

DC-FoE_2024_14

14. septembra 2025.

Vodič Saveta Evrope
za ograničenje upotrebe krivičnog prava za suzbijanje slobode izražavanja

Odsek za saradnju na slobodi izražavanja

Prevod sufinansirala
Evropska unija



Naslov originalnog izdanja:

OGRANIČAVANJE UPOTREBE KRIVIČNOG PRAVA ZA OGRANIČAVANJE SLOBODE IZRAŽAVANJA
– VODIČ KROZ STANDARDE SAVETA EVROPE

Uloga i odgovornost Saveta Evrope u oblasti zaštite slobode izražavanja naglašena je u dokumentu „Principi demokratije iz Rejkjavika”, [Deklaracija iz Rejkjavika – Ujedinjeni oko naših vrednosti](#).

Reprodukcija delova ili izvoda iz teksta (do 500 reči) dozvoljena je, osim u komercijalne svrhe, pod uslovom da je integritet teksta sačuvan, a izvod se ne koristi van konteksta i ne pruža nepotpune informacije, niti drugačije dovodi čitaoca u zabludu u pogledu prirode, obima ili sadržaja teksta. Izvorni tekst mora uvek biti naveden na sledeći način „© Savet Evrope, godina izdanja”.

Svi ostali zahtevi u vezi sa reprodukcijom ili prevodom celokupnog dokumenta ili njegovog dela moraju se uputiti Direkciji za komunikacije, Savet Evrope (F-67075 Strasbourg Cedex ili publishing@coe.int).

Stavovi izneti u ovoj publikaciji su isključiva odgovornost autora i ne odražavaju nužno zvaničnu politiku Saveta Evrope.

Pripremio Peter Noorlander, konsultant Saveta Evrope.

Ovaj prevod je pripremljen uz finansijsku podršku Evropske unije i Saveta Evrope. Sadržaj je isključiva odgovornost Saveta Evrope i ne predstavlja nužno zvanične stavove Evropske unije.

Dizajn: Savet Evrope

© Savet Evrope, septembar 2025. Sva prava zadržana. Licencirano Evropskoj uniji pod odobrenim uslovima.

www.coe.int/freedomofexpression

SADRŽAJ

I. Uvod	4
II. Opasnosti primene krivičnih sankcija za ograničenje slobode izražavanja	5
i. Rizici i direktan uticaj na pojedince i „čuvare javnog interesa”	6
ii. „Odvraćajući efekat” na društvo u celini	8
III. Opšti standardi Saveta Evrope u pogledu primene krivičnog prava za sankcionisanje slobode izražavanja: uzdržanost, jasnoća i srazmernost	9
i. Uzdržanost	10
ii. Jasan i nedvosmislen jezik	10
iii. Srazmernost: primena krivičnog prava na odgovarajući način i bez preterivanja	11
IV. Kriminalizacija govora mržnje	13
V. Kriminalizacija klevete i uvrede	18
VI. Kriminalizacija širenja poverljivih informacija	22
i. Zaštita tajnosti krivičnih istraga	23
ii. Zaštita poverljivih državnih dokumenata	23
iii. Novinari koji traže informacije koje su „procurele”	24
VII. Kriminalizacija govora koji ugrožava nacionalnu bezbednost i javni red	25
VIII. Kriminalizacija objavljivanja „dezinformacija”	27
IX. Uloga Saveta Evrope u podršci domaćim institucijama i organizacijama civilnog društva	29

I. Uvod

Sloboda izražavanja¹ predstavlja stub demokratije i njenih osnovnih vrednosti. Zaštita medija neophodna je zbog uloge „čuvara javnog interesa” koju igraju u demokratskom društvu tako što pozivaju osobe na pozicijama moći na odgovornost, doprinose javnoj raspravi o pitanjima od opšteg interesa i ostvaruju pravo javnosti da dobija informacije iz različitih izvora koje odražavaju različita mišljenja. Pravo na slobodu izražavanja štiti politički govor, rasprave o pitanjima od javnog značaja, umetničko izražavanje, informacije komercijalne prirode i zabavu kao što su muzika i sport. Ono obuhvata „govor”, bilo usmeni, pisani, onlajn ili emitovan, kao i druge činove izražavanja, kao što su performansi, protesti, umetnost, postavljanje javnih skulptura kao oblik protesta, čak i nošenje određene odeće.² Važno je napomenuti da se takva zaštita odnosi na informacije, ideje i mišljenja sa kojima se mnogi ljudi možda neće složiti ili ih čak mogu smatrati uvredljivim. Evropski sud za ljudska prava (Sud) naglasio je sledeće:

„Sloboda izražavanja... se primenjuje ne samo na ‘informacije’ ili ‘ideje’ koje nailaze na povoljan prijem ili koje se smatraju neuvredljivima ili koje ljude ostavljaju ravnodušnima, već i na one koje vređaju, šokiraju ili uznemiravaju državu ili bilo koji sektor stanovništva. Upravo su takvi zahtevi u pogledu pluralizma, tolerancije i slobodoumnosti bez kojih nema „demokratskog društva”.³

Mediji igraju važnu ulogu u demokratskom društvu, ostvarujući svoje pravo na slobodu izražavanja kako bi ispunili pravo javnosti da prima informacije i ideje o pitanjima od opšteg interesa.

Pored toga, sloboda štampe pruža javnosti jedan od najboljih načina da otkrije i formira mišljenje o idejama i stavovima političkih lidera. Uopšteno govoreći, sloboda političke rasprave leži u srži koncepta demokratskog društva koje se stalno pominje u Evropskoj konvenciji o ljudskim pravima.⁴

Uprkos svom suštinskom značaju, sloboda izražavanja nije apsolutno pravo: kada je to neophodno u demokratskom društvu, ta sloboda može biti podložna ograničenjima ili kaznama propisanim zakonom. Ograničenja se mogu uvesti samo u cilju zaštite legitimnih ciljeva navedenih u 2. stavu 10. člana:

- radi zaštite nacionalne bezbednosti, teritorijalnog integriteta ili javne bezbednosti;
- radi sprečavanja nereda ili kriminala;
- radi zaštite zdravlja ili morala;
- radi zaštite ugleda ili prava drugih;
- radi sprečavanja obelodanjivanja informacija dobijenih u poverenju; ili
- radi očuvanja autoriteta i nepristrasnosti sudstva.

Ograničenja ili kazne mogu biti propisane građanskim pravom, upravnim pravom ili krivičnim pravom. Zbog stroge prirode krivičnog prava usled čega može doći do kazne zatvora ili drugih teških kazni, od država se zahteva da ne pribegavaju krivičnom pravu često. Zahtev

¹ Evropska konvencija o ljudskim pravima, član 10 stav 1: Svako ima pravo na slobodu izražavanja. Ovo pravo uključuje slobodu posedovanja sopstvenog mišljenja, primanja i saopštavanja informacija i ideja bez mešanja javne vlasti i bez obzira na granice.

² Za diskusiju o primenljivosti člana 10 zajedno sa primerima pogledati dokument Evropskog suda za ljudska prava, (2022), [Vodič za član 10 Evropske konvencije o ljudskim pravima](#), str. 12.

³ [Handyside protiv Ujedinjenog Kraljevstva](#), predstavka br. 5493/72, presuda od 7. decembra 1976. st. 49.

⁴ [Lingens protiv Austrije](#), predstavka br. 9815/82, presuda od 8. jula 1986. st. 42.

„neophodnosti” znači da se ograničenja mogu nametati samo kada za to postoji goruća društvena potreba za koju su navedeni relevantni i dovoljni razlozi.⁵

U ovom vodiču naveden je pregled standarda u oblasti ljudskih prava koji važe za izricanje krivičnih sankcija u pogledu ostvarivanja prava na slobodu izražavanja. Namenjen je zakonodavcima, civilnom društvu, medijima i drugim donosiocima odluka i pruža pristupačan, korisniku prilagođen pregled standarda razvijenih kroz presude Evropskog suda za ljudska prava, kao i smernice u pogledu politika koje su izdala tela Saveta Evrope poput Komiteta ministara, Parlamentarne skupštine i Evropske komisije za demokratiju kroz pravo (poznate kao „Venecijanska komisija”).⁶

U ovom vodiču se prvo navode glavni rizici povezani sa upotrebom krivičnog prava za sankcionisanje određenih oblika izražavanja, kao i sveobuhvatnih načela koja su izradila tela Saveta Evrope u cilju ublažavanja tih rizika. Onda se usmerava na pet oblasti prava:

- primenu krivičnog prava protiv slobode izražavanja;
- primenu krivičnog prava u cilju zaštite ugleda, kroz zakone o kleveti i uvredi;
- primenu krivičnog prava da bi se ograničilo objavljivanje poverljivih informacija;
- primenu krivičnog prava za borbu protiv terorističke propagande; i
- kriminalizaciju „dezinformacija” (koje se često pominju i kao „lažne vesti”).⁷

Pored toga, u ovom vodiču biće navedena uloga Saveta Evrope u podršci domaćim institucijama i organizacijama civilnog društva u unapređenju prava na slobodu izražavanja u skladu sa evropskim standardima.

II. Opasnosti primene krivičnih sankcija za ograničenje slobode izražavanja

U demokratskom društvu je neophodna kriminalizacija određenih oblika ponašanja. To obuhvata nasilna krivična dela kao što su ubistvo, telesne povrede i napad, kao i krivična dela poput krađe i prevare. Uključuje i ponašanja koja se odnose na ostvarivanje prava na slobodu izražavanja. Recimo, ozbiljan govor mržnje i podsticanje na nasilje se mogu kriminalizovati. Mogućnost primene krivičnog prava da bi se ograničili takvi izuzetno štetni oblici govora u evropskom sistemu ljudskih prava je nesporna. Pored toga, član 17 Evropske konvencije o ljudskim pravima (Konvencije), isključuje svaku upotrebu prava na slobodu izražavanja koja bi mogla da naruši prava zaštićena članom 10.⁸

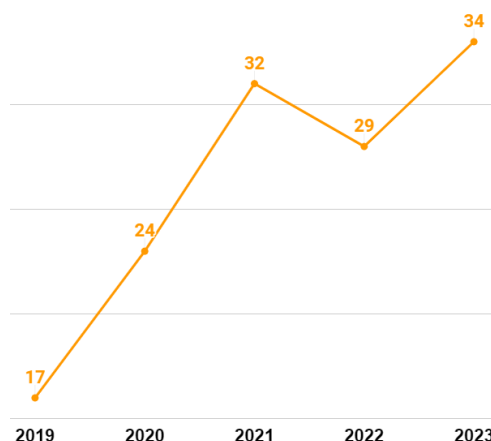
⁵ To je centralno načelo sudske praksa Evropskog suda za ljudska prava prema članu 10. ESLJP (2022), [Vodič za član 10 Evropske konvencije o ljudskim pravima](#), str. 23.

⁶ Povremeno se pominju i standardi drugih međuvladinih tela za ljudska prava u okviru sistema za ljudska prava Ujedinjenih nacija.

⁷ Ovaj vodič nije osmišljen tako da pokrije sve moguće oblasti kriminalizacije izražavanja, što bi obuhvatilo i povrede autorskih prava, regulisanje pornografije uključujući borbu protiv dečije pornografije, takozvani „visokotehnološki kriminal” poput upotrebe ransomvera, krađu podataka o ličnosti, onlajn uznemiravanje i sajber maltretiranje, između ostalih. Ipak „opšta načela” navedena u ovom vodiču odnose se i na te teme.

⁸ U članu 17 Konvencije (Zabrana zloupotrebe prava) navodi se sledeće: „Ništa u ovoj konvenciji ne može se tumačiti tako da podrazumeva pravo bilo koje države, grupe ili lica da se upuste u neku delatnost ili da izvrše neki čin usmeren na poništavanje bilo kog od navedenih prava i sloboda ili na njihovo ograničavanje u većoj meri od one koja je predviđena Konvencijom.”

Ipak, primena krivičnog prava u cilju ograničenja drugih oblika govora koji su manje štetni po društvo podrazumeva rizike za zaštitu ljudskih prava. Ona konkretno uključuje ućutkivanje nepopularnih, kontroverznih, kritičkih ili neistomišljeničkih glasova u društvu. To bi bilo u suprotnosti sa osnovnom vrednošću pluralizma koja je deo prava na slobodu izražavanja, kao i načela demokratskog društva. U tom pogledu je zabrinjavajuće što su, prema podacima prikupljenim na platformi Saveta Evrope za bezbednost novinara,⁹ slučajevi pritvaranja i kazni zatvora za novinare u naglom porastu od 2019.



i. Rizici i direktan uticaj na pojedince i „čuvare javnog interesa”

Kroz svoju sudsku praksu, Evropski sud za ljudska prava utvrdio je brojne rizike do kojih dovodi nesrazmerna primena krivičnog prava koja je ograničavala slobodu izražavanja, ne samo za pojedince u tim predmetima, već i za društvo. Za pojedince se očigledan rizik odnosi na izrečene kazne. Lišenje slobode, kroz pritvor i kazne zatvora, kao i izricanje visokih novčanih kazni predstavljaju jasno opterećenje za pojedince kojima se takve kazne izriču. S obzirom na izuzetno važnu ulogu medija, NVO i branilaca ljudskih prava u demokratskom društvu koji osobe na vlasti pozivaju na odgovornost, Sud je posebno naglasio uticaj kazni na takozvane „čuvare javnog interesa”.¹⁰

Istraživački novinari mogu biti sprečeni da izveštavaju o pitanjima od opšteg javnog interesa (...) ako rizikuju, što je jedna od standardnih sankcija koje se mogu izreći za neopravdane napade na ugled pojedinaca, da budu osuđeni na kaznu zatvora ili zabranu obavljanja svoje profesije. Odvrćajući efekat koji strah od takvih sankcija ima na ostvarivanje novinarske slobode izražavanja je očigledan.¹¹

Sud je utvrdio da čak i male novčane kazne od 1 evra ili izricanje uslovnih kazni mogu ozbiljno uticati na ostvarivanje prava na slobodu izražavanja. U slučaju uslovnih kazni, kazna visi nad glavom pojedinca poput Damoklovog mača: novinar osuđen na uslovnu kaznu će se kloniti izveštavanja o kontroverznim temama iz straha da ne bude kriv u očima zakona. Sud je u pogledu takvih predmeta napomenuo da „uslovna kazna ima efekat ograničenja posla podnosioca predstavke kao urednika i smanjuje njegovu mogućnost da ponudi stavove javnosti koji imaju svoje mesto u javnoj raspravi čije se postojanje ne može poreći”.¹² Stoga će uslovna kazna „po svojoj prirodi, neizbežno imati odvrćajući efekat”.¹³

⁹ Platforma za unapređenje zaštite novinarstva i bezbednosti novinara: <https://fom.coe.int/en/accueil>.

¹⁰ Kao što je naglašeno u predmetima kao što su *The Sunday Times protiv Ujedinjenog Kraljevstva (br. 2)*, predstavka br. 13166/87, presuda od 26. novembra 1991, st. 50; *Animal Defenders International protiv Ujedinjenog Kraljevstva [VV]*, predstavka br. 48876/08, presuda od 22. aprila 2013, st. 103; *Medžlis Islamske Zajednice Brčko i drugi protiv Bosne i Hercegovine [VV]*, predstavka br. 17224/11, presuda od 27. juna 2017, st. 86; *Taner Kiliç protiv Turske (br. 2)*, predstavka br. 208/18, presuda od 31. maja 2022, st. 147; *Magyar Helsinki Bizottság protiv Mađarske [VV]*, predstavka br. 18030/11, presuda od 8. novembra 2016, st. 159 i 166.

¹¹ *Cumpăna i Mazăre protiv Rumunije*, predstavka br. 33348/96, presuda od 17. decembra 2004, st. 113–114.

¹² *Şener protiv Turske*, predstavka br. 26680/95, presuda od 18. jula 2000, st. 46.

¹³ *Otegi Mondragon protiv Španije*, predstavka br. 2034/07, presuda od 15. marta 2011, st. 60.

U predmetu [Brasilier protiv Francuske](#), Sud je naglasio negativan efekat čak i „simbolične” novčane kazne:

Iako je kazna u „simboličnom iznosu” umerena u najvećoj mogućoj meri, Sud smatra da to ne može biti dovoljno, samo po sebi, da opravda mešanje u pravo na izražavanje podnosioca predstavke.¹⁴

Sud je posebno vodio računa o tome da takav „napad na slobodu izražavanja može predstavljati rizik od odvrćajućeg efekta na ostvarivanje istog tog prava”.¹⁵

U nekoliko predmeta koji su se odnosili na medije, Sud je naglasio da je izuzetno krivična priroda sankcije takva da bi čak i minornu kaznu trebalo smatrati ozbiljnom stvari.¹⁶ Sud je takođe ukazao na „trajne, stigmatizujuće i obeshrabrujuće posledice koje bi svaki unos u krivični dosije mogao imati na način rada medijskih poslenika, posebno novinara”.¹⁷ Sa time su se i drugi složili. Recimo, Visoka komisija eksperata za slobodu medija je upozorila da bi krivični dosije mogao dovesti do uvođenja viznih ograničenja, što bi potencijalno onemogućilo putovanje u određene zemlje.¹⁸

Mogućnost pomilovanja ili pretvaranja kazne zatvora u novčanu kaznu ne briše krivičnu osudu.¹⁹ U predmetu [Artun i Güvener protiv Turske](#) Sud je, u pogledu kazne zatvora koja je pretočena u novčanu kaznu, naglasio da „[i]ako takvi činovi pomilovanja svakako imaju za cilj da ublaže situaciju podnosilaca predstavke, oni ne brišu njihovu osudu”.²⁰

Čak i sama pretnja od krivičnog gonjenja i krivične sankcije ima negativan efekat na ostvarivanje prava na slobodu izražavanja.

Sud dalje navodi odvrćajući efekat koji strah od takvih sankcija ima na ostvarivanje slobode izražavanja, čak i u slučaju eventualne oslobađajuće presude, s obzirom na verovatnoću da će takav strah obeshrabriti osobu da u budućnosti daje slične izjave.²¹

U predmetu [Altuğ Taner Akçam protiv Turske](#) Sud je naglasio negativan uticaj na slobodu izražavanja koji ima institucija krivične istrage, kao i pravi rizik toga da lice bude pod istragom zbog krivičnog dela „omalovažavanje turčinstva” na osnovu široko formulisanih zakona i propisa čije tumačenje od strane domaćih sudova nije bilo jasno.

Evropski sud za ljudska prava prepoznao je uticaj krivičnih sankcija na članove profesija kod kojih je ostvarivanje slobode govora krucijalno, uključujući ne samo članove medija ili druge čuvere javnog interesa, već i advokate. U predmetu [Nikula protiv Finske](#) Sud je smatrao da je osuda advokata zbog klevete usled oštre kritike javnog tužioca u jednom krivičnom postupku imala odvrćajući efekat na dužnost advokata da brane interese svojih klijenata.²²

¹⁴ [Brasilier protiv Francuske](#), predstavka br. 71343/01, presuda od 11. aprila 2006, st. 43.

¹⁵ *Ibid.*

¹⁶ [Stoll protiv Švajcarske \[VV\]](#), predstavka br. 69698/01, presuda od 10. decembra 2007, st. 154; [Haldimann i drugi protiv Švajcarske](#), predstavka br. 21830/09, presuda od 24. februara 2015, st. 67.

¹⁷ [Artun i Güvener protiv Turske](#), predstavka br. 75510/01, presuda od 26. juna 2007, st. 33.

¹⁸ Visoka komisija eksperata za slobodu medija, (2020), [Izveštaj o pružanju sigurnog utočišta novinarima u opasnosti](#), st. 12.

¹⁹ [Cumpănă i Mazăre protiv Rumunije \[VV\]](#), predstavka br. 33348/96, presuda od 17. decembra 2004, st. 116.

²⁰ [Artun i Güvener protiv Turske](#), predstavka br. 75510/01, presuda od 26. juna 2007, st. 33.

²¹ [Altuğ Taner Akçam protiv Turske](#), predstavka br. 27520/07, presuda od 25. oktobra 2011, st. 68.

²² [Nikula protiv Finske](#), predstavka br. 28274/08, presuda od 21. jula 2011, st. 54. U predmetu [Pais Pires de Lima protiv Portugalije](#), predstavka br. 70465/12, 12. februar 2019, st. 67, Sud je primetio da bi takve sankcije mogle štetno uticati na čitavu profesiju.

ii. „Odvraćajući efekat” na društvo u celini

U jednom od prvih predmeta u kome je odlučivao, a koji se odnosio na slobodu izražavanja, Sud je priznao da krivične sankcije imaju negativan uticaj ne samo na pojedinačne novinare, već i na čitavu novinarsku zajednicu, kao i na društvo u celini. U predmetu [Lingens protiv Austrije](#), Sud je utvrdio sledeće:

Kazna izrečena autoru ... iznosila je vrstu cenzure koja bi ga najverovatnije odvrtila od iznošenja takvih kritika u budućnosti ... U kontekstu političke debate takva kazna bi verovatno odvrtila novinare od doprinosa javnoj raspravi o pitanjima koja utiču na opstanak zajednice. Po istom principu, takva kazna može da ometa štampu u obavljanju njenog zadatka dostavljača informacija i čuvara javnog interesa.²³

U predmetu [Heinisch protiv Nemačke](#), Sud je slično presudio da bi izricanje teških krivičnih sankcija uzbunjivaču u domu za negu starih lica „ne samo [imalo] negativne posledice po karijeru podnosioca predstavke, već bi moglo imati ozbiljan odvraćajući efekat na druge zaposlene [u čitavom] sektoru za negu starih lica. Taj odvraćajući efekat funkcioniše na štetu društva u celini.”²⁴

Što je teža sankcija, to su veći njen odvraćajući efekat i uticaj na šire društvo. U predmetu [Şahin Alpay protiv Turske](#), Sud je naveo sledeće:

[P]ritvaranje u predistražnom postupku svakoga ko iznosi kritičke stavove dovodi do niza negativnih uticaja, kako na same pritvorenike, tako i na društvo u celini, jer će izricanje mere koja obuhvata lišenje slobode, kao što je to slučaj u ovom predmetu, neizbežno imati odvraćajući efekat na slobodu izražavanja kroz zastrašivanje civilnog društva i utišavanje neistomišljeničkih glasova.²⁵

Sud je naglasio da je to slučaj „čak i kada pritvorenik kasnije bude oslobođen”.²⁶ Venecijanska komisija je, pri razmatranju zakona koji je kriminalizovao uvrede upućene predsedniku, upozorila da „će zatvorske kazne ... vrlo verovatno imati odvraćajući efekat na društvo u celini i ne mogu se smatrati srazmernim legitimnom cilju kojem se teži.”²⁷

Komitet ministara je pozvao države da uzmu u obzir „odvraćajući efekat” kazni u okviru krivičnog prava:

[K]rivične sankcije imaju jači odvraćajući efekat od (...) građanskopravnih sankcija. Stoga dominantna pozicija državnih institucija nalaže nadležnim organima da pokažu uzdržanosti pri primeni krivičnog postupka. Odvraćajući efekat u pogledu slobode izražavanja može proizaći ne samo iz kazne, bilo da je nesrazmerna ili ne, već i iz straha

²³ [Lingens protiv Austrije](#), predstavka br. 9815/82, presuda od 8. jula 1986. st. 44.

²⁴ [Nikula protiv Finske](#), predstavka br. 28274/08, presuda od 21. jula 2011, st. 91.

²⁵ [Şahin Alpay protiv Turske](#), predstavka br. 16538/17, presuda od 20. marta 2018, st. 182.

²⁶ *Ibid.*

²⁷ Venecijanska komisija, [Mišljenje o članovima 216, 299, 301 i 314 Krivičnog zakonika Turske](#), usvojen 11–12. marta 2016, stav 68.

od kazne, čak i u slučaju eventualne oslobađajuće presude, s obzirom na verovatnoću da će takav strah obeshrabriti osobu da u budućnosti daje slične izjave.²⁸

Ključne poruke:

- U demokratskom društvu je neophodna kriminalizacija određenih oblika ponašanja. Ipak, primena krivičnog prava u cilju ograničenja govora, posebno oblika govora koji su manje štetni po društvo, podrazumeva rizike za zaštitu ljudskih prava. Ona konkretno uključuje ućutkivanje nepopularnih, kontroverznih, kritičkih ili neistomišljeničkih glasova u društvu. To bi bilo u suprotnosti sa osnovnom vrednošću pluralizma koja je deo prava na slobodu izražavanja, kao i načela demokratskog društva.
- Kroz svoju sudsku praksu, Evropski sud za ljudska prava utvrdio je brojne rizike do kojih dovodi nesrazmerna primena krivičnog prava za ograničenje slobode izražavanja, za pojedince u tim predmetima kao i za društvo u celini.
- S obzirom na izuzetno važnu ulogu medija, NVO i branilaca ljudskih prava u demokratskom društvu koji osobe na vlasti pozivaju na odgovornost, Sud je posebno naglasio uticaj kazni na takozvane „čuvare javnog interesa”.
- Sud je utvrdio da čak i male novčane kazne od 1 evra ili izricanje uslovnih kazni mogu ozbiljno uticati na ostvarivanje prava na slobodu izražavanja.

III. Opšti standardi Saveta Evrope u pogledu primene krivičnog prava za sankcionisanje slobode izražavanja: uzdržanost, jasnoća i srazmernost

Svako ograničenje slobode izražavanja, bilo kroz krivično, građansko, upravno pravo ili na drugi način, mora da prođe takozvani „test iz tri dela”:

- (1) ograničenja moraju da budu „propisana zakonom”;
- (2) ograničenja moraju da teže legitimnom cilju;
- (3) ograničenja moraju da budu „neophodna u demokratskom društvu” dok teže tom legitimnom cilju.

Taj test se strogo primenjuje u pogledu svakog ograničenja:

Sloboda izražavanja sadržana u članu 10 podleže brojnim izuzecima koji se ipak moraju usko tumačiti i neophodno je ubedljivo ustanoviti neophodnost svakog ograničenja.²⁹

Kako bi imao efekta, ovaj test moraju sprovoditi u svakoj fazi: zakonodavci, kada se zakon predlaže ili se o njemu raspravlja u skupštini; državni službenici poput policajaca ili regulatora medija kada u praksi primenjuju regulatorno ograničenje, kao i sudovi kada odlučuju u predmetu koji se odnosi na ograničenja prava na slobodu izražavanja.³⁰

²⁸ [Preporuka CM/Rec\(2016\)4 o zaštiti novinarstva i bezbednosti novinara i drugih medijskih aktera](#), usvojena 13. aprila 2016, stav 34.

²⁹ [Observer i Guardian protiv Ujedinjenog Kraljevstva](#), predstavka br. 13585/88, presuda od 26. novembra 1991, st. 59.

³⁰ U okviru međunarodnog javnog prava, obaveze koje državama nameće Evropska konvencija o ljudskim pravima važe za sva državna tela. Recimo, kao što će biti detaljnije razmatrano u nastavku, Evropski sud za ljudska prava kritikovao je zakone i propise koji omogućavaju nametanje ograničenja slobodi izražavanja kada to nije navedeno jasnim i nedvosmislenim jezikom.

Kako bi se ublažili rizici povezani sa primenom krivičnih sankcija protiv ostvarivanja prava na slobodu izražavanja, Sud je razmotrio sledeće zahteve koji predstavljaju osnovu prethodno pomenutog opšteg „testa iz tri dela” (ali ih ne treba mešati sa istim):

1. države bi trebalo da uzdržano primenjuju krivično pravo;
2. svi krivični zakoni koji ograničavaju slobodu izražavanja treba da budu napisani jasnim i nedvosmislenim jezikom;
3. primena krivičnih zakona ne bi trebalo da nesrazmerno ograničava ostvarivanje prava na slobodu izražavanja.

Nepoštovanje bilo kog od ovih zahteva znači da bi dati zakon ili njegova primena u određenom predmetu mogli da naruše pravo na slobodu izražavanja zaštićeno članom 10 Konvencije.

i. Uzdržanost

Evropski sud za ljudska prava često je ponavljao sledeću izjavu:

[Z]bog dominantne pozicije koju Vlada zauzima neophodno je da bude uzdržana u pribegavanju krivičnom postupku, posebno kada su na raspolaganju druga sredstva da se odgovori na neopravdane napade i kritike njenih protivnika ili medija.³¹

Ovakva izjava je prvi put izneta u predmetu [Castells protiv Španije](#) koji se odnosi na instituciju krivičnog postupka za klevetu i naknadne kazne zatvora za člana španskog Senata koji je kritikovao politiku vlade. Obuhvaćena je delom testa koji se odnosi na „neophodnost” i od tada je ponavljana u brojnim drugim predmetima.

Sud je pored toga naglasio da bi krivičnim merama trebalo pribegavati samo kada države postupaju „u svojstvu garanta javnog reda”.³² To je takođe deo testa koji se odnosi na „neophodnost” i potiče od jedne od glavnih teorijskih osnova primene krivičnog prava u društvu: treba ga koristiti samo kako bi se javni red zaštitio od posebno štetnog postupanja i oblika ponašanja. Kada su prema građanskom ili upravnom pravu dostupne razumne i manje restriktivne alternative, država bi trebalo da pruži prioritet primeni tih mera.³³

[S] obzirom na odvrćajući efekat koji zakoni i propisi koji kriminalizuju određene vrste izražavanja imaju na slobodu izražavanja i javnu raspravu, države bi trebalo da postupaju uzdržano u primeni takvih zakona i propisa, kada postoje. U tom smislu države bi trebalo da se rukovode nalazom Evropskog suda za ljudska prava da je izricanje zatvorske kazne za medijski prestup dozvoljeno samo u izuzetnim okolnostima, naročito kada postoje druga osnovna prava koja su ozbiljno ugrožena kao, na primer, u slučaju govora mržnje ili podsticanja na nasilje.³⁴

ii. Jasan i nedvosmislen jezik

Deo testa koji se odnosi na „propisano zakonom” nalaže da ograničenja prava na slobodu izražavanja moraju da budu napisana jasnim i nedvosmislenim jezikom.

³¹ [Castells protiv Španije](#), predstavka br. 11798/85, presuda od 23. april 1992, st. 46.

³² *Ibid.*

³³ [Amorim Giestas i Jesus Costa Bordalo protiv Portugalije](#), predstavka br. 37840/10, presuda od 3. aprila 2014, st. 36; [Cumpăna i Mazăre protiv Rumunije](#), predstavka br. 33348/96, presuda od 17. decembra 2004, st. 113–115.

³⁴ [Preporuka CM/Rec\(2016\)4 Komiteta ministara državama članicama o zaštiti novinarstva i bezbednosti novinara i drugih medijskih aktera](#), usvojena 13. aprila 2016.

Norma se ne može smatrati „zakonom”, osim ako nije formulisana dovoljno precizno da omogući građanima da regulišu svoje ponašanje: oni moraju biti u stanju – ako je potrebno uz odgovarajući savet – da predvide, u meri koja je razumna u datim okolnostima, posledice do kojih može doći zbog date radnje.³⁵

Sud je utvrdio da je nemoguće formulisati zakon sa izuzetno velikom preciznošću i apsolutnom sigurnošću i da će, u određenoj meri, zakoni biti formulisani opštim jezikom.³⁶ Sud je takođe utvrdio da nekada može biti teško tumačiti zakone, kao i da pravni saveti mogu biti neophodni kako bi se procenile posledice date radnje. To posebno važi za pripadnike medija od kojih se, zbog njihovog profesionalnog iskustva, može očekivati da postupaju sa izvesnim stepenom opreza.³⁷

Ipak, zbog teških posledica koje se mogu javiti usled primene krivičnog prava, Sud je zatražio od država da osiguraju da obim svih krivičnih dela bude definisan jasno i precizno. Na primer, u predmetu [Savva Terentyev protiv Rusije](#), Sud je utvrdio da postoji takav zahtev kako bi se izbegla široka primena tužilačke diskrecije sa potencijalnim političkim uticajem, koja bi dovela do selektivne i potencijalno diskriminativne primene krivičnog prava.³⁸ Još jedan primer nesrazmerno široke tužilačke diskrecije predstavlja i predmet [Karastelev i drugi protiv Rusije](#): Sud je utvrdio da široka ovlašćenja tužilaca da izdaju upozorenja, opomene i naloge prema zakonu o sprečavanju ekstremizma ne zadovoljavaju zahtev predvidivosti iz člana 10.³⁹

U predmetu [Semir Güzel protiv Turske](#), Sud je utvrdio da zakoni i propisi koji su omogućili blanko zabranu da političke partije koriste bilo koji jezik osim turskog, što je obuhvatilo i zahtev da ne „budu indiferentni kada su u pitanju takvi postupci i dela koja čine drugi” nisu ispunili zahtev predvidivosti: „Sud smatra da je [zakon] daleko od preciznog u pogledu toga koja vrsta nečinjenja bi mogla da predstavlja osnovu za krivično gonjenje i na koga bi se odnosila”.⁴⁰

U predmetu koji se odnosio na službeno lice zakonom ovlašćeno da vrši sudsku vlast koje je premešteno zbog disciplinske kazne, Sud je upozorio da određeni pojmovi mogu biti otvoreni za različita tumačenja i da bi potencijalno mogli da prekrše zahtev predvidivosti: „pojmovi ... kao što su ‘dostojanstvo’ i ‘čast profesije’ i ‘dostojanstvo i lično poštovanje’ su uopšteni i dozvoljavaju brojna tumačenja.”⁴¹

iii. Srazmernost: primena krivičnog prava na odgovarajući način i bez preterivanja

Treći zahtev Evropskog suda za ljudska prava u pogledu primene krivičnog prava za sankcionisanje izražavanja utemeljen je u drugom i trećem delu testa iz tri dela: ograničenja krivičnog prava moraju se primenjivati na odgovarajući način i bez preterivanja u ostvarivanju legitimnog cilja.⁴²

³⁵ [Sunday Times protiv Ujedinjenog Kraljevstva](#), predstavka br. 6538/74, presuda od 26. aprila 1979, st. 49.

³⁶ *Ibid.*; [Perinçek protiv Švajcarske \[VV\]](#), predstavka br. 27510/08, presuda od 15. oktobra 2015, st. 131; [Lindon, Otchakovsky-Laurens i July protiv Francuske \[VV\]](#), predstavke br. 21279/02, 36448/02, presuda od 22. oktobra 2007, st. 41.

³⁷ [Chauvy i drugi protiv Francuske](#), predstavka br. 64915/01, presuda od 29. juna 2004, st. 43–45.

³⁸ [Savva Terentyev protiv Rusije](#), predstavka br. 10692/09, presuda od 28 avgusta 2018, st. 85.

³⁹ [Karastelev i drugi protiv Rusije](#), predstavka br. 16435/10, presuda od 6. oktobra 2020. Videti i [Selahattin Demirtaş protiv Turske \(br. 2\) \[VV\]](#), predstavka br. 14305/17, presuda od 22. decembra 2020, st. 280.

⁴⁰ [Semir Güzel protiv Turske](#), predstavka br. 29483/09, presuda od 13. septembra 2016, st. 35–39.

⁴¹ [Eminağaoğlu protiv Turske](#), predstavka br. 76521/12, presuda od 9. marta 2021.

⁴² Legitimni ciljevi ograničavanja slobode govora prema članu 10, stav 2, Konvencije:

Sud je pojasnio da je državama dozvoljena primena krivičnog prava za izricanje sankcija za neke oblike izražavanja. Ipak, kada to čine, države moraju postupati „na odgovarajući način i bez preterivanja”.⁴³

Pri razmatranju kriterijuma „bez preterivanja”, Sud posebnu pažnju obraća na težinu krivične kazne. Više puta je naveo da je kazna zatvora za krivična dela počinjena prilikom ostvarivanja slobode izražavanja (ponekad se kratko pominju kao „prekršaji štampe”, zbog perioda pre pojave društvenih medija kada su štampani mediji preovlađivali i kada su novinari bili jedini koji su mogli da dopru do široke publike) samo u izuzetnim okolnostima.⁴⁴ Kada je u pitanju sloboda izražavanja na internetu, Sud je ponovio da krivična osuda može da ima odvratajući efekat za korisnike društvenih mreža ili foruma za diskusiju⁴⁵. Konkretno, pripisivanje krivične odgovornosti za komentare trećeg lica može imati negativne posledice po komentare na onlajn portalu i može imati odvratajući efekat na slobodu izražavanja na internetu⁴⁶.

Sud smatra da će izricanje zatvorske kazne za medijski prestup biti u skladu sa slobodom izražavanja novinara kako je garantovano članom 10 Konvencije samo u izuzetnim okolnostima, naročito kada su druga osnovna prava ozbiljno ugrožena kao, na primer, u slučaju govora mržnje ili podsticanja na nasilje.⁴⁷

U predmetima u kojima je Sud utvrdio zloupotrebu sankcija u okviru krivičnog prava, što se posebno odnosi na kaznu zatvora, naložio je da se dotična lica odmah puste na slobodu. U predmetu [Fatullayev protiv Azerbejdžana](#) Sud je opisao kaznu zatvora u trajanju od 30 meseci koja je izrečena novinaru kao „krajnje nesrazmernu sa bilo kojim legitimnim ciljevima na koje se poziva” i naložio je državi da „osigura da se podnosilac predstavke odmah pusti na slobodu”.⁴⁸

Komitet ministara je upozorio na nesrazmernu primenu krivičnog prava u [Preporuci CM/Rec\(2016\)4 Komiteta ministara državama članicama o zaštiti novinarstva i bezbednosti novinara i drugih medijskih aktera](#), navodeći sledeće:

Stvarna zloupotreba, pogrešna upotreba ili zaprećena upotreba različitih oblika zakona i propisa radi sprečavanja doprinosa javnoj debati, uključujući zakone koji se bave klevetom, borbom protiv terorizma, nacionalnom bezbednošću, javnim redom, govorom mržnje, bogohuljenjem i istorijskim sećanjem mogu se pokazati delotvornim kao

-
- zaštita nacionalne bezbednosti, teritorijalnog integriteta ili javne bezbednosti,
 - sprečavanje nereda ili kriminala,
 - zaštita zdravlja ili morala,
 - zaštita ugleda ili prava drugih,
 - sprečavanje obelodanjivanja informacija dobijenih u poverenju,
 - očuvanje autoriteta i nepristrasnosti sudstva.

⁴³ [Castells protiv Španije](#), predstavka br. 11798/85, presuda od 23. aprila 1992, st. 46; videti i [Incal protiv Turske](#), predstavka br. 22678/93, presuda od 9. juna 1998, st. 54.

⁴⁴ Na primer, [Cumpănă i Mazăre protiv Rumunije](#), predstavka br. 33348/96, presuda od 17. decembra 2004 st. 115; [Ruokanen i drugi protiv Finske](#), predstavka br. 45130/06, presuda od 6. aprila 2010, st. 50; [Balaskas protiv Grčke](#), predstavka br. 73087/17, presuda od 5. novembra 2020, st. 51; i [Sanchez protiv Francuske](#), predstavka br. 45581/15, presuda od 15. maja 2023, st. 207.

⁴⁵ [Sanchez protiv Francuske](#), predstavka br. 45581/15, presuda od 15. maja 2023, st. 206.

⁴⁶ *Ibid*, st. 205.

⁴⁷ [Cumpănă i Mazăre protiv Rumunije](#), predstavka br. 33348/96, presuda od 17. decembra 2004, st. 115; [Sanchez protiv Francuske](#), predstavka br. 45581/15, presuda od 15. maja 2023, st. 207.

⁴⁸ [Fatullayev protiv Azerbejdžana](#), predstavka br. 40984/07, presuda od 22. aprila 2010, st. 130 i 177.

sredstvo zastrašivanja i ućutkivanja novinara i ostalih medijskih aktera koji izveštavaju o pitanjima od javnog interesa.⁴⁹

Ključne poruke:

- Svako ograničenje slobode izražavanja, bilo kroz krivično, građansko, upravno pravo ili na drugi način, mora da prođe takozvani „test iz tri dela”:
 - (1) ograničenja moraju da budu „propisana zakonom”;
 - (2) ograničenja moraju da teže legitimnom cilju;
 - (3) ograničenja moraju da budu „neophodna u demokratskom društvu” dok teže tom legitimnom cilju.
- Kako bi se ublažili rizici povezani sa primenom krivičnih sankcija protiv ostvarivanja prava na slobodu izražavanja, Sud je razmotrio sledeće zahteve koji predstavljaju osnovu prethodno pomenutog opšteg „testa iz tri dela” (ali ih ne treba mešati sa istim):
 1. države bi trebalo da uzdržano primenjuju krivično pravo;
 2. svi krivični zakoni koji ograničavaju slobodu izražavanja treba da budu napisani jasnim i nedvosmislenim jezikom;
 3. primena krivičnih zakona ne bi trebalo da nesrazmerno ograničava ostvarivanje prava na slobodu izražavanja.

Ukoliko se ne poštuje bilo koji od ovih zahteva, to znači da bi dati zakon ili njegova primena u određenom predmetu mogli da naruše pravo na slobodu izražavanja zaštićeno članom 10 Evropske konvencije o ljudskim pravima.

IV. Kriminalizacija govora mržnje

Međunarodno pravo u pogledu ljudskih prava nalaže kriminalizaciju teških oblika govora mržnje. Međunarodni pakt o građanskim i političkim pravima nalaže državama da zabrane propagandu rata, kao i zagovaranje nacionalne, rasne ili verske mržnje koja predstavlja podsticanje na diskriminaciju, neprijateljstvo ili nasilje.⁵⁰ Slično tome, Konvencija o ukidanju svih oblika rasne diskriminacije nalaže državama da kriminalizuju „svaku vrstu širenja ideja zasnovanih na rasnoj superiornosti ili mržnji, podsticanje na rasnu diskriminaciju, kao i svaki vid nasilja ili podsticanja na takvo nasilje protiv bilo koje rase ili grupe ljudi druge boje ili etničkog porekla”.⁵¹

Evropski sud za ljudska prava je poslednjih godina naglašavao potrebu da države postupaju ne samo protiv rasističkih, nacionalističkih, etničkih ili drugih oblika govora mržnje koje se odavno koriste za narušavanje prava manjina, već i da postupaju protiv govora mržnje usmerenog protiv seksualnih manjina ili rodno zasnovanog govora mržnje. Na primer, u predmetu [*Beizaras i*](#)

⁴⁹ [Preporuka CM/Rec\(2016\)4 o zaštiti novinarstva i bezbednosti novinara i drugih medijskih aktera](#), usvojena 13. aprila 2016.

⁵⁰ Međunarodni pakt o građanskim i političkim pravima koji je usvojen rezolucijom Generalne skupštine 2200A (XXI) 16. decembra 1966, član 20 i koji su ratifikovale sve države članice Saveta Evrope.

⁵¹ Međunarodna konvencija o ukidanju svih oblika rasne diskriminacije koja je usvojena rezolucijom Generalne skupštine UN 2106 (XX) 21. decembra 1965. i koji su ratifikovale sve države članice Saveta Evrope.

[Levickas protiv Litvanije](#), koji se odnosio na homofobne onlajn pretnje, Sud je naglasio da države moraju da reaguju na govor mržnje zasnovan na bilo kom diskriminativnom stavu.⁵²

Potreba za borbom protiv rodno zasnovanog govora mržnje naglašena je u Istanbulskoj konvenciji o sprečavanju i borbi protiv nasilja nad ženama u kojoj je navedeno:

Strane su dužne da preduzmu neophodne zakonodavne ili druge mere da osiguraju da bilo koji oblik neželjenog verbalnog, neverbalnog ili fizičkog ponašanja seksualne prirode u svrhu odnosno uz ishod povrede dostojanstva osobe, posebno kada se stvara zastrašujuće, neprijateljsko, omalovažavajuće, ponižavajuće ili uvredljivo okruženje, podleže krivičnoj ili drugoj pravnoj sankciji.⁵³

U svim predmetima koji se odnose na govor mržnje, Sud je naglasio da „kada su dela koja predstavljaju ozbiljna krivična dela usmerena protiv fizičkog ili psihičkog integriteta nekog lica, samo efikasni mehanizmi krivičnog prava mogu da osiguraju odgovarajuću zaštitu i posluže kao odvratajući faktor”. Sud je naglasio da su mere krivičnog prava „neophodne u pogledu neposrednih verbalnih napada i fizičkih pretnji motivisanih diskriminativnim stavom” (dodatno naglašeno).⁵⁴ Potreba za postupanjem države javlja se na osnovu članova 8 i 14 Konvencije, koji zajedno omogućavaju pravo na uživanje poštovanja privatnog života bez diskriminacije. U predmetu [Oganezova protiv Jermenije](#) Sud je naveo da je dugotrajna i agresivna homofobna kampanja protiv podnositeljke predstavke, koja je obuhvatila govor mržnje, otišla toliko daleko da je predstavljala nehumano ili ponižavajuće postupanje i pokrenula primenu člana 3 Konvencije.⁵⁵ Sud je ponovio da napadi na lica koji se vrše vređanjem, ismevanjem ili klevetanjem određenih grupa stanovništva predstavljaju govor mržnje i da se protiv njih mora boriti i kroz primenu krivičnog prava: „otvoreni pozivi na nasilje [zahtevaju] zaštitu u okviru krivičnog prava”.⁵⁶

Za državne organe može biti teško da znaju gde da povuku crtu. U predmetu [Beizaras i Levickas protiv Litvanije](#) Sud je smatrao da je svaku od sledećih tvrdnji, objavljenih u vidu komentara na Fejsbuku, državni organi trebalo „ozbiljno da shvate”:



Sud je naglasio da su komentari postali viralni i stigli do brojne publike, kao i da se predmet odnosio na „neskrivene pozive na napade na fizički i psihički integritet ... koji zahtevaju zaštitu u okviru krivičnog prava”.⁵⁷

⁵² [Beizaras i Levickas protiv Litvanije](#), predstavka br. 41288/15, presuda od 14. januara 2020.

⁵³ [Konvencija Saveta Evrope o sprečavanju i borbi protiv nasilja nad ženama i porodičnog nasilja](#), 11. maj 2011, CETS br. 210, član 40.

⁵⁴ [Beizaras i Levickas protiv Litvanije](#), predstavka br. 41288/15, presuda od 14. januara 2020, st. 106–116.

⁵⁵ [Oganezova protiv Jermenije](#), predstavke br. 71367/12 i 72961/12, presuda od 17. maja 2022.

⁵⁶ *Ibid*, st. 120.

⁵⁷ [Beizaras i Levickas protiv Litvanije](#), predstavka br. 41288/15, presuda od 14. januara 2020, st. 128.

Ipak, nisu svi oblici govora mržnje ozbiljni poput tog. Zapravo, moglo bi se reći da u savremenom evropskom društvu postoji žalosno velika količina govora mržnje „niskog nivoa” koja kumulativno nanosi veliku štetu samom društvu, ali pojedinačno ne dostiže nivo ozbiljnosti koji bi zahtevao krivičnu sankciju.⁵⁸ Države bi trebalo da pribegavaju kaznama u okviru krivičnog prava kako bi se borile sa ozbiljnim oblicima govora mržnje, ali moraju da koriste druge metode za borbu protiv manje ozbiljnih oblika govora mržnje; vrlo je važno da se pozabave i osnovnim uzrocima govora mržnje.

Borbu protiv govora mržnje ne treba posmatrati kao nešto što je u kontradikciji sa unapređenjem prava na slobodu izražavanja. Specijalna izvestiteljka UN za slobodu izražavanja navela je sledeće:

sloboda izražavanja, prava na jednakost i život, kao i obaveza nediskriminacije međusobno se podstiču; zakoni o ljudskim pravima dozvoljavaju [d]ržavama i kompanijama da se usredsrede na zaštitu i unapređenje govora svih, posebno onih čija su prava često ugrožena, istovremeno se baveći i javnom i privatnom diskriminacijom koja podriva uživanje svih prava.⁵⁹

Neophodno je napomenuti da je kontekst izuzetno važan. Države moraju postupati protiv diskursa mržnje usmerenog protiv istorijski ugnjetavanih ili marginalizovanih zajednica, ali istovremeno treba praviti izuzetke kada je u pitanju politički govor, posebno kada ga koriste političari u uzavreloj političkoj raspravi. Zakone o govoru mržnje (ili zakone o kleveti koji će biti razmatrani u sledećem odeljku) nikada ne treba koristiti za suzbijanje opozicionih ili drugih glasova koji kritikuju one na položajima moći. Presude Suda u predmetima [Beizaras i Levickas protiv Litvanije](#) i [Oganezova protiv Jermenije](#) predstavljaju jasne primere toga da institucije nisu postupale u cilju zaštite marginalizovanih zajednica. Te presude mogu se uporediti sa presudama Suda u predmetima kao što su [Stomakhin protiv Rusije](#), koje su se odnosile na osudu podnosioca predstavke za govor mržnje zbog članaka koje je napisao o oružanom sukobu u Čečeniji. U tom predmetu Sud je kritikovao institucije jer nisu uspostavile ravnotežu između slobode izražavanja i potrebe za zaštitu od govora mržnje i naglasio je potrebu za tim da države pažljivo postupaju u primeni zakona protiv govora mržnje.⁶⁰ Slično tome, u predmetu [Tagiyev i Huseynov protiv Azerbejdžana](#), koji se odnosio na osudu za verski govor mržnje u pogledu članka u kome su poređene zapadne i istočne vrednosti, Sud je kritikovao institucije jer nisu postigle ravnotežu između prava podnosioca predstavke da javnosti iznose svoje stavove o veroispovesti i prava vernika na poštovanje njihovih uverenja.⁶¹ U predmetu [Fatullayev protiv Azerbejdžana](#), Sud je kritikovao očigledno politički motivisanu primenu zakona o govoru mržnje da zatoče dobro poznatog kritičara vlade:

Sama činjenica da je razmatrao društvenu i ekonomsku situaciju u regionima naseljenim etničkom manjinom i preneo mišljenje o mogućim političkim tenzijama u tim regionima ne može se smatrati podsticanjem na etničko neprijateljstvo. Iako su relevantni delovi možda sadržali određene kategorična i oštra mišljenja i određen stepen preterivanja (...),

⁵⁸ Kako se navodi u, između ostalih, izveštaju Specijalnog izvestioca UN za slobodu izražavanja [Izveštaj Specijalnog izvestioca za unapređenje i zaštitu prava na slobodu mišljenja i izražavanja: Govor mržnje](#), Dok. br. A/74/486, 9. oktobar 2019.

⁵⁹ *Ibid*, stav 4.

⁶⁰ [Stomakhin protiv Rusije](#), predstavka br. 52273/07, presuda od 9. maja 2018.

⁶¹ [Tagiyev i Huseynov protiv Azerbejdžana](#), predstavka br. 13274/08, presuda od 5. decembra 2019.

oni nisu sadržali govor mržnje i ne bi se moglo reći da su podsticali na međuetničko nasilje ili da su na bilo koji način omalovažavali bilo koju etničku grupu.⁶²

[O]d vitalnog je značaja da domaće institucije usvoje oprezan pristup u određivanju obima krivičnih dela „govora mržnje” i striktno protumače relevantne zakonske odredbe kako bi se izbeglo prekomerno mešanje pod maskom preduzimanja mera protiv „govora mržnje”, kada su takve optužbe puka kritika vlade, državnih institucija i njihove politike i prakse.⁶³

Takođe je važno da mediji imaju slobodu da izveštavaju o mržnji i netoleranciji i da biraju svoje tehnike, stilove i sredstva izveštavanja, pod uslovom da teže da javnosti obezbede tačne i pouzdane informacije.⁶⁴ To može da obuhvati intervju sa pojedincima u cilju otkrivanja, analize i objašnjenja diskriminatornih stavova ili stavova punih mržnje; novinare ne bi trebalo smatrati odgovornim za izveštavanje o takvim stavovima sve dok ti novinari ili mediji i sami ne promovišu mržnju.⁶⁵ Sud je smatrao sledeće:

„Kažnjavanje novinara za pomaganje u širenju izjava drugog lica u intervjuu bi ozbiljno ugrozilo doprinos štampe raspravi o pitanjima od javnog interesa i ne bi trebalo da se dešava osim ako ne postoje posebno jaki razlozi za tako nešto.”⁶⁶

Na osnovu sudske prakse Suda, Savet Evrope je dodatno razvio standarde u kojima se navode smernice o merama koje je moguće preduzeti u cilju borbe protiv govora mržnje, uključujući izradu zakona i propisa. Tokom 2022. godine Komitet ministara je izdao [Preporuku CM/Rec\(2022\)16 Komiteta ministara državama članicama o borbi protiv govora mržnje](#). U njoj se naglašava da je za delotvorno sprečavanje i borbu protiv govora mržnje „ključno identifikovati i razumeti njegove osnovne uzroke i širi društveni kontekst, kao i njegove razne izraze i različite uticaje na lica na koja se odnosi”. Sve preduzete mere treba da budu pažljivo usmerene i srazmerne stepenu težine njegovog izražavanja. Ozbiljni oblici govora mržnje zahtevaju reakciju u smislu krivičnog prava, ali druge manifestacije zahtevaju reakciju u smislu građanskog ili upravnog prava ili se njima treba baviti kroz edukaciju i podizanje nivoa svesti: protivgovor i druge protivmere; mere koje podstiču interkulturalni dijalog i razumevanje, uključujući i putem medija i društvenih medija; i relevantne obrazovne aktivnosti koje doprinose razmeni informacija i podizanju nivoa svesti.

Komitete ministara je utvrdio nekoliko kategorija govora mržnje koje zahtevaju reakciju u smislu krivičnog prava:

- (1) javno podsticanje na činenje genocida, zločina protiv čovečnosti ili ratnih zločina;
- (2) javno podsticanje na mržnju, nasilje ili diskriminaciju;
- (3) rasističke, ksenofobične, seksističke i LGBTI-fobične pretnje;

⁶² [Fatullayev protiv Azerbejdžana](#), predstavka br. 40984/07, presuda od 22. aprila 2010, st. 126.

⁶³ [Stomakhin protiv Rusije](#), predstavka br. 52273/07, presuda od 9. maja 2018, st. 117.

⁶⁴ [Preporuka CM/Rec\(2022\)16 Komiteta ministara državama članicama o borbi protiv govora mržnje](#), usvojena 20. maja 2022, stav 38.

⁶⁵ [Jersild protiv Danske](#), predstavka br. 15890/89, presuda od 23. septembra 1994.

⁶⁶ *Ibid*, stav 35.

- (4) rasističke, ksenofobične, seksističke i LGBTI-fobične javne uvrede pod uslovima kao što su oni koji su posebno navedeni na internetu u Dodatnom protokolu uz Konvenciju o visokotehnološkom kriminalu;⁶⁷
- (5) javno poricanje, trivijalizacija i odobravanja genocida, zločina protiv čovečnosti ili ratnih zločina; i
- (6) namerno širenje materijala koji sadrži takve izraze govora mržnje (navedene od a do e iznad), uključujući ideje zasnovane na rasnoj superiornosti ili mržnji.

Pored ovih kategorija, Komitet ministara predlaže da pri odlučivanju da li je reakcija u smislu krivičnog prava potrebna, države treba da razmotre sledeće:

- sadržaj izražavanja;
- politički i društveni kontekst u vreme izražavanja;
- nameru govornika;
- ulogu i status govornika u društvu;
- kako se izražavanje širi ili pojačava;
- sposobnost izražavanja da dovede do štetnih posledica, uključujući neminovnost takvih posledica;

⁶⁷ [Dodatni protokol uz Konvenciju o visokotehnološkom kriminalu koji se odnosi na kriminalizaciju dela rasističke i ksenofobične prirode izvršenih preko računarskih sistema](#), 28. januar 2003, ETS br. 189, članovi 3–6 o širenju rasističkog i ksenofobičnog materijala; pretnji motivisanih rasizmom i ksenofobijom; uvreda motivisanih rasizmom i ksenofobijom; kao i poricanju, značajnom umanjivanju, odobravanju ili opravdavanju genocida ili zločina protiv čovečnosti.

- prirodu i veličinu publike, kao i karakteristike ciljane grupe.⁶⁸

Ključne poruke:

- Međunarodno pravo u oblasti ljudskih prava nalaže kriminalizaciju teških oblika govora mržnje (na primer, Međunarodni pakt o građanskim i političkim pravima nalaže državama da zabrane propagandu rata, kao i zagovaranje nacionalne, rasne ili verske mržnje koja predstavlja podsticanje na diskriminaciju, neprijateljstvo ili nasilje).
- Neophodno je napomenuti da je kontekst izuzetno važan. Države moraju postupati protiv diskursa mržnje usmerenog protiv istorijski ugnjetavanih ili marginalizovanih zajednica, ali istovremeno treba praviti izuzetke kada je u pitanju politički govor.
- Na osnovu sudske prakse Suda, Savet Evrope je dodatno razvio standarde u kojima se navode smernice o merama koje je moguće preduzeti u cilju borbe protiv govora mržnje, uključujući izradu zakona i propisa. Tokom 2022. godine Komitet ministara je izdao [Preporuku CM/Rec\(2022\)16 o borbi protiv govora mržnje](#). U njoj se naglašava da je za delotvorno sprečavanje i borbu protiv govora mržnje „ključno identifikovati i razumeti njegove osnovne uzroke i širi društveni kontekst, kao i njegove razne izraze i različite uticaje na lica na koja se odnosi”.
- Sve preduzete mere treba da budu pažljivo usmerene i srazmerne stepenu težine njegovog izražavanja. Ozbiljni oblici govora mržnje zahtevaju reakciju u smislu krivičnog prava, ali druge manifestacije zahtevaju reakciju u smislu građanskog ili upravnog prava ili se njima treba baviti kroz edukaciju i podizanje nivoa svesti: protivgovor i druge protivmere; mere koje podstiču interkulturalni dijalog i razumevanje, uključujući i putem medija i društvenih medija; i relevantne obrazovne aktivnosti koje doprinose razmeni informacija i podizanju nivoa svesti.

V. Kriminalizacija klevete i uvrede

Zakoni o kriminalizaciji klevete i uvrede predstavljaju čestu temu u međunarodnom diskursu o slobodi izražavanja. Osobe na položajima moći koje žele da učutkaju svoje kritičare često koriste zakone o kleveti.⁶⁹ Istorijski posmatrano, krivični zakoni o kleveti i uvredi uvedeni su kao alternativa dvoboju, te je sa te tačke gledišta svakako bolje da se sporovi koji se odnose na navodne napade na nečiji ugled rešavaju kroz primenu krivičnog prava, nego mačevima ili pištoljima. Ipak, u modernom društvu, građanski zakoni o kleveti predstavljaju manje restriktivnu alternativu primeni krivičnih zakona o kleveti u svim osim u najozbiljnijim slučajevima. Kleveta se može rešavati i kroz alternativne mehanizme za rešavanje sporova, kao što su medijska samoregulatorna tela.

Član 8 Konvencije nameće obavezu državama da preduzmu zakonodavne korake u cilju zaštite od ozbiljnih napada na ugled,⁷⁰ ali istovremeno nalaže primenu najmanje restriktivnih dostupnih

⁶⁸ [Preporuka CM/Rec\(2022\)16 Komiteta ministara državama članicama o borbi protiv govora mržnje](#), usvojena 20. maja 2022.

⁶⁹ Većina predmeta u pogledu slobode izražavanja koje je razmatrao Evropski sud za ljudska prava odnosi se na klevetu.

⁷⁰ Npr. [A. protiv Norveške](#), predstavka br. 28070/06, presuda od 9. aprila 2009.

mera. Sud nije isključio primenu krivičnog zakona o kleveti,⁷¹ ali s obzirom na opšti zahtev da države treba da pokažu uzdržanost u pribegavanju krivičnom postupku,⁷² preporučio je državama da pribegavaju drugim vrstama mera, kao što su građanski i disciplinski pravni lekovi. Konkretno „procena srazmernosti mešanja u prava koja se time štite će u mnogim slučajevima zavisiti od toga da li su institucije mogle da pribegnu drugim sredstvima osim krivične kazne, kao što su građanski i disciplinski pravni lekovi”.⁷³

[O]suda podnosioca predstavke na krivične novčane kazne, praćene odštetom, očigledno je bila nesrazmerna, posebno jer ... Građanski zakonik predviđa konkretan pravni lek za zaštitu časti i ugleda.⁷⁴

Kada se krivično pravo primenjuje u predmetima klevete, nikada ne sme dovesti do kazne zatvora.⁷⁵ U predmetu [Cumpana i Mazare protiv Rumunije](#) koji se odnosio na kaznu zatvora od sedam meseci izrečenu zbog klevete novinarima koji su napisali članak u kome optužuju državne službenike za korupciju, Sud je naglasio da zatvor nikada ne predstavlja odgovarajuću kaznu.⁷⁶ U predmetima u kojima je Sud potvrdio krivične osude zbog klevete, naglasio je da su kazne umerene i srazmerne. Na primer, u predmetu [Tammer protiv Estonije](#), Sud je posebno naveo „ograničeni iznos izrečene kazne” u potvrdi presude (predmetna novčana kazna bila je 10 puta veća od minimalne dnevnice).⁷⁷

Ipak, Sud je jednako istakao da je čak i minimalna novčana kazna od jednog evra i dalje kazna, a da krivična osuda ima ozbiljne posledice za pojedinca kome se izriče. Čak i izricanje uslovne kazne može ozbiljno uticati na ostvarivanje prava na slobodu izražavanja.⁷⁸ U predmetu [De Carolis i France Télévisions protiv Francuske](#), koja se odnosila na osudu televizijske kuće za klevetu zbog izveštaja koji je umešao saudijskog princa u terorističke napade od 11. septembra 2001, Sud je naglasio da, uprkos minimalnoj izrečenoj kazni, osuđujuća presuda predstavlja ozbiljnu stvar:

„[Č]ak i kada je kazna najumerenija moguća, kao što je osuda praćena izuzimanjem od kazne na krivičnom nivou i zahtevom da se plati samo ‘simboličan evro’ kao odšteta, to ipak predstavlja krivičnu sankciju. Manja sankcija sama po sebi ne može biti dovoljna da opravda mešanje u pravo na izražavanje podnosioca predstavke. Napad na slobodu

⁷¹ Naveo je da „[s] obzirom na polje slobodne procene prepušteno državama ugovornicama na osnovu člana 10 Konvencije, krivična mera kao odgovor na klevetu ne može se, kao takva, smatrati nesrazmernom cilju kojem se teži”. [Radio France i drugi protiv Francuske](#), predstavka br. 53984/00, presuda od 30. marta 2004, st. 40; [Lindon, Otchakovsky-Laurens i July protiv Francuske](#) [VV], predstavke br. 21279/02, 36448/02, presuda od 22. oktobra 2007, st. 59.

⁷² Navedeno iznad. Videti i [Morice protiv Francuske](#) [VV], predstavka br. 29369/10, presuda od 23. aprila 2015, st. 176; [De Carolis i France Télévisions protiv Francuske](#), predstavka br. 29313/10, presuda od 21. januara 2016, st. 44; [Otegi Mondragon protiv Španije](#), predstavka br. 2034/07, presuda od 15. marta 2011, st. 58; [Incal protiv Turske](#), predstavka br. 22678/93, presuda od 9. juna 1998, st. 54; [Öztürk protiv Turske](#) [VV], predstavka br. 22479/93, presuda od 28. septembra 1999, st. 66.

⁷³ [Raichinov protiv Bugarske](#), predstavka br. 47579/99, presuda od 20. aprila 2006, st. 50. Videti i [Ceylan protiv Turske](#) [VV], predstavka br. 23556/94, presuda od 8. jula 1999, st. 34.

⁷⁴ [Amorim Giestas i Jesus Costa Bordalo protiv Portugalije](#), predstavka br. 37840/10, presuda od 3. aprila 2014, st. 36. Videti i [Veiga Cardoso protiv Portugalije](#), predstavka br. 48979/19, presuda od 16. januara 2024, st. 19; [Patrício Monteiro Telo de Abreu protiv Portugalije](#), predstavka br. 42713/15, presuda od 7. juna 2022, st. 46.

⁷⁵ U nekim zemljama zakoni o govoru mržnje kriminalizuju rasno motivisane uvrede ili klevetničke opaske. U meri u kojoj se to može smatrati delom prava koje se odnosi na klevetu, ovo bi bila jedina klasa zakona o kleveti u kojoj se može izreći kazna zatvora.

⁷⁶ [Cumpana i Mazare protiv Rumunije](#), predstavka br. 33348/96, presuda od 17. decembra 2004, st. 115.

⁷⁷ [Tammer protiv Estonije](#), predstavka br. 41205/98, presuda od 6. februara 2001, st. 69.

⁷⁸ Kako je pomenuto u 2. odeljku ovog vodiča.

izražavanja može imati odvrćajući efekat na ostvarivanje te slobode, što ne ublažava relativno umerena priroda novčane kazne; ono što je bitno jeste da su podnosioci predstavke osuđeni.”⁷⁹

Sud je često kritikovao nesrazmernu i prekomernu primenu krivičnih zakona o kleveti. U predmetu [Amorim Giestas i Jesus Costa Bordalo protiv Portugalije](#), koji se odnosio na osudu za klevetu novinara i urednika novina zbog članka u kome su izrazili sumnju da su državni službenici imali koristi od donacije nameštaja lokalnog suda jednom opštinskom udruženju, Sud je smatrao da je primena krivičnog prava bila nesrazmerna, posebno zato što je građanski zakonik pružao odgovarajući pravni lek.⁸⁰

Sud je često snažno kritikovao primenu krivičnih zakona o kleveti kako bi se učutkali nezavisni ili politički opozicioni glasovi u društvu. U jednoj od svoji prvih presuda u predmetu klevete, [Lingens protiv Austrije](#), Sud je smatrao da krivična sankcija za klevetu „može da ometa štampu u obavljanju svog zadatka dostavljača informacija i čuvara javnog interesa”.⁸¹ U predmetu [Castells protiv Španije](#) u kome se radilo o osudi političara za klevetu, Sud je naveo da se „ne sme zaboraviti prevashodna uloga štampe u državi koja se rukovodi vladavinom prava” i zatim je doneo svoju često ponavljanu presudu da je „zbog dominantne pozicije koju Vlada zauzima neophodno da bude uzdržana u pribegavanju krivičnom postupku, posebno kada su na raspolaganju druga sredstva da se odgovori na neopravdane napade i kritike njenih protivnika ili medija”.⁸² Predmet [Otegi Mondragon protiv Španije](#) takođe se odnosi na osudu političara zbog klevete.⁸³

Parlamentarna skupština Saveta Evrope izrazila je veliku zabrinutost zbog moguće zloupotrebe krivičnih zakona o kleveti. Oslanjajući se na sudsku praksu Evropskog suda za ljudska prava, Rezolucija 1577(2007) propisuje da države koje imaju krivične zakone o kleveti u svom zakonodavstvu treba da ih zamene sa odgovarajućim nacrtima građanskih zakona o kleveti. U očekivanju tog procesa „dekriminalizacije”, Parlamentarna skupština je pozvala da krivični zakoni o kleveti moraju, kao minimum, da obezbede odbranu istine i odbranu javnog interesa.

„Skupština ... poziva države članice da primenjuju ove zakone sa najvećom uzdržanošću jer mogu ozbiljno narušiti slobodu izražavanja. Zbog toga Skupština insistira da postoje proceduralne garancije koje omogućavaju svakome ko je optužen za klevetu da potkrepi svoje izjave kako bi se oslobodio moguće krivične odgovornosti. Pored toga, izjave ili tvrdnje koje su date u javnom interesu, čak i ako se pokažu netačnim, ne bi trebalo da budu kažnjive pod uslovom da su date bez znanja o njihovoj netačnosti, bez namere da nanesu štetu i da je njihova istinitost pažljivo proverena.”⁸⁴

Pored toga, Parlamentarna skupština je navela da „zatvorske kazne za klevetu treba ukinuti bez odlaganja” i pozvala je one države u kojima su zatvorske kazne još propisane, ali se ne izriču u

⁷⁹ Predstavka br. 29313/10, 21. januar 2016, st. 63; Videti i [Morice protiv Francuske \[VV\]](#), predstavka br. 29369/10, presuda od 23. aprila 2015, st. 176.

⁸⁰ [Amorim Giestas i Jesus Costa Bordalo protiv Portugalije](#), predstavka br. 37840/10, presuda od 3. aprila 2014, st. 36.

⁸¹ [Lingens protiv Austrije](#), predstavka br. 9815/82, presuda od 8. jula 1986. st. 44.

⁸² [Castells protiv Španije](#), predstavka br. 11798/85, presuda od 23. april 1992, stavovi 43 i 46; kao što je već razmatrano u 3. odeljku ovog vodiča.

⁸³ [Otegi Mondragon protiv Španije](#), predstavka br. 2034/07, presuda od 15. marta 2011, st. 50.

⁸⁴ Parlamentarna skupština, [Rezolucija 1577 \(2007\) o dekriminalizaciji klevete](#), usvojena 4. oktobra 2007.

praksi, da reformišu važeće zakone „kako ne bi davali izgovor, ma kako neopravdan, onim zemljama koje ih i dalje izriču, izazivajući tako koroziju osnovnih sloboda”.⁸⁵

Specijalni mandati za slobodu izražavanja pri Ujedinjenim nacijama (UN), Organizaciji za evropsku bezbednost i saradnju (OEBS), Organizaciji američkih država (OAS) i Afričkoj uniji (AU) više puta su pozivali na dekriminalizaciju zakona o kleveti, ukazivali na njihov značajan odvrćajući efekat i nesrazmernost u pogledu zaštite ugleda.⁸⁶ U svom izveštaju iz 2022. godine pod nazivom „Zloupotreba” pravosudnog sistema za napad na slobodu izražavanja, Unesko je izrazio bojazan da:

„Odredbe o kleveti i uvredi i njihova primena su ojačane, što obuhvata i njihovu integraciju u nove zakone o visokotehnološkoj bezbednosti, borbi protiv terorizma ili suzbijanju dezinformacija ili govora mržnje, a karakterišu ih nejasne definicije koje olakšavaju njihovu zloupotrebu. Takva situacija je omogućila suzbijanje govora protiv državnih službenika.”⁸⁷

⁸⁵ *Ibid.* Sud je naveo Rezoluciju 1577(2007) u nekoliko predmeta, kao što su [Mariapori protiv Finske](#), predstavka br. 37751/07, presuda od 6. jula 2010, st. 69; [Niskasaari i drugi protiv Finske](#), predstavka br. 37520/07, presuda od 6. jula 2010, st. 77; [Saaristo i drugi protiv Finske](#), predstavka br. 184/06, presuda od 12. oktobra 2010, st. 69; [Długotęcki protiv Poljske](#), predstavka br. 23806/03, presuda od 24. februara 2009, st. 47; [Ruokanen i drugi protiv Finske](#), predstavka br. 45130/06, presuda od 6. aprila 2010, st. 50.

⁸⁶ Na primer u [Zajedničkoj deklaraciji o političarima i državnim službenicima i slobodi izražavanja](#) iz 2021.

⁸⁷ Unesko, „Zloupotreba” pravosudnog sistema za napad na slobodu izražavanja, CI-2022/WTR/4. 2022, str. 11.

Savet za ljudska prava UN takođe je pozvao države da ukinu ili revidiraju krivične zakone o kleveti.⁸⁸

Ključne poruke:

- Osobe na položajima moći koje žele da učutkaju svoje kritičare često koriste zakone o kleveti.
- Sud nije isključio primenu krivičnog zakona o kleveti, ali s obzirom na opšti zahtev da države treba da pokažu uzdržanost u pribegavanju krivičnom postupku, preporučio je državama da pribegavaju drugim vrstama mera, kao što su građanski i disciplinski pravni lekovi: „procena srazmernosti mešanja u prava koja se time štite će u mnogim slučajevima zavisiti od toga da li su institucije mogle da pribegnu drugim sredstvima osim krivične kazne, kao što su građanski i disciplinski pravni lekovi”.
- Građanski zakoni o kleveti predstavljaju manje restriktivnu alternativu primeni krivičnih zakona o kleveti u svim osim u najozbiljnijim slučajevima. Kleveta se može rešavati i kroz alternativne mehanizme za rešavanje sporova, kao što su medijska samoregulatorna tela.
- Pored toga, Sud je naglasio da kada se krivično pravo primenjuje u predmetima klevete nikada ne sme dovesti do kazne zatvora. U predmetu [*Cumpana i Mazare protiv Rumunije*](#) koji se odnosio na kaznu zatvora od sedam meseci izrečenu zbog klevete novinarima koji su napisali članak u kome optužuju državne službenike za korupciju, Sud je naglasio da zatvor nikada ne predstavlja odgovarajuću kaznu.
- Sud je jednako istakao da je čak i minimalna novčana kazna od jednog evra i dalje kazna, a da krivična osuda ima ozbiljne posledice za pojedinca kome se izriče.

VI. Kriminalizacija širenja poverljivih informacija

„Poverljive” informacije mogu se odnositi na informacije privatne prirode, informacije komercijalne prirode, informacije koje se tiču državnih tajni ili informacije o istragama i postupcima u sudskim istragama i postupcima. Pravo u oblasti ljudskih prava dozvoljava kriminalizaciju „curenja” ili objavljivanja tih vrsta informacija, pod uslovom da su ispoštovani opšti uslovi uzdržanosti, jasnoće zakona i srazmernosti navedeni u 3. odeljku ovog vodiča.

Sud je razmatrao nekoliko predmeta koji su se odnosili na širenje poverljivih informacija putem medija, bilo u obliku materijala koji je „procurio” novinarima ili od strane novinara koristeći podmetnute i prikrivene metode. U svakom od tih predmeta, Sud je naveo da je priroda tih informacija od javnog interesa od najveće važnosti. Ipak, ta ravnoteža se razlikuje od zavisnosti od toga da li su informacije privatne poverljive prirode, obuhvaćene članom 8, ili predstavljaju državnu tajnu ili informacije slične prirode. U ovom drugom predmetu, Sud je naglasio prirodu javnog interesa informacija:

⁸⁸ Recimo, Savet za ljudska prava UN, [Rezolucija o bezbednosti novinara](#), A/HRC/RES/51/9 (2022), usvojena 6. oktobra 2022; Savet za ljudska prava UN, [Rezolucija o bezbednosti novinara](#), A/HRC/RES/45/18 (2020), usvojena 6. oktobra 2020.

„Sloboda medija poprima još veći značaj u okolnostima u kojima državne aktivnosti i odluke izmiču demokratskoj ili sudskoj kontroli zbog svoje poverljive ili tajne prirode. Osuda novinara za otkrivanje informacija koje se smatraju poverljivim ili tajnim može obeshrabit one koji rade u medijima od informisanja javnosti o pitanjima od javnog interesa. Zbog toga se može desiti da štampa više neće moći da igra svoju ključnu ulogu ‘čuvara javnog interesa’ i to može negativno da utiče na sposobnost štampe da pruža tačne i pouzdane informacije”.⁸⁹

U prvom slučaju, gde su informacije privatne poverljive prirode, Sud je naglasio da su države dužne da preduzmu korake kako bi zaštitile pravo na poštovanje privatnog života i da to moraju uravnotežiti sa zahtevima slobode izražavanja.

Sud je takođe naglasio da su način na koji su novinari došli do informacija, istinitost tih informacija i ponašanje novinara – uključujući to da li su prekršili neki zakon pri pribavljanju informacija – relevantni faktori.⁹⁰ Ipak, važno je napomenuti da nijedno od ovih razmatranja nije odlučujuće samo po sebi, već doprinosi sveukupnim okolnostima koje sudovi i druge državne institucije moraju uzeti u obzir.⁹¹

i. Zaštita tajnosti krivičnih istraga

U predmetu [Bédar protiv Švajcarske](#) Sud je razmatrao osuđujuću presudu novinara za članak o krivičnom postupku protiv vozača koji je svojim autom uleteo u grupu pešaka, ubivši troje i ranivši osmoro.⁹² Uz članak su priložene fotografije pisama koje je optuženi slao istražnom sudiji, kao i sažetak izjava supruge i lekara optuženog. Mnoge od tih informacija bile su pokrivene tajnošću krivičnih istraga, a novinar je kažnjen sa 4000 švajcarskih franaka.

Smatrajući da osuđujućom presudom nije povređeno pravo na slobodu izražavanja, Sud je utvrdio da su date informacije bile izrazite lične prirode, od kojih su neke bile medicinske. Sud je naveo da takva vrsta materijala zasluži „najviši nivo zaštite prema članu 8”.⁹³ Sud je takođe uzeo u obzir istraživanje koje je pokazalo da je otkrivanje informacija obuhvaćenih tajnošću sudskih istraga krivično delo u svim državama članicama Saveta Evrope, da optuženi nije javna ličnost i da je izrečena kazna bila srazmerna (novčanu kaznu je zapravo platio poslodavac novinara).⁹⁴

ii. Zaštita poverljivih državnih dokumenata

Predmet [Stoll protiv Švajcarske](#) se odnosio na novinara koji je kažnjen zbog objavljivanja poverljivog izveštaja ambasadora Švajcarske u Sjedinjenim Državama koji se odnosio na strategiju koju je trebalo da usvoji Vlada Švajcarske u pregovorima između, među ostalima, Svetskog jevrejskog kongresa i švajcarskih banaka u pogledu naknade za žrtve Holokausta.⁹⁵ Veliko veće Suda smatralo je da u principu pravo na slobodu izražavanja štiti objavljivanje

⁸⁹ [Stoll protiv Švajcarske \[VV\]](#), predstavka br. 69698/01, presuda od 10. decembra 2007, st. 39, koja potvrđuje [Goodwin protiv Ujedinjenog Kraljevstva](#), predstavka br. 17488/90, presuda od 27. marta 1996, st. 39.

⁹⁰ Videti raspravu Suda u pogledu sudske prakse u predmetu [Alpha Doryforiki Tileorasi Anonymi Etairia protiv Grčke](#), predstavka br. 72562/10, presuda od 22. februara 2018, st. 59–69.

⁹¹ *Ibid.*, stav 60.

⁹² [Bédar protiv Švajcarske](#), predstavka br. 56925/08, presuda od 29. marta 2016.

⁹³ *Ibid.*, stav 76.

⁹⁴ *Ibid.*, stavovi 76–82 i sudska praksa koja se u njima razmatra.

⁹⁵ [Stoll protiv Švajcarske](#), predstavka br. 69698/01, presuda od 10. decembra 2007.

poverljivog materijala, kada objavljivanje služi javnom interesu. Ipak, ono je smatralo da bi objavljivanje odlomaka iz ambasadorovog izveštaja moglo imati negativne reperkusije na pregovore u koje je Švajcarska bila uključena, posebno zbog izrazito senzacionalističkog načina na koji su napisani članci koji su pratili objavljivanje. Dakle, s obzirom na relativno malu kaznu koja je izrečena, Sud nije utvrdio da je izrečenom kaznom povređeno pravo novinara na slobodu izražavanja.

Predmet [Martin i drugi protiv Francuske](#)⁹⁶ odnosio se na osudu novinara za objavljivanje nacrtu zvaničnog izveštaja o lošem upravljanju sredstvima koji je, kao neobjavljeni dokument, bio poverljiv. Sud je smatrao da je izveštaj jasno bio od javnog interesa i da je osudom novinara povređeno njihovo pravo na slobodu izražavanja:

„[Č]lanci o kojima je reč sadržali su uglavnom informacije o upravljanju javnim sredstvima od strane nekih lokalnih političara i državnih službenika. Definitivno se radilo o temi od opšteg interesa za lokalnu zajednicu o kojoj su podnosioci predstavke imali pravo da informišu javnost putem štampe, [a] lokalno stanovništvo je imalo pravo da bude obavešteno. [U]loga istraživačkih novinara je upravo da informišu i upozoravaju javnost na nepoželjne pojave u društvu, čim relevantne informacije dođu u njihov posed.”⁹⁷

iii. Novinari koji traže informacije koje su „procurele”

U predmetu [Dammann protiv Švajcarske](#) novinar je osuđen jer je od službenika javnog tužilaštva, kršeći zakon o državnoj tajni, pribavio informacije o prethodnim osudama osoba koje su uhapšene zbog pljačke.⁹⁸ Iako nije objavio informacije, on je policajcu pokazao spisak koji mu je poslat i nakon toga je procesuiran i novčano kažnjen. Sud je zaključio da je ta krivična osuda prekršila pravo na slobodu izražavanja. Dok su u principu podaci koji se odnose na krivični dosije osumnjičenog zasluživali zaštitu, neke od informacija su mogle biti dobijene u javnoj sferi i nije naneta nikakva šteta pravima datih osoba. Pored toga, Sud je naglasio da nije bitno da li je kazna izrečena novinaru bila stroga, već to što je uopšte osuđen: to je „predstavljalo svojevrsnu cenzuru koja ga je imala tendenciju da ga obeshrabri da se bavi istraživačkim aktivnostima, svojstvenim njegovoj profesiji, u cilju pripreme i podrške novinskom članku o aktuelnoj temi” i „rizik odvrćanja novinara od doprinosa javnoj raspravi o pitanjima koja se tiču opstanka zajednice”.⁹⁹ Sud je ponovio da ograničenja poput ovog „mogu da ometaju štampu u obavljanju svog zadatka informisanja i kontrole”.¹⁰⁰

⁹⁶ [Martin i drugi protiv Francuske](#), predstavka br. 30002/08, presuda od 12. aprila 2012.

⁹⁷ [Martin i drugi protiv Francuske](#), predstavka br. 30002/08, presuda od 12. aprila 2012, st. 79 i 80.

⁹⁸ [Dammann protiv Švajcarske](#), predstavka br. 77551/01, presuda od 25. aprila 2006.

⁹⁹ *Ibid.*, stav 57.

¹⁰⁰ *Ibid.*

Ključne poruke:

- „Poverljive” informacije mogu se odnositi na informacije privatne prirode, informacije komercijalne prirode, informacije koje se tiču državnih tajni ili informacije o istragama i postupcima u sudskim istragama i postupcima. Pravo u oblasti ljudskih prava dozvoljava kriminalizaciju „curenja” ili objavljivanja tih vrsta informacija, pod uslovom da su ispoštovani opšti uslovi uzdržanosti, jasnoće zakona i srazmernosti navedeni u 3. odeljku ovog vodiča.
- Ipak, Sud je naveo da je priroda tih informacija od javnog interesa od najveće važnosti.

VII. Kriminalizacija govora koji ugrožava nacionalnu bezbednost i javni red

Zaštita nacionalne bezbednosti i javnog reda je nedvosmisleno prihvaćena kao legitimna oblast za primenu krivičnog prava. Ipak, pošto su sankcije dostupne prema zakonima o nacionalnoj bezbednosti obično stroge, Evropski sud je upozorio da zakoni koji ograničavaju slobodu izražavanja iz razloga državne bezbednosti moraju da postave jasne i precizne definicije u cilju zaštite od zloupotrebe.¹⁰¹ Uslovi uzdržanosti, jasnoće zakona i srazmernosti u načinu na koji se zakon koristi navedeni u 3. odeljku posebno su važni za predmete nacionalne bezbednosti.

Sud je upozorio na nesrazmernu primenu zakona o nacionalnoj bezbednosti, uključujući predmete u kojima nije bilo jasno da li su u pitanju bilo kakvi interesi nacionalne bezbednosti. Na primer, u predmetu [Rotaru protiv Rumunije](#), Sud je napomenuo da ima „sumnje u relevantnost informacija za nacionalnu bezbednost” i utvrdio povredu prava podnosioca predstave.¹⁰² Sud je upozorio na primenu zakona o nacionalnoj bezbednosti čak i u situacijama oružanog sukoba. Iako je naglasio da medije ne bi trebalo koristiti kao glasnogovornike zagovornika nasilja, takođe je naveo da države „ne mogu, u pogledu zaštite teritorijalnog integriteta ili nacionalne bezbednosti ili sprečavanja kriminala ili nereda, ograničavati pravo da javnost bude informisana tako što će mediji podnositi težinu krivičnog prava”.¹⁰³ Slično tome, u predmetu [Selahattin Demirtaş protiv Turske \(br. 2\)](#), Sud je smatrao da su potrebni konkretni dokazi koji pokazuju vezu između ostvarivanja slobode izražavanja i članstva u oružanoj terorističkoj organizaciji.¹⁰⁴

U predmetu [Gaponenko protiv Letonije](#), koji se ticao hapšenja i pritvaranja navodnog „propagandiste Kremlja” zbog niza objava na Fejsbuku u kojima je pominjao NATO, jezičkoj politici u Letoniji i ruskoj manjini u Letoniji, sa optužbama da prisustvo NATO u Letoniji treba da zastraši rusofone, i pretnjama nuklearnim ratom na teritoriji Letonije, Sud je naglasio sledeće:

„Jedna od osnovnih karakteristika demokratije je mogućnost da se problemi rešavaju kroz javnu raspravu i da sve mere koje se preduzimaju treba da imaju za cilj da zaštite

¹⁰¹ Videti na primer [Klass i drugi protiv Nemačke](#), predstavka br. 5029/71, presuda od 6. septembra 1978.

¹⁰² [Rotaru protiv Rumunije](#), predstavka br. 28341/95, presuda od 4. maja 2000, st. 53.

¹⁰³ [Erdogdu i Ince protiv Turske](#), predstavke br. 25067/94 i 25068/94, presuda od 8. jula 1999, st. 54.

¹⁰⁴ [Selahattin Demirtaş protiv Turske \(br. 2\)](#), predstavka br. 14305/17, presuda od 22. decembra 2020, st. 280.

demokratski poredak od pretnji, i da je neophodno uložiti sve napore da se očuvaju vrednosti demokratskog društva, kao što su pluralizam, tolerancija i slobodoumnost.”¹⁰⁵

Sud je dalje naveo:

„Kritika na račun vlada i objavljivanje informacija koje čelnici neke zemlje smatraju ugrožavanjem državnih interesa, po pravilu ne bi trebalo da dovode do krivičnih optužbi za posebno teška krivična dela kao što su pripadnost ili pomaganje terorističkoj organizaciji, pokušaj rušenja vlade ili ustavnog poretka ili širenje terorističke propagande.”¹⁰⁶

Predmeti poput ovih znače da države ne mogu samo da označe polje „nacionalna bezbednost” ili „javni red” kako bi učinile legitimnim primenu sankcija. Dok je državama ostavljeno određeno polje slobodne procene u pogledu predmeta nacionalne bezbednosti, Sud je smatrao da je neophodno ustanoviti da li otkrivanje informacija može da nanese „značajnu štetu” nacionalnoj bezbednosti.¹⁰⁷

Sud je upozorio i na primenu zakona o nacionalnoj bezbednosti. Na primer, u predmetu [Faruk Temel protiv Turske](#), Sud je utvrdio povredu prava na slobodu izražavanja jer je predsednik legalne političke partije osuđen zbog kritikovanja intervencije Sjedinjenih Država u Iraku, zatvaranja lidera terorističke organizacije u samicu, kao i nestanka lica koje je privela policija.¹⁰⁸ Sud je naglasio da je podnosilac predstavke govorio kao član opozicione političke partije, iznoseći stavove svoje partije o aktuelnim pitanjima od opšteg interesa, kao i da nije podsticao druge na nasilje, oružani otpor ili ustanak.¹⁰⁹ U predmetu [Fatullayev protiv Azerbejdžana](#), Sud je utvrdio da su domaći sudovi „proizvoljno primenili krivične odredbe o terorizmu u ovom predmetu” i naglasio da „[t]akvo proizvoljno mešanje u slobodu izražavanja, koja predstavlja

¹⁰⁵ [Gaponenko protiv Letonije](#), (odluka), predstavka br. 30237/18, presuda od 23. maja 2023. (odluka), st. 42.

¹⁰⁶ *Ibid.* Sud je nakon pomnog ispitivanja činjenica utvrdio da hapšenje i pritvaranje podnosioca predstavke nisu prekršili njegovo pravo na slobodu izražavanja.

¹⁰⁷ Videti na primer [Gîrleanu protiv Rumunije](#), predstavka br. 50376/09, presuda od 26. juna 2018, st. 89, i predmete koji se u istoj razmatraju.

¹⁰⁸ [Faruk Temel protiv Turske](#), predstavka br. 16853/05, presuda od 1. februara 2011.

¹⁰⁹ *Ibid.*, stavovi 58–64.

jednu od osnovnih sloboda koja služi kao temelj demokratskog društva, ne bi trebalo da se odvija u državi koja se rukovodi vladavinom prava”.¹¹⁰

Ključne poruke:

- Zaštita nacionalne bezbednosti i javnog reda je nedvosmisleno prihvaćena kao legitimna oblast za primenu krivičnog prava. Ipak, pošto su sankcije dostupne prema zakonima o nacionalnoj bezbednosti obično stroge, Evropski sud za ljudska prava je upozorio da zakoni koji ograničavaju slobodu izražavanja iz razloga državne bezbednosti moraju da postave jasne i precizne definicije u cilju zaštite od zloupotrebe. Uslovi uzdržanosti, jasnoće zakona i srazmernosti u načinu na koji se zakon koristi navedeni u 3. odeljku posebno su važni za predmete nacionalne bezbednosti.
- Sud je upozorio na nesrazmernu primenu zakona o nacionalnoj bezbednosti, uključujući predmete u kojima nije bilo jasno da li su u pitanju bilo kakvi interesi nacionalne bezbednosti, čak i u situacijama oružanog sukoba.
- To znači da države ne mogu samo da označe polje „nacionalna bezbednost” ili „javni red” kako bi učinile legitimnim primenu sankcija. Dok je državama ostavljeno određeno polje slobodne procene u pogledu predmeta nacionalne bezbednosti, Sud je smatrao da je neophodno ustanoviti da li otkrivanje informacija može da nanese „značajnu štetu” nacionalnoj bezbednosti.

VIII. Kriminalizacija objavljivanja „dezinformacija”

Dok je problem takozvanih „dezinformacija”¹¹¹ zajednička briga i predmet mnogih debata među kreatorima politika, evropsko pravo u oblasti ljudskih prava dosledno insistira na tome da opsežna kriminalizacija svake informacije koja se može označiti kao takva nije srazmerna, niti je verovatno da će predstavljati delotvoran odgovor.¹¹²

Iako Evropski sud za ljudska prava nije razmatrao nijedan predmet koji se odnosi na „dezinformacije”, razmatrao je nekoliko predmeta u kojima su države sankcionisale medije i druge zbog objavljivanja informacija čiju istinu nije bilo moguće utvrditi. Sud je pozvao na uzdržanost u kriminalizaciji bilo koje takve objave. U predmetu [Salov protiv Ukrajine](#), koji se odnosio na letak koji je pripisivao nekoliko izjava predsedničkom kandidatu, Sud je naglasio sledeće:

„Član 10 ne zabranjuje diskusiju ili širenje primljenih informacija čak i kada postoji značajna sumnja da te informacije možda nisu istinite. Sugerisati drugačije bi lišilo osobe

¹¹⁰ [Fatullayev protiv Azerbejdžana](#), predstavka br. 40984/07, presuda od 22. aprila 2010, st. 124.

¹¹¹ Ne preporučuje se upotreba termina „lažne vesti”; Evropska audiovizuelna opservatorija tvrdi da je to politizovan izraz koji neki koriste da bi izdvajali novinske organizacije sa čijim izveštavanjem se ne slažu. Grupa eksperata na visokom nivou koja se bavi lažnim vestima i dezinformacijama na internetu, a koju je osnovala Evropska komisija, podržala je ovaj pristup, predlažući umesto toga korišćenje termina „dezinformacije”. Videti Cabrera Blázquez F.J., Cappello M., Talavera Milla J., Valais S., (2022), *User empowerment against disinformation online*, European Audiovisual Observatory, Strasbourg, dostupno na:

<https://rm.coe.int/iris-plus-2022en3-user-empowerment-against-disinformation/1680a963c4>.

¹¹² Treba napomenuti da već postoji mnogo zakona koji se bave širenjem neistinitih informacija, kao što su zakoni o kleveti i zakoni o zaštiti potrošača. Ovaj odeljak se ne bavi tim zakonima, već razmatra ono što se u popularnom diskursu široko naziva „lažne vesti” ili „dezinformacije”.

prava da izraze svoje stavove i mišljenja o izjavama datim u masovnim medijima i na taj način bi postavilo nerazumno ograničenje za slobodu izražavanja.”¹¹³

Sud je smatrao da je osudom dotičnog pojedinca prekršeno pravo na slobodu izražavanja jer nije bilo dokaza da je on namerno pokušao da prevari druge glasače ili da je ometao njihovu mogućnost da glasaju.

Takođe je naglasio važnost slobodne i otvorene debate o pitanjima nauke i zdravlja. U predmetu [Hertel protiv Švajcarske](#), koji se odnosio na naučnika koji je ukazao na potencijalne zdravstvene rizike od kuvanja hrane u mikrotalasnim renerama, Sud je zaključio sledeće:

„Nije mnogo važno što je njegovo mišljenje manjinsko i može se činiti da nije meritorno, u sferi u kojoj je malo verovatno da postoji bilo kakva izvesnost, bilo bi posebno nerazumno ograničiti slobodu izražavanja samo na opšteprihvaćene ideje.”¹¹⁴

Jedini scenario u kom se dezinformacije mogu kriminalizovati je kada njihovo objavljivanje dovodi do jasnog rizika po nacionalnu bezbednost, javni red ili drugi legitimni interes spomenut u članu 10 stav 2, a primena krivičnog prava predstavlja neophodan i srazmeran odgovor. Na primer, u predmetu [Gaponenko protiv Letonije](#) Sud je zaključio da su hapšenje i pritvaranje pojedinca optuženog za širenje propagande predstavljali neophodan odgovor u svetlu napete bezbednosne situacije u zemlji.¹¹⁵ Takođe postoji jasna veza između dezinformacija i govora mržnje; zapravo, pokazalo se da je širenje dezinformacija ključni alat za raspirivanje mržnje.¹¹⁶ U takvim slučajevima dezinformacije se mogu kriminalizovati, ne zato što su lažne, već zbog mržnje na koju podstiču.

Venecijanska komisija je upozorila na to da stroge mere protiv dezinformisanja mogu dovesti do cenzorstva i ograničenja legitimnog sadržaja. U hitnom Zajedničkom mišljenju o nacrtu izmena i dopuna Krivičnog zakonika Turske u pogledu „lažnih ili obmanjujućih informacija” navela je da je kriminalizacija izuzetno problematična: „Istorija je puna primera režima koji krivične odredbe primenjuju kako bi ugušili neslaganje i kritiku, uključujući protiv novinara i branilaca ljudskih prava.”¹¹⁷ Venecijanska komisija je takođe podržala Zajedničku deklaraciju specijalnih mandata o slobodi izražavanja i „lažnim vestima”, dezinformacijama i propagandi¹¹⁸ u kojoj se navodi da „opšte zabrane širenja informacija zasnovanih na nejasnim i dvosmislenim idejama, uključujući ‘lažne vesti’ ili ‘neobjektivne informacije’ nisu u skladu sa međunarodnim standardima ograničavanja slobode izražavanja (...) i treba ih ukinuti”.¹¹⁹

¹¹³ [Salov protiv Ukrajine](#), predstavka br. 65518/01, presuda od 6. septembra 2005, st. 113.

¹¹⁴ [Hertel protiv Švajcarske](#), predstavka br. 25181/94, presuda od 25. avgusta 1998, st. 50.

¹¹⁵ [Gaponenko protiv Letonije](#), (odluka), predstavka br. 30237/18, presuda od 23. maja 2023.

¹¹⁶ Kao što je, između ostalih, navedeno u [Izveštaju Specijalnog izvestioca za unapređenje i zaštitu prava na slobodu mišljenja i izražavanja](#), A/HRC/47/25, 2021, stavovi 22–29.

¹¹⁷ Venice Commission, [Opinion no. 1102 / 2022](#), 7 October 2022, p. 11 (citing with approval the analysis of former UN Special Rapporteur on Freedom of Expression David Kay, Speech Police: The Global Struggle to Govern the Internet. Columbia Global Reports, 3 June 2019, p. 94).

¹¹⁸ United Nations Special Rapporteur on Freedom of Opinion and Expression, the Organization for Security and Co-operation in Europe Representative on Freedom of the Media, the Organization of American States Special Rapporteur on Freedom of Expression and the African Commission on Human and Peoples’ Rights Special Rapporteur on Freedom of Expression and Access to Information, [Joint Declaration on Freedom of Expression and “Fake News”, Disinformation and Propaganda](#), (FOM.GAL/3/17), 3 March 2017.

¹¹⁹ Venice Commission, [Joint Report of the Venice Commission and of the Directorate of Information Society and Action against Crime of the Directorate General of Human Rights and Rule of Law \(DGI\), on Digital Technologies and Elections](#), CDL-AD(2019)016, paragraph 90.

Komitet ministara Saveta Evrope prepoznao je da dezinformacije podrivaju poverenje u medije i ugrožavaju pouzdanost informacija koje doprinose javnoj debati i omogućavaju demokratiju. Ipak, umesto kriminalizacije dezinformacija, naglasio je mere kao što su promocija kvalitetnog novinarstva, pružanje podrške proveru činjenica, važnost osnaživanja korisnika i rešenja za dizajn platformi.¹²⁰

IX. Uloga Saveta Evrope u podršci domaćim institucijama i organizacijama civilnog društva

Ključne poruke:

- Dok je problem takozvanih „dezinformacija” zajednička briga i predmet mnogih debata među kreatorima politika, evropsko pravo u oblasti ljudskih prava dosledno insistira na tome da opsežna kriminalizacija svake informacije koja se može označiti kao takva nije srazmerna, niti je verovatno da će predstavljati delotvoran odgovor.
- Jedini scenario u kom se dezinformacije mogu kriminalizovati je kada njihovo objavljivanje dovodi do jasnog rizika po nacionalnu bezbednost, javni red ili drugi legitimni interes spomenut u članu 10 stav 2, a primena krivičnog prava predstavlja neophodan i srazmeran odgovor.
- Venecijanska komisija je upozorila na to da stroge mere protiv dezinformisanja mogu dovesti do cenzorstva i ograničenja legitimnog sadržaja.
- Komitet ministara Saveta Evrope prepoznao je da dezinformacije podrivaju poverenje u medije i ugrožavaju pouzdanost informacija koje doprinose javnoj debati i omogućavaju demokratiju. Ipak, umesto kriminalizacije dezinformacija, naglasio je mere kao što su promocija kvalitetnog novinarstva, pružanje podrške proveru činjenica, važnost osnaživanja korisnika i rešenja za dizajn platformi.

Misija Saveta Evrope jeste da unapređuje i štiti ljudska prava, demokratiju i vladavinu prava u svim svojim državama članicama¹²¹. Ključni stubovi njegovog rada uključuju zaštitu i unapređenje ljudskih prava; jačanje demokratskih institucija i praksi; promovisanje vladavine prava; izgradnju kohezivnog i inkluzivnog društva i unapređenje saradnje u oblasti kulture.

Unapređenje poštovanja prava na slobodu izražavanja proteže se kroz nekoliko tih stubova i usmereno je na osiguravanje odgovarajuće ravnoteže između poštovanja slobode izražavanja i uživanja drugih ljudskih prava. U tom cilju Savet Evrope postavlja standarde, prati usklađenost

¹²⁰ [Preporuka CM/Rec\(2022\)4 o promovisanju povoljnog okruženja za kvalitetno novinarstvo u digitalnom dobu](#), usvojena 17. marta 2022; [Preporuka CM/Rec\(2022\)12 o izbornoj komunikaciji i medijskom praćenju izbornih kampanja](#), usvojena 6. aprila 2022. Decembra 2023. godine Upravni odbor Saveta Evrope za medije i informaciono društvo usvojio je Smernice u kojima se predlažu različiti praktični koraci koje bi države trebalo da preduzmu kako bi se borile protiv širenja lažnih informacija i dezinformacija na internetu kroz proveru činjenica i rešenja za dizajn platforme na način usklađen sa ljudskim pravima. [Smernice protiv širenja lažnih informacija i dezinformacija na internetu kroz proveru činjenica i rešenja za dizajn platforme na način usklađen sa ljudskim pravima](#), koje je usvojio Upravni odbor za medije i informatičko društvo (CDMSI) na svom 24. sastanku, 29. novembra – 1. decembra 2023.

¹²¹ Savet Evrope je vodeća organizacija za ljudska prava u Evropi. Sastoji se od 46 država članica, uključujući sve članice Evropske unije. Sve države članice Saveta Evrope potpisale su Evropsku konvenciju o ljudskim pravima, sporazum osmišljen da zaštiti ljudska prava, demokratiju i vladavinu prava. Evropski sud za ljudska prava nadgleda primenu Konvencije u državama članicama.

sa njima i sarađuje sa državama i civilnim društvom na unapređenju njihove primene na domaćem nivou.

Taj rad je od posebne važnosti u svetlu dinamičnih i stalnih promena u medijskoj sferi koje su dovele do radikalnih promena u prirodi „izdavaštva” i značenju „medija”. U današnjoj medijskoj sferi, pojedinačni „influenser” koji objavljuje na društvenim mrežama može dopreti do miliona, dok neke novine imaju doseg od samo nekoliko stotina, čime se naglavačke okreću tradicionalni koncepti regulacije medija. Sud je utvrdio sledeće:

„Aktivnost izražavanja koju generišu korisnici na internetu pruža platformu bez presedana za ostvarivanje slobode izražavanja [...]. Pored ovih prednosti mogu se javiti i određene opasnosti. Klevetničke i druge vrste očigledno nezakonitog govora, uključujući govor mržnje i govor koji podstiče nasilje mogu se proširiti kao nikada ranije, širom sveta, za nekoliko sekundi, a ponekad i ostaju stalno dostupni onlajn”.¹²²

Ove opasnosti zahtevaju nove samoregulatorne, koregulatorne i regulatorne modele koji pokrivaju nove medije, nove aktere i nove izazove. Kroz sudsku praksu Suda i postavljanje standarda koje promoviše Upravni odbor za informaciono društvo i slobodu izražavanja, pod odgovornošću Komiteta ministara, Savet Evrope usmerava države članice u ispunjavanju njihove obaveze da se uzdržavaju od kršenja prava na slobodu izražavanja i drugih ljudskih prava u digitalnoj sredini. One takođe imaju pozitivnu obavezu da štite ljudska prava i da stvaraju bezbedno i podsticajno okruženje za sve da učestvuju u javnoj raspravi i da bez straha izražavaju mišljenja i ideje, uključujući i ona koja vređaju, šokiraju ili uznemiravaju državne službenike ili bilo koji deo stanovništva.¹²³

Kroz svoje programe saradnje, Savet Evrope domaćim institucijama i organizacijama civilnog društva nudi tehničku pomoć na osnovu potreba, kako bi unapredile svoje kapacitete za primenu postojećih standarda o slobodi izražavanja i medijima, sa sveobuhvatnim ciljem da se osiguraju očuvanje, unapređenje i odgovorna primena slobode izražavanja. Ekspertiza, osnova dodate vrednosti projekata saradnje, potiče iz relevantnih usluga u čitavoj organizaciji. Sprovođenje projekata može da obuhvati procene potreba, politiku i pravnu ekspertizu, izgradnju kapaciteta širokog spektra domaćih institucija i aktera, kao i podizanje svesti i međusobne recenzije.

¹²² [Delfi AS protiv Estonije \[VV\]](#), predstavka br. 64569/09, presuda od 16. juna 2015.

¹²³ [Preporuka CM/Rec\(2018\)2 Komiteta ministara državama članicama o ulogama i odgovornostima internet posrednika](#).

Ovaj prevod je pripremljen uz finansijsku podršku Evropske unije i Saveta Evrope. Sadržaj je isključiva odgovornost Saveta Evrope i ne predstavlja nužno zvanične stavove Evropske unije.

Zemlje članice Evropske unije su odlučile da udruže svoja znanja, resurse i sudbine. Zajedno su izgradile stabilno okruženje, demokratiju i održivi razvoj zadržavajući kulturnu raznolikost, toleranciju i individualne slobode. Evropska unija je posvećena deljenju svojih dostignuća i vrednosti sa zemljama i narodima van svojih granica.

www.europa.eu

Savet Evrope je vodeća organizacija za ljudska prava na kontinentu. Obuhvata 46 država, uključujući sve članice Evropske unije. Sve države članice Saveta Evrope potpisale su Evropsku konvenciju o ljudskim pravima, sporazum čiji je cilj zaštita ljudskih prava, demokratije i vladavine prava. Evropski sud za ljudska prava nadgleda primenu Konvencije u državama članicama.

www.coe.int

Prevod sufinansirala
Evropska unija

