

**Mandati specijalne izvjestiteljice za promociju i zaštitu prava na slobodu mišljenja i izražavanja i specijalnog izvjestitelja za prava na slobodu mirnog okupljanja i udruživanja**

\*Ova verzija je neslužbeni prevod komunikacije koji u originalnoj verziji možete pročitati na sljedećem linku: [OL BIH \(1.2023\) \(ohchr.org\)](#)

Ref: OL BIH 1/2023

(molimo pozovite se na ovu referencu u Vašem odgovoru)

10. mart 2023.

Ekselencijo,

Čast nam je da Vam se obratimo u svojstvu specijalne izvjestiteljice za promociju i zaštitu prava na slobodu mišljenja i izražavanja i specijalnog izvjestitelja za prava na slobodu mirnog okupljanja i udruživanja, u skladu sa rezolucijama 43/4 i 50/17 Vijeća za ljudska prava.

Pišemo Vam u vezi predloženog nacрта izmjena i dopuna Krivičnog zakonika Republike Srpske o „krivičnim djelima protiv časti i ugleda“, koje je 2.3.2023. godine najavio ministar pravde Republike Srpske, g-din Miloš Bukejlović, a koje su objavljene 3.3.2023.

Dekriminalizacijom klevete, Bosna i Hercegovina je pružila dobar primjer u regionu prije 20 godina. Kriminalizacija klevete može imati negativan učinak na situaciju sa ljudskim pravima u zemlji, naročito na slobodan i inkluzivni politički diskurs, na pravo na traženje, dobijanje i širenje informacija, te na slobodu štampe. Usvajanje ovih izmjena i dopuna predstavljalo bi veliki nazadak u pravnom okviru za zaštitu slobode izražavanja u Bosni i Hercegovini. Takođe, predloženi amandmani bili bi u suprotnosti sa globalnim trendom dekriminalizacije klevete, što uključuje i evropski region, gdje je nekoliko država članica EU i država sa kandidatskim statusom za EU ukinulo krivičnu klevetu, ili su poduzele korake ka njenom ukidanju. Ekselencijo, zbog toga pozivamo vlasti u Vašoj zemlji da pažljivo preispitaju ove izmjene i dopune, te da osiguraju poštivanje slobode izražavanja u Bosni i Hercegovini.

*Međunarodni pravni okvir*

Prije nego ukažemo na konkretna pitanja u vezi sa predloženim izmjenama i dopunama Krivičnom zakoniku, želimo izložiti međunarodni okvir koji pokriva slobodu izražavanja. Članom 19. Međunarodnog pakta o građanskim i političkim pravima (ICCPR)<sup>1</sup> određeno je da „*svi imaju pravo zadržati svoja uvjerenja bez miješanja sa strane*“, te da „*svi imaju pravo na slobodu izražavanja; to pravo obuhvata slobodu traženja, primanja i širenja informacija i ideja svake vrste, usmeno, pismeno, tiskom ili umjetničkim oblikom, ili kojim drugim sredstvom prema svom ličnom izboru i bez obzira na granice*“. Ovo pravo ne obuhvata samo razmjenu informacija koje su povoljne za nekoga, već takođe i one koje su kritične, šokantne ili uvredljive. (Pogledati Opšti komentar br. 34., stav 7. Komiteta za ljudska prava.)

---

<sup>1</sup> Ratifikovanog od strane Bosne i Hercegovine 1.9. 1993. g.

Ograničenja na pravo na slobodu izražavanja moraju biti usklađena sa zahtjevima iz Člana 19(3)., odnosno moraju biti utvrđena zakonom i moraju ispunjavati neki legitimni cilj, te moraju biti nužna i srazmjerna radi (a) poštivanja prava ili ugleda drugih, i (b) zaštite državne sigurnosti, javnog reda (*ordre public*), ili javnog zdravlja ili morala. Na Državi je teret dokazivanja da pokaže da su takva ograničenja u skladu sa Paktom. Komitet za ljudska prava je podsjetio da se ne smije obrnuti redoslijed u vezi između prava i ograničenja, odnosno između norme i izuzetka.

Pošto ograničavaju pravo na slobodu izražavanja, zakoni o kleveti podliježu usko definisanim zahtjevima iz Člana 19(3). U skladu sa zahtjevom za legalnost u Članu 19(3)., nije dovoljno da se ograničenja na slobodu izražavanja formalno donesu kao domaći zakoni ili propisi. Ograničenja takođe moraju biti dovoljno jasna, pristupačna i predvidiva. Zahtjev za postojanje nužnosti u Članu 19(3). podrazumijeva procjenu srazmjernosti ograničenja, u svrhu osiguravanja da su ograničenja „usmjerena na određeni cilj i da ne zadiru na neprimjeren način u prava ciljanih lica“. Miješanje u prava trećih lica nastalo na taj način takođe mora biti ograničeno i „opravdano u pogledu interesa koji podržavaju ovakvo narušavanje“. Ograničenja moraju biti „instrument sa najmanjim narušavanjem među instrumentima kojim se može postići željeni rezultat“.

Komitet za ljudska prava je naglasio da zakoni o kleveti „ne smiju, u praksi, služiti za gušenje slobode izražavanja“, kao i da Države trebaju razmotriti dekriminalizaciju klevete. Komitet je potcrtao važnost pažljive izrade zakona o kleveti, kako bi se osigurala puna usklađenost sa Članom 19(3). Ovo uključuje izbjegavanje pretjeranih kaznenih mjera, kao i valjane odbrane, uključujući i javni interes u ovoj materiji i odbranu istine. Komitet je takođe naglasio da primjenu krivičnog prava treba omogućiti samo u najozbiljnijim predmetima, te da služenje zatvorske kazne nikad nije odgovarajuća kazna.

Praksa u Državama je pokazala da se zakoni o krivičnoj kleveti često koriste protiv novinara, političkih protivnika, branilaca ljudskih prava i drugih lica koja su kritički nastrojena prema dužnosnicima i politikama vlasti. Tužilačke ovlasti Države se zapravo koriste kako bi se učutkala legitimna politička kritika. Zakoni o kleveti nikad se ne trebaju koristiti da bi se spriječilo kritikovanje javnih ličnosti.

U našem izvještaju Vijeću za ljudska prava o „Dezinformacijama i slobodi mišljenja i izražavanja“, potvrdili smo da se „*krivično pravo treba koristiti samo u veoma izuzetnim i najgorim okolnostima podsticanja na nasilje, mržnju ili diskriminaciju. Zakoni o krivičnoj kleveti predstavljaju nasljeđe kolonijalne prošlosti i za njih nema mjesta u modernim demokratskim društvima. Treba ih ukinuti*<sup>2</sup>. Slično tome, u izvještaju Vijeću za ljudska prava o „Jačanju slobode medija i bezbjednosti novinara u digitalnom dobu“, potvrdili smo da „*Države trebaju ukinuti krivičnu klevetu i podrivačke zakone o kleveti, kao i zakone koji kriminaliziraju kritiku državnih institucija i dužnosnika. Kriminalizacija govora (osim u najgorim slučajevima pozivanja na nasilje i mržnju) je nesrazmjerna, guši novinarstvo i šteti demokratskom diskursu i učešću javnosti*<sup>3</sup>“.

Želimo takođe da podsjetimo na Rezoluciju 76/173 Generalne skupštine Ujedinjenih nacija o Bezbjednosti novinara i pitanju nekažnjivosti, koja je usvojena 2021. godine i podržana od strane Bosne i Hercegovine. Ova Rezolucija poziva Vlade da osiguraju da se zakoni o kleveti ne zloupotrebjavaju kako bi

---

<sup>2</sup> A/HRC/47/25 stav 89.

<sup>3</sup> A/HRC/50/29 stav 111.

se cenzurirali novinari i miješalo u njihov rad, te „da, po potrebi, revidiraju i ukinu takve zakone, u skladu sa obavezama Država prema međunarodnom pravu o ljudskim pravima“.

Članom 20(2). Pakta propisano je da se „*svako pozivanje na nacionalnu, rasnu ili vjersku mržnju koja podstiče diskriminaciju, neprijateljstvo ili nasilje, mora zakonom zabraniti*“. On ima visok prag pošto se njime zahtjeva ispunjavanje tri komponente: (a) pozivanje na mržnju; (b) pozivanje koje predstavlja podsticanje; i (c) podsticanje koje bi moglo dovesti do diskriminacije, neprijateljstva ili nasilja.<sup>4</sup>

#### *Pitanja za razmatranje*

U vezi sa nacrtom izmjena i dopuna Krivičnog zakonika Republike Srpske o „krivičnim djelima protiv časti i ugleda“, želimo da ukažemo na sljedeća pitanja.

#### *Neodređeni i preširoko postavljeni pojmovi i definicije*

Kao prvo, primjećujemo korištenje neodređenih i nepreciznih pojmova i definicija u predloženim člancima u nacrtu izmjena i dopuna:

Član 208a(1). kriminalizuje 'uvredu' drugog lica. Pošto je pojam „uvrede“ veoma subjektivan i otvoren za najrazličitija tumačenja, postoji rizik proizvoljnog tumačenja ovog člana. Usljed neodređenog i preširoko postavljenog karaktera ovog člana, isti može onemogućiti političke karikature ili satiru na račun političkih ličnosti, a to su dozvoljeni oblici izražavanja. Komitet za ljudska prava jasno je konstatovao da puka činjenica da se takvo izražavanje smatra uvredljivim za javnu ličnost nije dovoljna da opravda ograničavanje ili kažnjavanje. Sam po sebi, uvredljiv govor nije protivzakonit prema međunarodnom pravu.

Član 208a(3). sadrži olakšavajuću okolnost u vezi sa djelom „uvrede“, tj. da sud može učinioca osloboditi kazne u slučaju da je „*učinilac bio izazvan „nedostojnim ponašanjem“ uvrijeđenog (...)*“. Ono što, međutim, nedostaje je jasna definicija onoga što se podrazumijeva pod 'nedostojnim ponašanjem', te je formulacija veoma subjektivna i otvorena za različita tumačenja. Ne samo da je ova odredba nejasna, već i sam amandman ne omogućava novinarima da se brane od klevete tvrdnjom da je informacija pružena 'u dobroj vjeri' ili u 'javnom interesu'. Kao takva, ova odredba može imati štetan učinak na slobodu štampe tako što će podsticati novinare na samo-cenzuru.

Član 208c(1). kriminalizuje ako neko „**pronosi štogod** iz ličnog ili porodičnog života nekog lica **što može škoditi** njegovoj časti ili ugledu“. Pošto Član 208c(4). propisuje da se istinitost ili neistinitost onog što se iznosi ili pronosi iz ličnog ili porodičnog života nekog lica ne može dokazivati, osim u slučajevima iz Člana 208d. ovog Zakonika, te pošto stav (1) istog člana propisuje da djelo postoji ako se moglo naškoditi ličnom ili porodičnom životu lica, ova odredba implicira subjektivnu procjenu (percepciju da se naškodilo časti i ugledu) kao određujući kriterij krivičnog djela. Iako je Članom 17. Pakta utvrđeno da niko ne može biti izložen proizvoljnom ili protivzakonitom uplitanju u njegovu privatnost, porodicu, dom ili prepiske, niti protivzakonitim napadima na njegov čast i ugled, predloženom odredbom nisu utvrđeni razumni izuzeci, kao npr. otkrivanje u javnom interesu.

U Članu 208e., nacrt izmjena i dopuna priznaje isključivanje protivpravnosti u određenim okolnostima, *ako se radi o uvredljivom izražavanju u naučnom, stručnom, književnom ili umjetničkom*

---

<sup>4</sup> A/67/357 stav 43.

*djelu, u vršenju dužnosti propisane zakonom, novinarskog poziva, političke ili druge javne ili društvene djelatnosti ili odbrani nekog prava. Međutim, prema istom članu, takvi izuzeci se primjenjuju samo ako se može utvrditi da takvo izražavanje nije učinjeno sa namjerom omalovažavanja. U mnogim slučajevima je teško utvrditi da nije postojala takva namjera, te stoga ovisi o subjektivnoj ocjeni suda. Nadalje, nije u potpunosti jasno ko bi bio zaštićen ovom odredbom, pošto zakon ne propisuje ko je kvalifikovan da bude “novinar”, “umjetnik”, “akademik”, itd. Nadalje, što se tiče uvredljivog izražavanja u vezi javnih ličnosti, “omalovažavanje” jeste subjektivan pojam, tako da to u određenoj mjeri treba tolerisati.*

Predložena izmjena i dopuna Člana 340(1). propisuje da „*ko u postupku pred sudom izloži poruzi sud, sudiju, javnog tužioca ili advokata ili ko djelo izvrši pismenim podneskom sudu, kazniće se novčanom kaznom ili kaznom zatvora do jedne godine*“. Član 340(2). tome pridodaje otežavajuću okolnost da u slučaju da je ovo djelo „**učinjeno na posebno neprimjeren način** ili je uvredljivo izražavanje takvog značaja da je dovelo ili je moglo dovesti do težih štetnih posljedica za oštećenog, učinilac će se kazniti novčanom kaznom ili kaznom zatvora do dvije godine“. Pojam „posebno neprimjerenog načina“ dvosmislen je i može otvoriti vrata za proizvoljnu primjenu otežavajućih okolnosti. Nadalje, s obzirom da je svrha utvrđivanja nepoštivanja suda da se osigura integritet pravosudnog postupka, štetne posljedice trebaju biti u vezi sa „štetnim posljedicama za integritet pravosudnog postupka“, a ne za „oštećenog“. Kao takva, ova odredba u ovom obliku poništava svoju svrhu.

*Predloženi Član 208d. ne bi bio usklađen sa međunarodnim standardima za ljudska prava, a i bespotreban je u odnosu na Član 359.*

Predložena izmjena Člana 208d. kriminalizuje javno izlaganje „*poruzi ili preziru lice ili grupu zbog pripadnosti određenoj rasi, boji kože, vjeri, nacionalnosti ili zbog etničkog porijekla, seksualnog opredjeljenja ili rodnog identiteta*“. Ovaj amandman ide puno dalje od Člana 20(2). Pakta i rizikuje zadiranje u legitiman govor. Ovaj član Pakta zabranjuje pozivanje na nacionalnu, rasnu ili vjersku mržnju samo kada to predstavlja podsticanje i kada bi takvo podsticanje moglo izazvati diskriminaciju, neprijateljstvo ili nasilje. Član 208d. traži puno manje („porugu ili prezir“), te ne sadrži uslov da je izražavanje jednako podsticanju nasilja, diskriminacije ili neprijateljstva. Kao takav, nacrt ovog amandmana se ne čini da je usklađen sa međunarodnim pravom o ljudskim pravima. Nadalje, primjećujemo da je obaveza prema Članu 20(2). Pakta već pokrivena Članom 359. Krivičnog zakonika Republike Srpske, koji kriminalizuje javno podsticanje nasilja i mržnje na različitim osnovama, te stoga dovodimo u pitanje nužnost uvođenja ovog kaznenog djela.

#### *Nesrazmjerno stroge kazne*

Pored korištenja neodređenih i preširoko postavljenih definicija, stroge kazne predviđene predloženim izmjenama i dopunama, sa novčanim kaznama za uvredu u rasponu od 8.000 KM (4.352 \$) do 50.000 KM (27.204 \$) mogu imati obeshrabrujući učinak na slobodu izražavanja. Članovi 208a(2)., 208b(2). i 208c(2). takođe uvode otežavajuću okolnost ako je djelo *učinjeno putem štampe, radija, televizije ili putem društvenih mreža, na javnom skupu ili na drugi način, zbog čega je ono postalo dostupno većem broju lica*. Ovo može redom dovesti do povećanja novčane kazne i do 50.000 KM (25.482 \$), 80.000 KM (40.771 \$) ili 100.000 KM (50.964 \$).

Ove novčane kazne nisu samo nesrazmjerno visoke, već i otežavajuće okolnosti ulaze u rizik prozvoljne primjene zbog preširoko postavljenih pojmova kojim se opisuju načini širenja koji potpadaju

pod ovu odredbu, uključujući i ***javne skupove ili na drugi način***, bez ikakve jasnoće ili ograničenja što se tiče karaktera ili veličine javnih skupova, te bez naznake šta bi 'na drugi način' moglo da znači.

Nametanje zatvorskih kazni na osnovu nacrtu izmjena i dopuna Člana 340. omogućuje služenje zatvorske kazne do dvije godine. S tim u vezi, želimo da ponovimo konstataciju Komiteta za ljudska prava kojom se naglašava da zatvorska kazna nikad ne može biti odgovarajuća kazna za klevetu.

#### *Načelo supsidijarnosti*

Kao rezultat neodređenih i preširoko postavljenih definicija, postoji rizik da će se članovi sadržani u predloženim izmjenama i dopunama moći primjeniti na široki spektar ponašanja koja se ustvari mogu regulisati mjerama sa manjim stepenom narušavanja, što uključuje i korištenje drugih pravnih okvira, kao npr. građansko pravo. Kao što je već rečeno, Komitet za ljudska prava savjetovao je protiv korištenja zakona o krivičnoj kleveti, naglašavajući da se krivično pravo treba koristiti samo u najozbiljnijim predmetima i da služenje zatvorske kazne nikad nije odgovarajuća kazna. Što se tiče regulisanja govora, presumpcija ide u korist slobode izražavanja, stoga kada se ograničava govor, treba odabrati mjeru sa najmanjim stepenom narušavanja. Sasvim jasno se ovaj zahtjev krši krivičnim gonjenjem na preširoko postavljenim i neodređenim osnovama i sa strogim kaznama.

Član 4. Krivičnog zakonika Republike Srpske prepoznaje načelo supsidijarnosti: „*Krivična djela i krivične sankcije propisuju se samo za ona protivpravna djela kojima se prava i slobode čovjeka i druge individualne i opšte vrijednosti društva ustanovljene ustavom i međunarodnim pravom tako povređuju ili ugrožavaju da se njihova zaštita ne bi mogla ostvariti bez krivičnopravne prinude*“.

Nadalje, primjećujemo da je kleveta već pokrivena građanskim pravom u Bosni i Hercegovini, uključujući i Republiku Srpsku, u skladu sa zakonom o zaštiti od klevete. Takođe, shvatamo da se pred sudovima u Bosni i Hercegovini nalazi oko 300 takvih predmeta građanskog prava. Kaznena djela propisana u izmjenama i dopunama, uključujući i Članove 208a., 208b. i 208c., nisu takve prirode da iziskuju odgovor na osnovu krivičnog prava, naročito zato što je takvo ponašanje već pokriveno postojećim građanskim pravom. Kao što je već rečeno, ozbiljnija kaznena djela koja bi predstavljala podsticanje na nasilje i mržnju su već dovoljno pokrivena postojećom zabranom podsticanja na nasilje i mržnju iz Člana 359. Krivičnog zakonika Republike Srpske.

Činjenica da slično ponašanje postaje kažnjivo pod drugačijim pravnim režimima takođe dovodi do rizika kršenja međunarodno utvrđenog načela *ne bis in idem* (dvostruka nepravda). Evropski sud za ljudska prava utvrdio je da niko ne može biti kažnjen dvaput (u skladu sa dva različita zakona) za isto kazneno djelo.<sup>5</sup>

#### *Nedostatak transparentnosti u procesu konsultacija*

Ukazujemo da civilno društvo u svojim komentarima ističe da nacrt izmjena i dopuna Krivičnog zakonika Republike Srpske nije bio cirkulisan na transparentan način. Obavješteni smo da su bile objavljene dvije različite verzije nacrtu amandmana, prva u februaru, iako se čini da niko tada nije vidio taj nacrt, a vlasti su izjavljivale da ne postoji nikakav nacrt, te drugi nacrt 3. marta. Čini se, međutim, da u prvoj verziji nije bilo uvršteno poglavlje o krivičnim djelima protiv časti i ugleda. U obrazloženju nacrtu izmjena i dopuna objavljenom 3.3.2023.g., Ministarstvo pravde je naznačilo da nije zaprimilo nikakve

---

<sup>5</sup> Što uključuje i nedavni predmet *Muslija protiv Bosne i Hercegovine* pred Evropskim sudom za ljudska prava

komentare niti prijedloge do utvrđenog roka od sedam dana po objavi nacrtu u februaru. Mada su obje verzije objavljene na službenoj internet stranici Vlade Republike Srpske, čini se da nisu poduzeti nikakvi koraci kako bi se aktivno plasirao prijedlog ili obavjestila javnost na neki drugi način.

### *Zaključna zapažanja*

U vezi gore navedenog, ekaselenciju, tražimo od Vaših vlasti da povuku predložene izmjene i dopune Krivičnog zakonika Republike Srpske i odustanu od kriminalizacije izražavanja putem sistema krivičnog prava.

Pošto smo odgovorni u skladu sa mandatima koji su nam dati od strane Vijeća za ljudska prava da tražimo pojašnjenja za sve predmete na koje nam se ukaže pažnja, unaprijed se zahvaljujemo na Vašim zapažanjima u vezi sljedećih pitanja:

1. Molimo da dostavite sve dodatne informacije i/ili komentare koje imate u vezi gore navedene analize nacrtu izmjena i dopuna Krivičnog zakonika Republike Srpske.
2. Molimo da dostavite svoja opažanja u vezi toga na koji način predviđene izmjene i dopune jamče slobodu izražavanja u Bosni i Hercegovini, uz puno poštivanje međunarodnih obaveza BiH prema Članu 19. ICCPR-a.
3. Molimo da objasnite na koji su način vlasti osigurale provođenje adekvatnih javnih konsultacija prije podnošenja amandmana parlamentu.

Ekaselenciju, ova komunikacija, koja predstavlja komentar na zakonodavne propise koji su u procesu usvajanja ili su nedavno usvojeni, kao i svi odgovori koje dobijemo od Vaših vlasti, postaće javni nakon 48 sati putem [internet stranice](#) za izvještavanje o komunikaciji. Takođe će nakon toga biti dostupni u redovnom izvještaju koji se dostavlja Vijeću za ljudska prava.

Ekaselenciju, stojimo na raspolaganju Vašim vlastima za sve tehničke savjete koji im mogu biti potrebni kako bi se osiguralo puno usklađivanje propisa sa obavezama prema međunarodnim ljudskim pravima.

Primite, ekaselenciju, izraze našeg najvećeg poštovanja.

Irene Khan

Specijalna izvjestiteljica za promociju i zaštitu prava na slobodu mišljenja i izražavanja

Clément Nyaletsossi Voule

Specijalni izvjestitelj za prava na slobodu mirnog okupljanja i udruživanja