало уважавати право на „агресивнији садржај“.

Важећим Законом о спречавању корупције<sup>37</sup> (даље: ЗСК), тј. његовим чл. 50. ст. 6. јавним функционерима који су изабрани непосредно од грађана (у нашем систему су то председник Републике и народни посланици) омогућено је да саговорницима и јавности не морају недвосмислено и јасно предочавати да ли иступајући јавно износе став органа у којем врше јавну функцију или став политичке странке, односно политичког субјекта којем припадају, што је иначе обавеза предвиђена за функционере који нису изабрани непосредно од грађана. На тај начин је одређеном, најужем кругу представника народа, начелно у циљу иницирања слободне представничке демократије и дијалога, према нашем

<sup>29</sup> Пресуда ВС у Новом Саду Гж 4577/17. од 25. 1. 2019. године, пара. 6.

<sup>30</sup> *Fuentes Bobo v. Spain*, (App. no. 39293/98), 29. 2. 2000, para. 41.

<sup>31</sup> *Thorgeir Thorgeirson v. Iceland* (App. no. 13778/88), 25. 6. 1992, para. 53.

<sup>32</sup> Види пресуде: *Backes v. Luxembourg*, (App. no. 24261/05), од 8. 7. 2008, пара. 49; *Lindon v. France*, (App. no 21279/02), од 22. 10. 2007, пара. 57.

<sup>33</sup> Тако није редак случај да у пракси судови у обзир узимају тоналитет, моме-нат и томе слично.

<sup>34</sup> *Lindon v. France*, (App. no 21279/02), од 22. 10. 2007.

<sup>35</sup> Ради се о књизи *Jean-Marie Le Pen on Trial*, у којој се позната француска политичарка ставља у изузетно негативан контекст уз употребу бројних погрдних израза.

<sup>36</sup> *Makraduli v. FRM Macedonia*, (App. no 64659/11), од 19. 7. 2018.

<sup>37</sup> Закон о спречавању корупције (*Службени гласник РС*, бр. 35/2019. и 88/2019).

мишљењу омогућена неоправдано широка могућност злоупотребе општих интереса који би требало да се испољавају вршењем јавне функције, у корист страначких.

Када је реч о вербалним деликтима, у европском културном и правном простору преовладало је становиште да је кривичноправна репресија за клевету преоштра врста државне реакције која спутава слободу медија.<sup>38</sup> Усвајајући 2007. године Резолуцију о декриминализацији клевете, скупштина Савета Европе указала је на примере грубог кршења слободе изражавања и информисања,<sup>39</sup> а даље инсистирање на инкриминисању клевете као ометајућег фактора у вршењу и уживању права на слободу изражавања и слободу информисања, од стране моћних међународних организација и институција, водила је ка масовној декриминализацији клевете, што је и Република Србија учинила 2012. године.<sup>40</sup> Отуда позитивно материјално кривично законодавство оличено у Кривичном закону Републике Србије<sup>41</sup> (даље: КЗ) у чл. 170. предвиђа кривично дело увреде, карактеристично за случај прекорачења дозвољеног изражавања, па тако и политичког дискурса.<sup>42</sup>

Кривично дело увреде у оквиру групе кривичних дела против части и угледа предвиђено је са циљем заштите личних права, пијетета и достојанства других лица на која се увредљива садржина односи. Иако законодавац не разрађује појам увреде, наша теорија и судска пракса под њом подразумевају изјаву омаловажавања<sup>43</sup> сазнату од стране неког лица, па чак и само онога коме је увреда упућена.<sup>44</sup> У судској пракси је доминантан став да субјективно обележје бића кривичног дела увреде чини

<sup>38</sup> Мрвић-Петровић, Н. (2013) Декриминализација клевете – Супремација слободе изражавања у односу на част и углед. *Страни правни животи*, 57(2), 43–58.

<sup>39</sup> *Ibid.*, 44.

<sup>40</sup> О контроверзним последицама декриминализације клевете види више код: *Ibid.*, 43–58.

<sup>41</sup> Кривични законик (*Службени гласник РС*, бр. 85/2005, 88/2005. – испр., 107/2005. – испр., 72/2009, 111/2009, 121/2012, 104/2013, 108/2014, 94/2016. и 35/2019).

<sup>42</sup> Поред тога, може бити речи и о кривичном делу из чл. 173. КЗ.

<sup>43</sup> Стојановић, З., Делић, Н. (2013). *Кривично право – посебни део*. Београд: Правни факултет Универзитета у Београду, 68.

<sup>44</sup> Атанацковић, Д. (1981). *Кривично право – посебни део*. Београд: Привредна штампа, 245. Теорија и судска пракса такође прихватају и објективан критеријум као мерило лезионе способности увредљивог акта услед чега је ирелевантан начин на који увређено лице схвата и тумачи увредљиви садржај на субјективном плану. То је у контексту предметне теме значајан став у погледу процене важности, али и уобичајености политичких изјава као „оружја“ којим се супротставља ривалима у „политичкој арени.“

умишљај.<sup>45</sup> У теорији постоји извесно неслагање у вези са предметним питањем, па тако постоји и мишљење да намера не улази у појам увреде из разлога што није предвиђена у бићу кривичног дела.<sup>46</sup> На сличној позицији је Врховни касациони суд Србије (даље: ВКС) који истиче да „за радњу основног облика кривичног дела увреде није неопходно да садржи намеру омаловажавања оштећеног и стога не мора бити обухваћена изреком пресуде“<sup>47</sup>. Међутим, наведени став Врховног касационог суда треба тумачити у том смислу да се за правилност пресуде у формалном смислу не тражи да она у изреци садржи намеру омаловажавања оштећеног, што ни на који начин не искључује праксу судова и став теорије о томе да се у сваком конкретном случају, у доказном поступку за кривично дело увреде, у циљу правилног и потпуног утврђивања релевантних чињеница и околности, треба утврђивати и намера да се оштећени омаловажи. Узимајући у обзир основе искључења противправности кривичног дела увреде из ст. 4. и применом *argumentum a contrario* тумачења, може доћи до закључка да, иако намера није непосредно садржана у бићу кривичног дела, она ипак улази у његов појам, будући да је без намере омаловажавања тешко утврдити да ли нека радња има увредљив карактер.<sup>48</sup>

У кривичном делу увреде препознаје се и уважава значај политичког дискурса који је предвиђен као један од основа који искључује противправност тог дела.<sup>49</sup> Врховни касациони суд Србије је одлучујући о захтеву за заштиту законитости<sup>50</sup> браниоца окривљеног у поступку који се водио због кривичног дела увреде, усвојио захтев и окривљеног ослободио од оптужбе образлажући своју одлуку чињеницом да се: „основано захтевом за заштиту законитости браниоца окривљеног указује да, у конкретном случају, написаним речима које су по оцени приватног тужиоца увредљиве садржине, остварен је само објективни услов инкриминације

<sup>45</sup> Пресуда ВС у Пожаревцу, Кж.3 350/14 од 5. 3. 2014. године, пара. 9.

<sup>46</sup> Лазаревић, Љ. (1988) *Кривично право Југославије, посебни део*. Београд, 501.

<sup>47</sup> Пресуда ВКС, Кзз. 727/2017. од 6. 9. 2017. године, пара. 11.

<sup>48</sup> Делић, Н. (2019). Кривичноправни аспекти борбе против корупције, у: *Финансијски криминалистички и корупција*, ур. Ј. Костић & А. Стевановић. Београд: Институт за упоредно право и Институт за криминолошка и социолошка истраживања, 7–37.

<sup>49</sup> То произлази из одредбе чл. 170. КЗ ст. 4. према којој се неће казнити за дело из ст. 1. до 3. чл. 170. КЗ учинилац, ако је излагање дато у оквиру озбиљне критике у научном, књижевном или уметничком делу, у вршењу *службене дужности*, новинарског позива, *политичке делатности*, у одбрани неког права или *заинтересованих интереса*, ако се из начина изражавања или из других околности види да то није учинио у намери омаловажавања.

Види супротно у пресуди ВКС у предмету Кзз 327/2020. од 3. 6. 2020, пара. 8.

<sup>50</sup> Пресуда ВКС у предмету Кзз 528/2019. од 30. 5. 2019, пара. 10.

дела из чл. 170. ст. 2. КЗ, али не и субјективни да су наведене чињенице изнете у намери омаловажавања, што се види из начина изражавања, а и спремност да се о исправности вредносног суда изјасне и друга лица.“

Уживање права на слободу изражавања у основи се гарантује на начин да је оно изузето од утицаја државних и недржавних субјеката. Такви утицаји по правилу представљају повреду права на слободу изражавања, међутим, у одређеним ситуацијама и под одређеним околностима, право на слободу изражавања може бити лимитирано. Када разматра повреду права на слободу изражавања, ЕСЉП без изузетка примењује тест контроле познат као „трипартитни тест“<sup>51</sup>. Да би у складу са тим тестом одређена рестрикција права на слободу изражавања била оправдана, потребно је да она кумулативно буду *предвиђена законом, прописана ради заштити неког легитимног циља и неопходна у демократском друштву*.<sup>52</sup> Слично предвиђа и УРС у чл. 20. ст. 1. којим је прописано да људска и мањинска права зајемчена Уставом могу законом бити ограничена ако ограничење допушта Устав, у сврхе ради којих га Устав допушта, у обиму неопходном да се уставна сврха ограничења задовољи у демократском друштву и без задирања у суштину зајемченог права.<sup>53</sup>

Појединим функционерима законодавац експлицитно забрањује давање политичких изјава услед природе функција које обављају и омогућавања да је врше на политички неутралан начин. То је примера ради предвиђено важећим Законом о Заштитнику грађана који у чл. 10а прописује забрану Заштитнику грађана и његовим заменицима да дају изјаве политичке природе. Важећи ЗСК предвиђа у чл. 50. ст. 4. да је јавни функционер дужан да увек недвосмислено предочи саговорницима и јавности да ли износи став органа у којем врши јавну функцију или став политичке странке, односно политичког субјекта којем припада, иако се у пракси поступања функционера и надлежних органа који би требало да надзиру спровођење ЗСК, ова одредба уопште не примењује.<sup>54</sup> Поред

<sup>51</sup> Alaburić, V. (2002). *Sloboda izražavanja u praksi Evropskog suda za ljudska prava*. Zagreb: Narodne novine, 31.

<sup>52</sup> Принцип легалитета, легитимитета и неопходности у демократском друштву.

<sup>53</sup> УРС чл. 202. предвиђа и да у току трајања ратног или ванредног стања, може доћи до одступања од људских и мањинских права зајемчених Уставом, међу којима је и право на слободу изражавања. Ипак, наведену одредбу не би требало тумачити тако да је и народним посланицима онемогућено слободно изношење идеја, ставова и тврдњи, нарочито уколико се Народна скупштина састаје током нередовног стања.

<sup>54</sup> Стевановић, А. (2019). Појам сукоба интереса у теорији и законодавству Републике Србије, у: *Финансијски криминалитет и корупција*, ур. Ј. Костић & А. Стевановић. Београд: Институт за упоредно право и Институт за криминолошка и социолошка истраживања, 307–327. Један од скоријих примера који о томе говори је и ситуација у којој је директор предузећа „Милан Благојевић – Наменска“ из Лучана,

тога, у складу са одредбом чл. 47. ЗСК, јавни функционер не сме да саветује правна и физичка лица о питањима у вези са јавном функцијом на којој се налази, осим ако је на то обавезан.

### **ДОЗВОЉЕНИ НИВО КРИТИЦИЗМА КОЈИ СУ НОСИОЦИ ЈАВНИХ И ПОЛИТИЧКИХ ФУНКЦИЈА ДУЖНИ ДА ТОЛЕРИШУ**

Према одредби чл. 8. ЗЈИМ, изабран, постављен, односно именован носилац јавне и политичке функције дужан је да трпи изношење критичких мишљења, која се односе на резултате његовог рада, односно политику коју спроводи, а у вези је са обављањем његове функције без обзира на то да ли се осећа лично повређеним изношењем тих мишљења. У смислу правилног тумачења ове одредбе, нарочито је важно напоменути значај реалног принципа у одређивању политичког дискурса, па тако носилац јавне функције није дужан да трпи информације које повређују његова лична права уколико се оне не односе на резултате његовог рада, односно политику коју спроводи, а у вези је са обављањем његове функције.

ЗЈИМ оставља празнину у погледу положаја бивших функционера, који се, примера ради, налазе и пензији дужи временски период, што у пракси може да изазове одређене проблеме. Декларација о слободи политичке дебате у медијима<sup>55</sup> која је донета у оквиру Савета Европе одређује да под појмом „носилац јавне функције“ у смислу већег степена толеранције на критику која повређује лична права, треба подразумевати и бивше функционере. Међутим, како је претпоставка да функционери жртвују одређена лична права зарад остваривања јавног интереса, треба узети у обзир да велика временска дистанца, у погледу обављања функције и дана објављивања лезионо способних информација које се тичу конкретног функционера и критике његовог рада, компромитује тезу о

---

непосредно пред локалне изборе јавно и отворено позвао своје запослене да гласају за странку, учесника на тим изборима, чији је он притом члан. Поступајући по поднетој пријави, Агенција за борбу против корупције је донела Решење о обустави поступка сматрајући, према нашем мишљењу погрешно и супротно духу и сврси закона, да у конкретном случају није повређен чл. 29. ст. 2. тада важећег ЗАБК из разлога што је страначко агитовање које ЗАБК експлицитно забрањује, поменути директор вршио на скупу који је организован од стране добровољних давалаца крви из редова запослених (синдиката) и Црвеног крста.

<sup>55</sup> *Declaration on freedom of political debate in the media*, Adopted by the Committee of Ministers on 12 February 2004 at the 872nd meeting of the Ministers' Deputies.

„оправданом интересу јавности“ будући да већи проток времена доводи у питање актуелност и релевантност теме. То наравно не значи да јавност нема оправдани интерес да сазна одређене значајне информације из прошлости, а које се тичу вршења јавне власти,<sup>56</sup> односно да подстакне ревизионистичку дебату, али се у том случају са већим степеном пажње морају ценити лична права лица – функционера о којем је реч.<sup>57</sup>

У предмету *Lombardo v. Malta*<sup>58</sup> из 2007. године, ЕСЈП је указао да је дозвољен већи степен критицизма у односу на владу (државне органе), него што је то случај са приватним лицима.<sup>59</sup> Сходно таквој позицији органа јавне власти, неспорно је и да информације и критике усмерене према носиоцима јавних функција унутар тих органа морају бити третиране са већим степеном толеранције у контексту права на слободу говора, но што је то случај са приватним лицима. Тако је 2008. године, примера ради, на седници Кривичног одељења Врховног суда Србије усвојено правно схватање: „да су границе прихватљиве критике шире када је реч о јавним личностима у односу на приватна лица. За разлику од обичних грађана, који то својство немају, јавне личности су неизбежно и свесно изложене помном испитивању сваке своје речи и дела како од новинара, тако и од јавности уопште, те стога морају испољити већи степен толеранције.“<sup>60</sup> Исто закључује и ЕСЈП у предмету *Lingens v. Austria*<sup>61</sup> наводећи да су границе прихватљиве критике шире када је у питању политичар него што је то случај са другим грађанима, за разлику од којих политичар неминовно и свесно излаже сваку своју реч и поступак пажљивој анализи како новинара тако и шире јавности, па самим тим мора да покаже и већи степен толеранције на изјаве са лезиним капацитетом по његов углед и част.

Већи степен критицизма који се прихвата као стандард када је реч о носиоцима политичких функција, уједно не значи и искључење заштите

<sup>56</sup> Тај оправдани интерес би, примера ради, могао да буде указивање на проверу средстава из државног буџета од стране бившег председника општине, што произлази из пресуде ЕСЈП у случају *Filipović v. Serbia*.

<sup>57</sup> У појединим пресудама провејава став да су и бивши носиоци јавних функција дужни да трпе већи степен критицизма у односу на „обичне“ грађане. Види Пресуду Апелационог суда у Београду Гж 7888/12. од 26. 2. 2013. године, para. 5.

<sup>58</sup> *Lombardo v. Malta*, (App. no. 7333/06), 24. 7. 2007, para. 43.

<sup>59</sup> У пресуди донетој у предмету из судске праксе Велике Британије, *Derbyshire CC v. Times Newspapers Ltd*, наводи се да би дефаматорне тужбе против лица која износе одређене информације или дају коментаре, стављајући у негативан контекст у конкретном случају органе локалне власти, доприносиле стварању одвраћајућег ефекта, тзв. „chill factor“ који несумњиво угрожава уживање права на слободу говора.

<sup>60</sup> Правно схватање усвојено на седници Кривичног одељења 25. 11. 2008. године, Билтен Врховног суда Србије, 2009.

<sup>61</sup> *Lingens v. Austria*, (App. no. 9815/82), 8. 7. 1986, para. 42.



њиховог угледа и части, већ да се интерес заштите њихових приватних права мора ценити у контексту остваривања интереса за отвореном расправом о питањима која су значајна за јавност. У том смислу је ЕСЉП у предмету *Sanocki v. Poland*,<sup>62</sup> навео да иако политичари треба да прихвате ширу критику, њима мора бити остављена могућност да се „бране“ када сматрају да је, у конкретном случају, публикација која провоцира сумњу у моралну исправност њихове личности неистинита и да може да наведе јавност на погрешно мишљење у погледу начина на који врше власт. У светлу тзв. „одбране“ од лезионих навода, УРС јемчи остваривање права на исправку неистините, непотпуне или нетачно пренете информације којом је повређено нечије право или интерес и права на одговор на објављену информацију. Право на исправку и право на одговор регулисао је важећи ЗЈИМ.<sup>63</sup> Додатно, КЗ у чл. 150. предвиђа кривично дело спречавање објављивања одговора и исправке, када одговорно лице медија не поступи по правноснажној пресуди донетој у поступку за објављивање одговора или исправке.

Врховни касациони суд Србије у својој пресуди<sup>64</sup> констатује да је слобода изражавања ограничена и када су политичари предмет извештавања и критике и то њиховим правом на част и углед, додајући да право на част и углед припада свим грађанима, па сходно томе заштита права на част и углед обухвата и политичаре, чак и кад не поступају у приватном својству, међутим у тим случајевима морају се услови за заштиту одмерити са интересима друштва на отворену дискусију о политичким стварима.

У својој пракси ЕСЉП оправдано прави разлику између високих јавних функционера и запослених у државној служби. Тако се у пресуди донетој у предмету *Thoma v. Luxembourg*<sup>65</sup> наводи да су државни службеници подложни ширим границама прихватљивог критицизма у погледу својих службених активности, него што је то случај са приватним лицима, међутим у истој пресуди се истиче да се не може узети да државни службеници себе свесно излажу детаљном преиспитивању сваке своје речи и радње у мери у којој то чине функционери-политичари те да их стога не би требало третирати на једнак начин онда када се ради о дозвољеном обиму и домашају критике.

<sup>62</sup> *Sanocki v. Poland*, (App. no. 28949/03), 17. 7. 2007, para. 49.

<sup>63</sup> У досадашњој судској пракси приметили смо да се основна грешка тужилаца који траже одговор на информацију испољава у томе што чињеницом одговарају на изнето мишљење и супротно, мишљењем одговарају на чињенице. Види рецимо: пресуду ВС у Београду ПЗ 479/19. од 9. 3. 2020. године, para. 6; пресуду ВС у Београду ПЗ 112/20. од 9. 10. 2020. године, para. 4.

<sup>64</sup> Решење ВКС Рев 1855/2017. од 30. 5. 2018, para. 6.

<sup>65</sup> *Thoma v. Luxembourg*, (App. no 38432/97), 29. 3. 2001, para. 47.

У разматрању дозвољеног критицизма према носиоцима јавних функција потребно је правити разлику између изношења вредносних судова и чињеничних навода. Реч је о томе да ли се изнети садржај може третирати као чињенични навод или као вредносни суд. У првом случају се ради о изношењу садржине која је објективно проверљива и коју је могуће доказивати, док се, супротно томе, у потоњем случају ради о садржини која није проверљива и коју није могуће доказивати, односно о садржини која представља вредносни суд (мишљење) о догађају, појави, ствари или лицу. Разлика између потенцијално доказивих тврдњи и вредносних судова који не могу бити предмет доказивања нарочито се показала као важна у јуриспруденцији ЕСЉП, и заснива се на правилу које је постављено у предмету *Steel and Morris v. United Kingdom*,<sup>66</sup> према којем се чињеничне тврдње доказују, док би захтев за доказивањем вредносних судова, нарочито уколико се они заснивају на довољној чињеничној грађи, водио ка повреди права на слободу изражавања.<sup>67</sup> На истом становишту је и домаћа судска пракса, па је тако у пресуди Апелационог суда у Београду<sup>68</sup> заузето становиште да вредносни судови јесу слободни, али чињенице нису.

ВКС истиче да се морају јасно разликовати изношење чињеница од изражавања мишљења или изношења вредносних судова, као и да се не може захтевати доказивање истинитости за изнете вредносне судове.<sup>69</sup> ЕСЉП у пресуди *Jerusalem v. Austria*<sup>70</sup> заузима став да се при јавном изношењу ставова, бар у одређеним околностима, може ослонити на гласине када је реч о питањима од јавног интереса, уколико се поступа

<sup>66</sup> *Steel and Morris v. United Kingdom*, (App. no 68416/01), 15. 2. 2005, para. 87.

<sup>67</sup> Илић, П. Г. (2018). Појам, стандарди и ограничења права на слободу изражавања с посебним освртом на праксу Европског суда за људска права. *Годишњак Факултета безбедности*, 2018 (1), 38.

<sup>68</sup> Пресуда Апелационог суда у Београду Гж бр. 155/17. од 22. 6. 2017. године, пара. 4.

<sup>69</sup> Решење ВКС Рев 1885/2017. од 30. 5. 2018. године, пара. 6. Разлика између изношења чињеничних навода и вредносних судова од значаја је и при остваривању права на одговор на информацију. Наиме, чл. 83. ЗЈИМ предвиђено је да лице на које се односи информација, која може да повреди његово право или интерес, може од одговорног уредника захтевати да, без накнаде, објави одговор у коме оно тврди да је информација неистинита, непотпуна или нетачно пренета. Уколико одговорни уредник не објави одговор, а за то не постоји неки од разлога за необјављивање одређен овим законом, као и ако одговор објави на непрописан начин, ималац права на одговор може против одговорног уредника поднети тужбу за објављивање одговора. Право уредника да не објави одговор или његов део, сходно чл. 98. ст. 1. т. 8. ЗЈИМ, произлази из чињенице да се одговор односи на мишљење, а не на тврдњу о чињеницама, или да одговор не садржи тврдњу о чињеницама, већ мишљење.

<sup>70</sup> *Jerusalem v. Austria*, ( App. no 26958/95), 27. 2. 2001, para. 45.

разумно и у складу са професионалним и етичким стандардима онда када су они предвиђени.<sup>71</sup> Ипак, и тада вредносни судови морају имати неки вид чињеничног утемељења, јер у супротном бивају претерани, односно остварују свој лезиони капацитет.<sup>72</sup>

У појединим правним системима нарочито је прихваћен стандард „истине у циљу опште користи“ која оправдава заштиту изношења информација које имају потенцијално лезиони капацитет у односу на права лица против којих су усмерене.<sup>73</sup> Отуда многи аутори „истину“ означавају и као одбрану против тужби због повреде угледа и части.<sup>74</sup> Поред истине, зарад јавног интереса судска пракса ЕСЉП, примера ради, у предмету *Lingens v. Austria*, истиче и принцип савесног поступања (енг. *good faith*) онога ко објављује информације.<sup>75</sup> На пример, ЕСЉП у пресуди донетој у предмету *Fleury v. France* није нашао повреду чл. 10. Европске Конвенције наводећи да подносилац представке није пружио доказе да је поступао у доброј вери, те да је без адекватног чињеничног основа оклеветао функционера државне власти. Како се у конкретном случају радило о оптуживању градоначелника да је проневерио одређену количину новца, а да при том против њега није покренут кривични поступак због тог кривичног дела.<sup>76</sup>

Примећујемо да је ЕСЉП развио поставку принципа „фер коментар“ тако да га је конкретизовао на начин да је за поступање у складу са том полазном основом неопходно да је постојао разуман чињенични основ за заснивање и потом изношење одређеног вредносно суда. Међутим, помињана „привилегована“ правна позиција политичког дискурса, чији је један од интегралних делова и обавеза политичара (државника) да толеришу већи степен критицизма за свој рад, указује да би захтев за постојањем разумне чињеничне подлоге код политичког говора морао

<sup>71</sup> Такав је случај са новинарима.

<sup>72</sup> Види у том контексту и пресуду ЕСЉП, *Fleury v. France*.

<sup>73</sup> Varendt, E. (2009). *Freedom of Speech*. Oxford: Oxford University Press, 8.

<sup>74</sup> Milo, D. (2008) *Defamation and Freedom of Speech*. Oxford: Oxford University Press, 58.

<sup>75</sup> Поред значајних стандарда који проистичу из праксе ЕСЉП ваља приметити да ни тамошња јуриспруденција није увек конзистентна. Тако у предмету *Fleury v. France*, Суд истиче да у конкретном случају нема повреде чл. 10. Конвенције из разлога што подносилац представке није поступао у доброј вери, иако се може сматрати да је, клеветајући градоначелника тврдњом да је градоначелник проневерио новац, подносилац представке деловао у јавном интересу и критиковао рад политичара који би морао да има већи степен толеранције према јавној критици, што је иначе заузето становиште у бројним другим предметима.

<sup>76</sup> Мрвић-Петровић, Н. (2013). Декриминализација клевете – Супремација слободе изражавања у односу на част и углед. *Сѣрани њравни живоић*, 57 (2), 47.

подразумевати значајно нижи степен чињеничне базе но што би то био случај изван политички релевантних оквира. Отуда се и не можемо сложити са образложењем пресуде у поменутом случају *Fleury v. France* и то не из разлога што сматрамо да изнесени ставови, вредносни судови или оптужбе функционера не треба да садрже разуман чињенични основ или подлогу, већ зато што се захтев да је против пасивног субјекта оптужбе покренут кривични поступак не може третирати као разумна чињенична подлога. Изостанак кривичног поступка може бити разлог неефикасности органа репресије, корупције, политичког утицаја и томе слично. Најзад, могуће је да је изношење навода о проневери „инсајдерска“ информација која није била или је тешко доступна надлежним органима, па би прихватање таквог става Суда обесмислило читав концепт узбуђивања као важног елемента како у откривању незаконитости, тако и саставног дела права на слободу изражавања.<sup>77</sup>

Супротно претходно описаном предмету, ЕСЈП је у доношењу одлуке у случају *Filipović v. Serbia* комбиновано применио реални и персонални принцип, те утврдио повреду чл. 10. Европске Конвенције,<sup>78</sup> имајући у виду да је подносилац представке као политичар расправљао о питању од јавног интереса, јавно оптужујући градоначелника једног града у Србији да је, у време док је био директор великог државног предузећа, проневерио средства из државног буџета.<sup>79</sup>

Интересантно је налажење Апелационог суда у Букурешту (Румунија) да је прекорачен ниво дозвољене критике, иако се она односила на народне посланике, истичући да слобода изражавања престаје тамо где се повређују уставом зајемчена права на дигнитет других. ЕСПЈ је касније, по представци, у једној од својих најновијих одлука о повреди чл. 10. Конвенције у предмету *Macovei v. Romania*,<sup>80</sup> правилно утврдио повреду тог члана од стране румунског суда, оценивши да је у конкретном случају

<sup>77</sup> Виши суд у Новом Саду заузео је став да се приликом подношења кривичне пријаве као института којим грађани указују на евентуалне незаконитости, слобода изражавања мора тумачити у ширем контексту, управо да не би дошло до „одвраћајућег“ ефекта, па иста не може бити разлог да тужени буде обавезан да тужиоцима исплати накнаду нематеријалне штете због повреде части и угледа, односно доношење такве судске одлуке не би било неопходно у демократском друштву, у смислу ст. 2. чл. 10. Европске конвенције. Види пресуду ВС у Новом Саду Гж 4577/17. од 25. 1. 2019. године, пара. 6.

<sup>78</sup> Закон о ратификацији Европске Конвенције за заштиту људских права и основних слобода са протоколима (*Службени лист СЦГ – Међународни уговори*, бр. 9/2003, 5/2005. и 7/2005. – испр. и *Службени гласник РС – Међународни уговори*, бр. 12/2010. и 10/2015).

<sup>79</sup> *Filipović v. Serbia*, (App. no. 27935/05), 20. 11. 2007, para. 40.

<sup>80</sup> *Macovei v. Romania*, (App. no. 53028/14), 28. 7. 2020, para. 41.

критику на рачун народних посланика изнела представница Румуније у Европском парламенту која се тичала злоупотребе посланичких мандата, што несумњиво даје допринос дебати од јавног интереса.

Међутим, ЕСЈП је у овој одлуци дао и критеријуме који би требало да помогну да се одмери интерес јавности и заштита личних права лица на која се изнете информације односе. Ти критеријуми су: а) *доприносу дебати од јавног интереса*; б) *препознатљивости лица на које се изнете садржај односи као и предмет садржаја – информације*; в) *ранија постојања лица на које се садржај – информација односи*; г) *начин сазнања за лезионо способну информацију која се износи*; д) *контекст, форма и последице које је проузроковала информација*; е) *тежина изречене санкције*.

Као помоћне критеријуме, Суд је навео а) *колеktivну природу изјава, а не усмерености искључиво на одређену личност* као и б) *постојање „каког-таквог“ чињеничног основа за изнете став*.

### Медији и критицизам према носiocима јавних функција

Нарочито је за ваљану анализу односне теме значајан однос медија и медијског критицизма према представницима власти. УРС начелно јемчи слободу медија,<sup>81</sup> предвиђајући јој одређена ограничења у складу са тзв. „трипартитним тестом“. ЗЈИМ предвиђа дужност новинарске пажње која се огледа у обавези уредника и новинара да с пажњом примереном околностима, пре објављивања информације која садржи податке о одређеној појави, догађају или личности провере њено порекло, истинитост и потпуност, што је нарочито важно када се ради о изношењу чињеничних тврдњи са лезионом способношћу. Та обавеза је са пуним правом наметнута медијима будући да велика видљивост материјала који објављују у далеко већој мери може негативно утицати на права лица на која се односи. У домаћој судској пракси је отуда заузет став да је свака тврдња изнета као чињеница подложна проверљивости, а приликом изношења чињеница јавно гласило нема потпуну слободу, већ мора поступати са дужном пажњом која, пре свега, подразумева проверљивост те информације.<sup>82</sup>

<sup>81</sup> Слободу медија у чл. 9. гарантује и основни медијски закон – ЗЈИМ.

<sup>82</sup> Пресуда Апелационог суда у Београду ГжЗ бр. 155/17. од 22. 6. 2017. године. Тако Апелациони суд у Београду закључује да: „правилно првостепени суд налази да објављивање оваквих информација није дозвољено и да превазилази слободу јавног информисања, имајући у виду да тужени нису испоштовали дужност новинарске пажње, да је повређена претпоставка невиности тужиље, да су наведене информације лезионо подобне. Јавност нема оправдан интерес да сазна за одређене чињенице које су представљене као да су непобитно утврђене, иако то нису, већ управо супротно,

Претходно изнет став донекле релативизује пракса према којој медији нису дужни да утврђују материјалну истину,<sup>83</sup> односно потпуну истину, али и тада постоји њихова обавеза да са пажњом примереном околностима провере порекло, тачност и потпуност објављене информације.<sup>84</sup> Када је реч о носиоцима јавних и политичких функција, требало би поћи од претпоставке да су њихови контакти (е-mail адресе и мобилни телефони) познати редакцијама, те да поступање у складу са дужном новинарском пажњом у том случају нужно обухвата претходни покушај да се та лица контактирају како би се саслушала, а потом и верно пренела њихова верзија догађаја. То уосталом и произлази из одређења законодавца у чл. 15. ЗЈИМ да остваривање јавног интереса у информисању подразумева истинито, непристрасно, правовремено и потпуно информисање свих грађана Републике Србије.

Према чл. 116. ЗЈИМ одговорност новинара за објављивање лезионе информације искључена је уколико је она верно пренета из јавне скупштинске расправе или јавне расправе у скупштинском телу; верно пренета из судског поступка, у складу са овим законом; верно пренета с јавног скупа, а новинар је поступао с дужном новинарском пажњом; садржана у документу органа јавне власти на који се примењује закон којим се уређује слободан приступ информацијама од јавног значаја, а јавност има оправдани интерес да за њу зна; објављена у емисији која се емитује уживо, а новинар је поступао с дужном новинарском пажњом. Погрешно тумачење цитиране одредбе се у домаћој судској пракси своди на неоправдано проширивање основа за искључење одговорности новинара и уредника, уколико су у свом медију верно пренели вест која је објављена у другом медију. У вези са датом ситуацијом, ЗЈИМ предвиђа једино обавезу тих лица да наведу од ког медија је преузета информација коју преносе.

Домаћа судска пракса је у случају преношења информација заузела становиште да чињеница да је предметна информација објављена у другом дневном листу, не ослобађа тужене одговорности накнаде штете. Аутентичност преношења недопуштене информације (јер чињеница да је при објављивању информације гласила онако како је добијена на извору)

---

јавност има интерес да сазна информације који је степен сумње у истинитост изнетих информација, као и да се лица не означавају извршиоцима кривичних дела уколико то није утврђено у одговарајућем судском поступку.” Види Пресуду Апелационог суда у Београду ГжЗ. бр. 135/17. од 16. 6. 2017. године

<sup>83</sup> Примера ради, Првостепени суд у Бриселу у пресуди А&М 2000 од 21. 9. 1999. године наводи како новинари нису у обавези да објављују уз научну прецизност или апсолутну поузданост, већ се морају толерисати мање грешке.

<sup>84</sup> Пресуда Апелационог суда у Београду ГжЗ 197/17. од 13. 12. 2017. године.

сама по себи не чини објављивање информација допуштеним. Код чињенице да је нека недопуштена тврдња у оптицају, не оправдава само по себи њено објављивање. Преношење туђе недопуштене тврдње у таквом случају је исто што и изношење сопствене недопуштене тврдње.<sup>85</sup> Поред тога, ВКС<sup>86</sup> наводи да је:

„Европски суд за људска права у бројним одлукама које се односе на примену чл. 10. Европске конвенције, изнео став да се новинари морају систематски формално дистанцирати од туђих навода који би могли да увреде или провоцирају друге или оштете њихов углед. Ако се медији на било који начин придруже туђој тврдњи прихватајући је као своју (редакцијском опремом, насловом, поднасловом и наднасловом и сл.) сматраће се да је објављена тврдња као његова сопствена.“

## ЗАКЉУЧАК

Питање политичког дискурса незаобилазно је у сваком демократском друштву. Јачање капацитета политичке дебате несумњиво доприноси ефикаснијем остваривању јавног интереса у сваком аспекту друштва. Право као наука, али и систем нормативног уређења, у својој основи настоји да уреди и регулише односе између два или више сукобљена права и интереса. Тако је и у случају заштите политичког дискурса, који са правом има „привилеговани“ положај у општем интересу друштва, потребно одмерити и значај заштите инволвираних актера чија лична права могу бити повређена.

Законодавац предвиђа, а судска пракса прихвата и чини се релативно доследно примењује принцип да су границе прихватљиве критике шире када је реч о јавним личностима у односу на приватна лица из разлога што су, за разлику од обичних грађана који то својство немају, јавне личности неизбежно и свесно изложене помном испитивању сваке своје речи и дела како од новинара, тако и од јавности уопште, те стога морају испољити већи степен толеранције на критику и лезиони садржај. Оправдано се предвиђају и стандарди и принципи који указују на нужност заштите личних права носилаца јавних функција и поред неспорно већег степена толеранције према критикама.

<sup>85</sup> Решење Апелационог суда у Београду Гж3 153/16. од 29. 11. 2018. године, пара. 5.

<sup>86</sup> Пресуда ВКС Рев 4510/2018. од 18. 9. 2019. године, пара. 12.



На проблем неуједначености судске праксе, која се у многим земљама јавља како на регионалном, тако и на историјском (временском) плану, утиче и „безобална“ природа политичког дискурса у који имајући у виду друштвене, економске, политичке и културолошке прилике, може бити сврстана широка лепеза различитог садржаја. Ипак, када је реч о Републици Србији, може се закључити да пракса највиших судских инстанци углавном има у виду одредбе релевантних закона и правилно их тумачи, односно да је у већем делу усклађена са праксом ЕСЉП.

Најзначајнији проблем представља деградирана култура политичког дијалога и пречесто и очигледно сврставање главних медија на одређену страну политичког спектра, што процену изречене садржине политичке природе чини зависном од емоција и личних симпатија, уместо рационалности и објективности. Решење за овај проблем могло би бити сходно прилагођавање казнене политике, како када је реч о кривичним санкцијама, тако и када се ради о грађанској накнади нематеријалне штете. Ипак, то је могуће тек након јасног и прецизног уређивања нормативног оквира и „изградње“ стабилне и конзистентне судске праксе која се базира на фундаменталним принципима слободе изражавања.

#### ЛИТЕРАТУРА

- Alaburić, V. (2002). *Sloboda izražavanja u praksi Evropskog suda za ljudska prava*. Zagreb: *Narodne novine*.
- Атанацковић, Д. (1981). *Кривично право – посебни део*. Београд: Привредна штампа.
- Varendt, E. (2009). *Freedom of Speech*. Oxford: Oxford University Press.
- Василијевић, В. (1991). Права човека између политике и права, у: *Права човека. Зборник докумената*. Београд.
- Делић, Н. (2019). Кривичноправни аспекти борбе против корупције, у: *Финансијски криминалијет и корупција*, ур. Ј. Костић & А. Стевановић. Београд: Институт за упоредно право и Институт за криминолошка и социолошка истраживања, 7–37.
- Emerson, T. (1963). *Toward a General Theory of the First Amendment*. Yale
- Ибрахимпашевић, Б. (1963). *Политички деликти*. Сарајево
- Игњатовић, Ђ. (2015). Криминалитет државе, у: *Казнена реакција у Србији – V део*, ур. Ђ. Игњатовић, Београд: Правни факултет Универзитета у Београду, 25–47.
- Илић, П. Г. (2018). Појам, стандарди и ограничења права на слободу изражавања с посебним освртом на праксу Европског суда за људска права. *Годишњак Факултета безбедности* 2018 (1), 29–40.

- Лазаревић, Љ. (1988) *Кривично право Југославије, посебни део*. Београд.
- Milo, D. (2008) *Defamation and Freedom of Speech*. Oxford: Oxford University Press.
- Мрвић-Петровић, Н. (2013). Декриминализација клевете – Супремација слободе изражавања у односу на част и углед. *Страни правни животи*, 57(2), 43–58.
- Стевановић, А. (2019). Појам сукоба интереса у теорији и законодавству Републике Србије, у: *Финансијски криминалистеи и корупција*, ур. Ј. Костић & А. Стевановић. Београд: Институт за упоредно право и Институт за криминолошка и социолошка истраживања, 307–327.
- Стојановић, З., Делић, Н. (2013). *Кривично право – посебни део*. Београд: Правни факултет Универзитета у Београду.

### Правни извори

- Устав Републике Србије (*Службени гласник РС*, бр. 98/2006).
- Кривични законик (*Службени гласник РС*, бр. 85/2005, 88/2005. – испр., 107/2005. – испр., 72/2009, 111/2009, 121/2012, 104/2013, 108/2014, 94/2016. и 35/2019).
- Закон о јавном информисању и медијима (*Службени гласник РС*, бр. 83/2014, 58/2015. и 12/2016. – аутентично тумачење).
- Закон о ратификацији Европске Конвенције за заштиту људских права и основних слобода и са протоколима (*Службени лист СЦГ – Међународни уговори*, бр. 9/2003, 5/2005. и 7/2005. – испр. и *Службени гласник РС – Међународни уговори*, бр. 12/2010. и 10/2015).
- Закон о ратификацији Европске Конвенције за заштиту људских права и основних слобода и са протоколима (*Службени лист СЦГ – Међународни уговори*, бр. 9/2003, 5/2005. и 7/2005. – испр. и *Службени гласник РС – Међународни уговори*, бр. 12/2010. и 10/2015).
- Закон о спречавању корупције (*Службени гласник РС*, бр. 35/2019. и 88/2019).
- Закон о Заштитнику грађана (*Службени гласник РС*, бр. 79/2005. и 54/2007).
- Declaration on freedom of political debate in the media*, Adopted by the Committee of Ministers on 12 February 2004 at the 872nd meeting of the Ministers' Deputies.

### Судска пракса домаћих судова

- Одлука Уставног суда Уж 6434/2014. од 14. 4. 2016. године
- Пресуда ВКС, Кзз. 727/2017. од 6. 9. 2017. године
- Пресуда ВКС, Кзз 528/2019. од 30. 5. 2019. године
- Пресуда ВКС Рев 4510/2018. од 18. 9. 2019. године
- Пресуда ВКС, Кзз 327/2020. од 3. 6. 2020. године
- Решење ВКС Рев 1855/2017. од 30. 5. 2018. године
- Пресуда Апелационог суда у Београду, Гж бр. 155/17. од 22. 6. 2017. године
- Пресуду Апелационог суда у Београду Гж 7888/12. од 26. 2. 2013. године
- Пресуда Апелационог суда у Београду Гж3. бр. 135/17. од 16. 6. 2017. године
- Пресуда Апелационог суда у Београду Гж3 197/17. од 13. 12. 2017. године

Решење Апелационог суда у Београду Гж3 153/16. од 29. 11. 2018. године  
Пресуда ВС у Пожаревцу, Кж.3 350/14. од 5. 3. 2014. године  
Пресуда ВС у Београду ПЗ 479/19. од 9. 3. 2020. године  
Пресуда ВС у Београду ПЗ 112/20. од 9. 10. 2020. године

**Судска пракса Европског суда за људска права**

*Handyside v. United Kingdom*, (App. no. 5493/72), 7. 12. 1976.  
*Lingens v. Austria*, (App. no. 9815/82), 8. 7. 1986.  
*Castells v. Spain*, (App. no. 11798/85), 23. 4. 1992.  
*Thorgeir Thorgeirson v. Iceland* (App. no. 13778/88), 25. 6. 1992.  
*Vogt v. Germany*, (App. no. 17851/91), 26. 9. 1995.  
*Celvan v. Turkey*, (App. no. 23556/94), 8. 7. 1999.  
*Fuentes Bobo v. Spain*, (App. no. 39293/98), 29. 2. 2000.  
*Jerusalem v. Austria*, ( App. no 26958/95), 27. 2. 2001.  
*Thoma v. Luxembourg*, ( App. no 38432/97), 29. 3. 2001.  
*Sanocki v. Poland*, (App. no. 28949/03), 17. 7. 2007.  
*Lombardo v. Malta*, (App. no. 7333/06), 24. 7. 2007.  
*Lindon v. France* , (App. no 21279/02), од 22. 10. 2007.  
*Filipović v. Serbia*, (App. no. 27935/05), 20. 11. 2007.  
*Backes v. Luxembourg*, (App. no. 24261/05), од 8. 7. 2008.  
*Makraduli v. FRM Macedonia*, (App. no 64659/11), од 19. 7. 2018.  
*Margulev v. Russia*, (App. no. 15449/09), 8. 10. 2019.  
*Steel and Morris v. United Kingdom*, ( App. no 68416/01), 15. 2. 2005.  
*Macovei v. Romania*, (App. no. 53028/14), 28. 7. 2020.