

DEMOKRATIJA I LJUDSKA PRAVA

# PUT BIH KA EVROPSKOJ UNIJI: KORACI UNAZAD U ODISEJI KOJA TRAJE

Prioritet 12 i ograničavanje slobode u 2023.

**Dejan Lučka**  
decembar 2023.



Netom prije nego što je BiH dobila status kandidata, Evropska komisija je preporučila da se BiH dodijeli ovaj status, uz očekivanje da će se ispuniti osam koraka, od kojih je jedan garantovanje slobode izražavanja i medija i zaštita novinara, posebno osiguravanjem odgovarajućeg sudskog postupanja u slučajevima prijetnji i nasilja nad novinarima i medijskim radnicima.



Nakon dobijanja statusa kandidata za EU, sloboda izražavanja i medijske slobode doživjele su značajan pad, možda i najveći u protekloj deceniji. Jasno je da BiH ne samo da nije ispunila Prioritet 12, nego je i nazadovala u njegovom ispunjavanju.



Novinari, mediji i aktivisti to najbolje mogu da vide, osjete i žive, dok Bosna i Hercegovina i dalje korača ka Evropskoj uniji bez ispunjavanja prioriteta.



# Sadržaj

	<b>Uvod</b>	<b>3</b>
<b>1.</b>	<b>Šta kaže Evropska unija?</b>	<b>4</b>
<b>2.</b>	<b>Kakvo je opšte stanje prema relevantnim istraživanjima?</b>	<b>5</b>
<b>3.</b>	<b>Na koji način funkcionišu slobodni mediji u (ne)slobodnom društvu?</b>	<b>6</b>
<b>4.</b>	<b>Slučaj: kriminalizacija klevete ili kako je okovana sloboda izražavanja</b>	<b>8</b>
<b>5.</b>	<b>Slučaj: „agenti stranog uticaja“ ili koliko se sužava sloboda</b>	<b>11</b>
	<b>Umjesto zaključka: sloboda kao lijepa riječ</b>	<b>13</b>

# Uvod

Put Bosne i Hercegovine (u daljem tekstu: BiH) ka Evropskoj uniji (u daljem tekstu: EU; Unija) je počeo prije više od dvije decenije, u toku kojih su se desili različiti događaji. Bosna i Hercegovina je početkom ovog vijeka izrazila želju za članstvom u Evropskoj uniji; aplicirala je za članstvo 2016. godine i obavezala se da sprovede reforme na svim nivoima vlasti; a dobila je kandidatski status prošle 2022. godine nakon što je EU odobrila ovaj status za Ukrajinu i Moldaviju, prvenstveno zbog geopolitičkih pitanja i izazova, od kojih je najznačajniji bio rat u Ukrajini.<sup>1</sup>

Evropska komisija je 2019. godine usvojila **Mišljenje o zahtjevu BiH za članstvo u EU**. U njemu je određeno da bi BiH trebalo da postigne potreban stepen usklađenosti sa kriterijumima za članstvo, a naročito sa političkim kriterijumima iz Kopenhagena kojima se zahtijeva stabilnost institucija koje garantuju demokratiju i vladavinu prava. S tim u vezi, BiH mora temeljno da poboljša svoj zakonski i institucionalni okvir kako bi se osiguralo ispunjavanje određenih ključnih prioriteta iz oblasti demokratije/funkcionisanja, vladavine prava, osnovnih prava i reforme javne uprave.<sup>2</sup>

Dok je određene manje zahtjevne stvari u svom putu ka članstvu BiH zaista ispunila, postavlja se veliko pitanje do koje mjere su zaista ispunjeni prioriteti EU kojih ima 14, a naročito oni koji se odnose na osnovna prava.

**Prioritetom 12** je određeno, između ostalog, da je potrebno **garantovati slobodu izražavanja i medija i zaštitu novinara**, posebno putem osiguranja odgovarajućeg sudskog procesuiranja predmeta prijetnji i upotrebe nasilja nad novinarima i medijskim radnicima.<sup>3</sup>

Netom prije nego što je BiH dobila status kandidata, Evropska komisija je preporučila da se BiH dodijeli ovaj status, uz očekivanje da će se ispuniti **osam koraka**, od kojih je jedan garantovanje slobode izražavanja i medija i zaštita novinara, posebno osiguravanjem odgovarajućeg sudskog postupanja u slučajevima prijetnji i nasilja nad novinarima i medijskim radnicima.<sup>4</sup> Time je podvučena obaveza da poštovanje temeljne slobode kao što je slobodno izražavanje, kao i slobodan rad medija i zaštita novinara predstavljaju *conditio sine qua non* pristupanja Evropskoj uniji.

U ovoj analizi raspravljaćemo upravo o tome koliko je sloboda izražavanja doživjela napredak ili nazadovala u BiH u posljednjih par godina, da li je 2023. godina bila dobra ili loša godina za ovu slobodu u BiH, koliko su mediji slobodni i zaštićeni u svom radu i koje su glavne prepreke u ovom pogledu u državi. U analizi se nećemo baviti pitanjem osiguravanja finansijske održivosti sistema javnih RTV servisa, što je isto značajno pitanje za pristupanje Uniji.

<sup>1</sup> *Zahtjev za članstvo Bosne i Hercegovine u Evropskoj uniji*, [https://www.dei.gov.ba/uploads/documents/zahtjev-original-hrv-pdf\_1604308434.pdf]; *Odluka Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine o potvrđivanju i usvajanju Izjave Predsjedništva Bosne i Hercegovine*, [Službeni glasnik Bosne i Hercegovine, broj 16/2015, https://www.dei.gov.ba/uploads/documents/odluka-psbih-o-potvrđivanju-i-usvajanju-izjave-predsjednistva-bih\_1604308356.pdf]; *Komunikacija Komisije Evropskom parlamentu, Vijeću, Evropskom gospodarskom i socijalnom odboru i odboru regija – Komunikacija o politici proširenja EU za 2022*, [Bruxelles: 12. 10. 2022, https://www.dei.gov.ba/uploads/documents/komunikacija-o-politici-prosirenja-eu-a-za-2022-godinu\_1674559632.pdf]

<sup>2</sup> *Mišljenje Komisije o zahtjevu Bosne i Hercegovine za članstvo u Evropskoj uniji – Saopštenje Komisije Evropskom parlamentu i Vijeću* – MKOZBIH 2019, [Brisel: 29. 5. 2019, https://archive.europa.ba/wp-content/uploads/2019/06/Misljenje-Komisije-o-zahtjevu-Bosne-i-Hercegovina-za-%c4%8dlanstvo-u-Evropskoj-uniji.pdf]

<sup>3</sup> MKOZBIH 2019.

<sup>4</sup> *Communication From the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions 2022 – Communication on EU Enlargement Policy* – CFCEP, [Brussels: 12. 10. 2022, https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/system/files/2022-10/2022%20Communication%20on%20EU%20Enlargement%20Policy-v3.pdf].

# PUT BIH KA EVROPSKOJ UNIJI: KORACI UNAZAD U ODISEJI KOJA TRAJE

## 1. ŠTA KAŽE EVROPSKA UNIJA?

U svom izvještaju iz prošle godine, Evropska unija je naglasila da BiH nije postigla napredak u rješavanju ključnog prioriteta da se garantuje sloboda izražavanja i medija i zaštita novinara, odnosno da pravni okvir nije usklađen sa evropskim i međunarodnim standardima i da se ti standardi ne sprovode u potpunosti. Tako je u izvještaju notirano da su tokom prošle godine nastavljeni politički pritisci, zastrašivanje i uznemiravanje novinara, uključujući fizičke i verbalne napade, a da ujedno nije bilo i odgovarajućeg institucionalnog praćenja. Zato je državi dat zadatak da, *inter alia*, osigura zaštitu novinara i sistematsko institucionalno praćenje prijetnji i nasilja nad njima.<sup>5</sup>

Međutim, u ovogodišnjem izvještaju je naglašeno da ne samo da se nije napredovalo u ovom segmentu, nego je čak **došlo do nazadovanja** u garantovanju slobode izražavanja i slobode medija kroz zaštitu novinara od prijetnji i nasilja. Prije svega, do toga je došlo zbog novih zakona, od kojih su najznačajnije izmjene i dopune *Krivičnog zakonika Republike Srpske*, odnosno ponovo uvođenje klevete kao krivičnog djela u Republici Srpskoj (u daljem tekstu: RS).<sup>6</sup>

Po pitanju klevete u okviru krivičnih zakona, kako bi se spriječio odvratajući učinak na javnu raspravu, države članice EU trebalo bi da osiguraju da sankcije protiv klevete ne budu previsoke i neproporcionalne, kako se

navodi u jednoj od *preporuka Evropske komisije*. U tom smislu treba da obrate posebnu pažnju na smjernice i preporuke Savjeta Evrope, koje se odnose na pravni okvir za klevetu. Njima se potiču države članice da uklone zatvorske kazne za klevetu iz svojih pravnih okvira i da *daju prednost upotrebi upravnog i građanskog prava* za rješavanje slučajeva klevete, pod uslovom da te odredbe imaju manje represivan učinak od odredaba kaznenog prava.<sup>7</sup>

Države članice trebalo bi da osiguraju da njihova pravila primjenjiva na klevetu *nemaju neopravdan uticaj* na slobodu izražavanja, postojanje otvorenog i slobodnog medijskog okruženja i medijski pluralizam. Takođe, države članice trebalo bi da posebno preispitaju svoje pravne okvire primjenjive na klevetu kako bi osigurale da tužiocima ne upotrebljavaju postojeće pojmove i definicije protiv novinara ili boraca za ljudska prava u kontekstu očito neosnovanih ili zlonamjernih sudskih postupaka protiv učesnika javnosti (SLAPP).<sup>8</sup> Ova pravila bi trebalo da poštuju i BiH u okviru harmonizovanja svog prava sa evropskom pravnom stečevinom.

Ukoliko pogledamo situaciju u BiH u 2023, EU je zapazila u svom izvještaju da izmjene zakona, na način na koji je to urađeno u Republici Srpskoj, kada je rekriminalizovana kleveta<sup>9</sup>, ozbiljno utiču ne samo na slobodu izražavanja nego i na okruženje za civilno društvo. Ovo ograničavanje sloboda izražavanja i medija nije izdvojeni izuzetak kroz izmjene *Krivičnog zakonika*, kako je nedugo nakon kriminalizacije klevete, u septembru

<sup>5</sup> Commission Staff Working Document – Bosnia and Herzegovina 2022 Report – Accompanying the Document Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions 2022 – Communication on EU Enlargement policy, [Brussels: 12. 10. 2022, <https://archive.europa.ba/wp-content/uploads/2022/10/Bosnia-and-Herzegovina-Report-2022.pdf>].

<sup>6</sup> Commission Staff Working Document – Bosnia and Herzegovina 2023 Report – Accompanying the Document Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions 2023 – Communication on EU Enlargement policy – CSWD 2023, [Brussels: 8. 11. 2023, [https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/system/files/2023-11/SWD\\_2023\\_691%20Bosnia%20and%20Herzegovina%20report.pdf](https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/system/files/2023-11/SWD_2023_691%20Bosnia%20and%20Herzegovina%20report.pdf)].

<sup>7</sup> Preporuka Komisije (EU) 2022/758 od 27. aprila 2022. o zaštiti novinara i boraca za ljudska prava uključenih u javno sudjelovanje od očito neosnovanih ili zlonamjernih sudskih postupaka („strateške tužbe protiv javnog sudjelovanja”) – PK 2022/758, [Službeni list Evropske unije, broj L 138/30, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/PDF/?uri=CELEX:32022H0758&from=EN>], § 23.

<sup>8</sup> PK 2022/758, § 5 i 22.

<sup>9</sup> Govorimo o **rekriminalizaciji klevete**, kako je u *Krivičnom zakoniku Republike Srpske* iz 2000. godine kleveta bila definisana kao krivično djelo u dijelu zakonika u kome su se definisala krivična djela protiv časti i ugleda; *Krivični zakonik Republike Srpske*, [Službeni glasnik Republike Srpske, broj 22/2000].

2023. godine usvojen i *Nacrt zakona o posebnom registru i javnosti rada neprofitnih organizacija* (u daljem tekstu: Nacrt; Nacrt zakona) koji targetira organizacije civilnog društva kao „agente stranog uticaja“ ukoliko primaju novac iz inostranstva. Ako bi on bio usvojen u svom prijedlogu, to bi označilo još jedan nespornan veliki korak unazad u pristupanju EU i poštovanju osnovnih prava i sloboda.<sup>10</sup>

Takođe, Evropska unija u BiH je i direktno u *Zajedničkoj izjavi* sa Ujedinjenim nacijama, Organizacijom za evropsku bezbjednost i saradnju (u daljem tekstu: OEBS) i Savjetom Evrope naglasila da je kriminalizacija klevete korak koji je protivan međunarodnim obavezama BiH u oblasti ljudskih prava, nije u skladu sa evropskim putem Bosne i Hercegovine, niti sa 14 ključnih prioriteta iz *Mišljenja Evropske komisije*. Pored toga, u posebnom *Saopštenju* Kancelarija Unije u BiH je naglasila da bi usvajanje *Nacrta zakona o posebnom registru i javnosti rada neprofitnih organizacija*, umjesto evropskoj porodici, približilo Republiku Srpsku autoritarnim režimima, kako je ovaj *Nacrt* u direktnoj suprotnosti sa iskazanim opredjeljenjem rukovodstva Republike Srpske za unapređenje evropskih integracija.<sup>11</sup>

Ovakva praksa donošenja zakona ne samo da utiče na prioritet koji se tiče slobode izražavanja i medija (12), nego i na prioritet (11) koji se odnosi na to da BiH treba osigurati povoljno okruženje za civilno društvo, posebno poštovanjem evropskih standarda o slobodi udruživanja i slobodi okupljanja. Naime, iako je ukupni dosadašnji pravni i regulatorni okvir u pogledu ovog kriterijuma u dobrom dijelu u skladu sa evropskom pravnom stečevinom, usvajanje zakona kojim bi se targetirale organizacije i označavale kao „agente stranog uticaja“ predstavljao bi još jedan razočaravajući „i nespornan veliki korak unazad“.<sup>12</sup>

## 2. KAKVO JE OPŠTE STANJE PREMA RELEVANTNIM ISTRAŽIVANJIMA?

Kada su u pitanju slobode medija i medijskog rada, one nisu na najvišem mogućem nivou u cijeloj BiH. Prema *Svjetskom indeksu medijskih sloboda* Reportera bez granica BiH je 2023. godine ostvarila 65,43 indeksnih poena kada je u pitanju sloboda medija, što je smješta na 64 mjesto u svijetu. Prošle godine je BiH ostvarila 65,64 indeksnih poena, a 2021. godine 71,66. Ovo jasno govori o koračanju unazad u ovom pogledu, a sve su prilike da će se uspostaviti i trend nazadovanja u narednom periodu, naročito zbog novih zakona koji su usmjereni na ograničavanje slobode izražavanja i slobode medija. Na ovaj način BiH se nalazi u grupi država, u kojima postoji problematična situacija sa slobodom medija.<sup>13</sup>

Prema ovom istraživanju mediji djeluju u *relativno povoljnom* pravnom okruženju, ali u *izuzetno nepovoljnom* političkom i ekonomskom „miljeu“, tako da se novinari uopšte ne osjećaju zaštićeno dok rade svoj posao. Političari u zemlji redovno napadaju novinare i vrše uticaj na javne medije i regulatorna tijela, a postoje i velike razlike u slobodi medija širom zemlje. Sami novinari su najčešće izloženi verbalnim prijetnjama i napadima, kao i povremenim fizičkim napadima.<sup>14</sup>

Po pitanju slobode izražavanja prema *Izveštaju* organizacije *Article 19*, BiH je 2022. godine bila na 66 mjestu u svijetu i sa 67 poena spada u države koje nisu potpuno otvorene u pogledu slobode izražavanja, ali posjeduju određene restrikcije. Zabrinjavajuće je ipak da je BiH bliža državama u kojima je ova sloboda ograničena, nego onima u kojima postoji otvorenost prema njoj i da je u jednoj deceniji nazadovala, pa je od skora 74 iz 2012. došla do sadašnjih 67 poena, uz moguću tendenciju daljeg pada.<sup>15</sup>

Prema *Izveštaju o nacijama u tranziciji 2023 – ocjena stanja demokratije* od organizacije *Freedom House*, BiH spada u tranzicioni ili hibridni režim sa ukupnom ocjenom 37 od mogućih 100, što je za jedan manje od ocjene iz prošle godine i dva od ocjene iz 2021. godine. Takođe, u *Izveštaju o slobodi u svijetu 2023* BiH ima skor od 52 od mogućih 100, što je za jedan manje od

10 CSWD 2023.

11 *Zajednička izjava UN-a, OSCE-a, Vijeća Evrope i EU u BiH o izmjenama Krivičnog zakona RS-a kojima se ponovo kriminalizuje kleveta*, [Sarajevo: 20. 7. 2023, <https://www.osce.org/bs/mission-to-bosnia-and-herzegovina/548941>]; *Kancelarija EU-a u BiH povodom Nacrta zakona o posebnom registru i javnosti rada neprofitnih organizacija u RS-u*, [21. 9. 2023, [https://www.eeas.europa.eu/delegations/bosnia-and-herzegovina/kancelarija-eu-u-bih-povodom-nacrta-zakona-o-posebnom-registru-i-javnosti-rada-neprofitnih\\_bs?s=219](https://www.eeas.europa.eu/delegations/bosnia-and-herzegovina/kancelarija-eu-u-bih-povodom-nacrta-zakona-o-posebnom-registru-i-javnosti-rada-neprofitnih_bs?s=219)].

12 CSWD 2023.

13 *Global Score 2023*, [<https://rsf.org/en/index>]; *Global Score 2022*, [<https://rsf.org/en/index?year=2022>]; *Global Score 2021*, [<https://rsf.org/en/index?year=2021>]; *2023 World Press Freedom Index – Journalism Threatened by Fake Content Industry*, [[https://rsf.org/en/2023-world-press-freedom-index-journalism-threatened-fake-content-industry?year=2023&data\\_type=general](https://rsf.org/en/2023-world-press-freedom-index-journalism-threatened-fake-content-industry?year=2023&data_type=general)].

14 *Bosnia-Herzegovina*, [<https://rsf.org/en/country/bosnia-herzegovina>].

15 *The Global Expression Report 2023*, [<https://www.globalexpressionreport.org/#>].

2022. i 2021. godine te državu karakteriše kao djelimično slobodnu.<sup>16</sup>

Prema *Indeksu demokratije za 2022. godinu* koji objavljuje *The Economist* BiH zauzima 97 mjesto u svijetu, sa skorom od 5,00 (od mogućih 10) što je svrstava u donji dio tabele tzv. „hibridnih režima“, i predstavlja lošiji rezultat nego prethodne godine (5,04) dovodeći je bliže tituli „autoritarnog režima“ (najbliži autoritarni režim je u Angoli sa skorom od 3,96). Države u kojima postoje hibridni režimi se prepoznaju po tome što u njima postoje samo *neki elementi demokratije*, a ujedno ih odlikuju i česte izborne neregularnosti i pritisak vladajućih struktura na opoziciju. U ovakvom vladanju se prepoznaju i redovni pokušaji da se egzekutivi podredi pravosuđu, a postoje i ozbiljne manjkavosti u političkoj kulturi, funkcionisanju vlade kao i u političkom učešću građana. Vladavina prava je veoma slaba, a korupcija je sa druge strane veoma rasprostranjena. Sudstvo nije nezavisno, pritisak na novinare je svakodnevica, a civilno društvo postoji u izmaglici.<sup>17</sup>

Prema *Indeksu vladavine prava za 2022.* koji izdaje *World Justice Project*, BiH se nalazi na 75 mjestu sa skorom od 0,51 (moguć 1), što je lošije u odnosu na prethodne dvije godine (0,52; 70 i 72 mjesto).<sup>18</sup>

16 *Countries and Territories*, [https://freedomhouse.org/countries/nations-transit/scores]; *Nations in Transit – Bosnia and Herzegovina 2023*, [https://freedomhouse.org/country/bosnia-and-herzegovina/nations-transit/2023]; *Nations in Transit – Bosnia and Herzegovina 2022*, [https://freedomhouse.org/country/bosnia-and-herzegovina/nations-transit/2022]; *Nations in Transit – Bosnia and Herzegovina 2021*, [https://freedomhouse.org/country/bosnia-and-herzegovina/nations-transit/2021]; *Global Freedom Scores 2023*, [https://freedomhouse.org/countries/freedom-world/scores]; *Bosnia and Herzegovina - Freedom in the World 2023*, [https://freedomhouse.org/country/bosnia-and-herzegovina/freedom-world/2023]; *Bosnia and Herzegovina - Freedom in the World 2022*, [https://freedomhouse.org/country/bosnia-and-herzegovina/freedom-world/2022]; *Herzegovina - Freedom in the World 2021*, [https://freedomhouse.org/country/bosnia-and-herzegovina/freedom-world/2021].

17 *EIU Report – Democracy Index 2022*, [https://www.eiu.com/n/campaigns/democracy-index-2022], page 67; *A Report by EIU – Democracy Index 2021: the China Challenge*, [https://www.eiu.com/n/campaigns/democracy-index-2021]; Joakim Ekman, “Political Participation and Regime Stability: A Framework for Analyzing Hybrid Regimes”, *International Political Science Review/Revue internationale de science politique*, [Sage Publications: 2009], page 9;

18 *WJP Rule of Law Index 2023*, [https://worldjusticeproject.org/rule-of-law-index/global/2023/Bosnia%20and%20Herzegovina/ranking], *WJP Rule of Law Index 2022*, [https://worldjusticeproject.org/rule-of-law-index/global/2022/Bosnia%20and%20Herzegovina/ranking]; *WJP Rule of Law Index 2021*, [https://worldjusticeproject.org/rule-of-law-index/global/2021/Bosnia%20and%20Herzegovina/ranking].

Dakle, relevantni izvještaji međunarodnih organizacija i institucija koji su vezani za ljudska prava, slobodu izražavanja, medije i ostale slobode govore o tome kako **BiH nazaduje ili stagnira** u mnogim pogledima: u nekim oblastima u većoj, u drugim u manjoj mjeri, dok su poboljšanja sporadična. Ukoliko situaciju sa slobodom izražavanja i medijskim slobodama gledamo uporedo sa drugim faktorima, kao što su stanje demokratije ili vladavine prava, situacija u BiH uopšte ne izgleda ohrabrujuće, kako za građane i novinare koji žive i rade u njoj, tako ni za ispunjavanje *Prioriteta 12* od strane države.

### 3. NA KOJI NAČIN FUNCIONIŠU SLOBODNI MEDIJI U (NE)SLOBODNOM DRUŠTVU?

Kada pogledamo funkcionisanje medija i slobodu medija u Bosni i Hercegovini, ukratko bi se moglo reći da BiH prolazi kroz **zabrinjavajući period nazadovanja** usljed niza restriktivnih zakona, neprijateljske retorike i omalovažavanja novinara od strane javnih zvaničnika, ali i drugih sistemskih izazova.<sup>19</sup>

Loše statističke pokazatelje iz različitih izvještaja i indeksa potvrđuju i relevantna domaća istraživanja koja vrše medijska udruženja u BiH. Tako *Indeks sigurnosti novinara Zapadnog Balkana* navodi da institucije u BiH kontinuirano pokazuju *nedovoljnu efikasnost* u istrazi napada na novinare i medijske profesionalce: identifikacija nalogodavaca nerijetko izostaje, a tužilaštva često zatvaraju slučajeve. Novinari koji prijavljuju napade obično imaju ograničen pristup istražnom postupku, osim kada aktivno vrše pritisak na institucije ili kada novinarska udruženja šalju konkretne zahtjeve, dok informacije o napretku predmeta kod tužilaštava i sudova često nisu pravovremeno dostupne.<sup>20</sup>

Linija za pomoć novinarima je u 2022. zabilježila 79 slučajeva kršenja novinarskih prava i medijskih sloboda, u što spadaju i radni sporovi, mobing i tužbe za klevetu. Pored toga, u bazi *Safejournalists.net* u 2022. godini registrovan je 31 slučaj napada, prijetnji i pritisaka na novinare i medijske kuće u BiH. Tokom 2022. zabilježena su 22 slučaja prijetnji smrću novinarima, verbalnih i drugih oblika prijetnji te političkih pritisaka na novinare i medije, a registrovano je i 7 napada i prijetnji upućenih

19 Jamie Wiseman, *Analysis: Backsliding in Bosnia and Herzegovina as Media Freedom Faces Myriad Challenges*, [Media Freedom Rapid Response, https://www.mfr.eu/analysis-backsliding-in-bosnia-and-herzegovina-as-media-freedom-faces-myriad-challenges].

20 Maja Radević, *Indeks sigurnosti novinara Zapadnog Balkana – Bosna i Hercegovina 2022 – Narativni izvještaj – ISNZB*, [Udruženje/Udruga BH novinari: 2023, https://bhnovinari.ba/wp-content/uploads/2023/07/Index-2022-BiH-BiH.pdf], stranice 6-7, 12 i 32.



medijskim kućama. Zabilježen je znatan porast političkih pritisaka i verbalnih prijetnji, kao i govora mržnje u *online* sferi. Takođe, zabilježen je porast govora mržnje prema medijskim radnicima za čak 137%, a ujedno se povećao i broj političkih pritisaka i verbalnih prijetnji i to za 40% u odnosu na prethodnu godinu. Veliki problem predstavlja to što u najvećem broju slučajeva napadači ne budu kažnjeni.<sup>21</sup>

U jeku formalnog početka ograničavanja slobode izražavanja u 2023. godini, dogodio se i napad na automobile novinara Nikole Morače i urednika Buka magazina Aleksandra Trifunovića. U cjelokupnoj atmosferi straha koja je priređena za novinare, predsjednik Republike Srpske Milorad Dodik je prije pokretanja istrage javno optužio novinare da su sami inscenirali uništavanje automobila, iako je kasnija istraga pokazala da situacija nije ni približno takva. Optuživanje novinara i svaljivanje krivice na njih je postala svakodnevica u zemlji, a veoma je indikativno za slobodu djelovanja novinara i to što se redovno dešavaju neprocesuirani verbalni napadi na medije, kako sa najviših instanci tako i od strane građana, kao što su napadi na BN televiziju, Buku, Capital, N1, O kanal, eTrafiku, Prometej... njihove urednike, novinare, ali i *freelance* novinare. Desio se i (još uvijek) neriješen slučaj fizičkog napada na aktiviste iz Organizacionog odbora „Bh. povorke ponosa“, među kojima su bili i novinari. U stvarnosti BiH, to nije specifičnost samo za ovu godinu, kako je i u prethodnom periodu bilo verbalnih i fizičkih ataka, uvreda i pritiska na novinare i medije. Postoje i druga kršenja prava novinara, pa se u praksi dešava i da službena lica pokušavaju saznati od novinara izvor informacija.<sup>22</sup>

21 ISNZB, stranice 7, 19 i 36.

22 Vid. više: *Napadi na novinare*, [Safejournalist, <https://safejournalists.net/napadi-na-novinare/?lang=bs>]; ISNZB, stranica 6; Beta, *Banjalučki novinar odbio policiji da otkrije izvor, pa proglašen za osumnjičenog*, [N1: 24. 2. 2023, <https://n1info.rs/region/banjalucki-novinar-odbio-policiji-da-otkrije-izvor-pa-proglasen-za-osumnjicenog/>]; *Trifunović i Morača: Stvorena je atmosfera straha. Pitamo se šta je sljedeće?*, [Buka: 9. 3. 2023, <https://6yka.com/bih/trifunovic-i-moraca-stvorena-je-atmosfera-straha-pitamo-se-sa-je-sljedece/>]; Elvir Padalović, *Sramotno je okriviti novinare da su sami sebi uništili automobile*, [Buka: 10. 3. 2023, <https://6yka.com/bih/sramotno-je-okriviti-novinare-da-su-sami-sebi-unistili-automobile/>]; *Uhapšena osoba osumnjičena za oštećenje vozila banjalučkih novinara*, [Radio Slobodna Evropa: 16. 3. 2023, <https://www.slobodnaevropa.org/a/banjaluka-novinari-policija/32321364.html>]; *Dodikov novi napad na novinare i medije*, [Gerila: 17. 11. 2023, <https://www.gerila.info/dodikov-novi-napad-na-novinare-i-medije/>]; Dragan Maksimović, *Napad u Banjaluci: „Jedan me udario flašom, drugi šakom“*, [19. 3. 2023, <https://www.dw.com/sr/napad-na-lgbt-aktiviste-i-novinare-u-banja-luci-jedan-me-udario-flašom-drugi-šakom/a-65039285>]; MCOonline Redakcija, *Milorad Dodik ne prestaje sa verbalnim napadima na novinare*, [Mediacentar: 13. 9. 2023, <https://media.ba/bs/vijesti-i-dogadaji-vijesti/milorad-dodik-ne-prestaje-sa-verbalnim-napadima-na-novinare/>].

Ukoliko pogledamo regulisanje govora mržnje i prijetni smrću novinarima, određena zakonska regulativa u tom pogledu postoji, međutim, još uvijek nisu napravljeni značajni pomaci u pogledu uspostave efikasnog mehanizama za prijavu govora mržnje i prijetni smrću od strane institucija. Naime, prijetnje i govor mržnje novinari često prvo prijave specijalizovanim udruženjima i njihovim servisima, kao što je Linija za pomoć novinarima te onda i policiji. Policija u većini slučajeva reaguje pravovremeno, iako u mnogim slučajevima *online* širenja govora mržnje i hakerskih napada na medije napadači ostaju nesankcionisani.<sup>23</sup>

Kada je u pitanju stav javnosti prema medijskim slobodama u BiH, prema izvještaju *Medijske slobode u BiH 2023*, najveći dio ispitanih građana i građanki smatra da je sloboda medija u Federaciji BiH (u daljem tekstu: FBIH) djelimično prisutna ili uopšte nije, a slična situacija je i u Republici Srpskoj, gdje većina građana smatra da ne postoji sloboda medija. Čak 2/3 stanovnika Bosne i Hercegovine smatra da su političari i političke partije glavni kršitelji novinarskih prava i sloboda. Međutim, takvo mišljenje je manje prisutno kod ispitanika iz RS (37%) nego kod onih iz FBIH (83,7%). Zastrašujući nalazi ovog izvještaja, koji se naslanjaju na neprocesuiranje verbalnih napada na medije i novinare, ukazuju na to da svaki četvrti ispitanik smatra da napad na novinara *može biti opravdan*, što je za 16% više u odnosu na rezultat dobijen 2022. godine, dok u Republici Srpskoj čak 74% ispitanika opravdava napade na novinare.<sup>24</sup>

Možda i ponajbolji pokazatelj odnosa prema medijima u BiH je utisak koji su ponijeli predstavnici *Media Freedom Rapid Response* (u daljem tekstu: MFRR) odnosno *Međunarodnog instituta za štampu, Article 19 Europe, Evropske federacije novinara, Free Press Unlimited, Osservatorio Balcani Caucaso Transeuropa* i *Evropskog centra sa slobodu štampe i medija*, koji su se zajedno sa Udruženjem BH novinari, u oktobru 2023 sastali sa predstavnicima vlasti, medija, nevladinog sektora, EU i OEBS-a u Sarajevu i Banjoj Luci. U toku ove posjete je istaknuto da je pravna sigurnost novinara u BiH ugrožena, da je rekriminalizacija klevete u RS retrogradna te da krši preporuke međunarodnih institucija koje rade na ljudskim pravima. Takođe, posebna zabrinutost je izražena i zbog toga što lako

23 ISNZB, stranica 5.

24 *Medijske slobode u BiH 2023 – Usporedni izvještaj 2015 – 2023*, [BH novinari, Prime Communications i Friedrich Ebert Stiftung Bosna i Hercegovina: april 2023, <https://bhnovinari.ba/wp-content/uploads/2023/06/FES-i-BHN-Istrazivanje-o-medijskim-slobodama-u-BiH-u-2023..pdf>],



može doći do „prelijevanja“ zakonskih inicijativa iz Republike Srpske u Federaciju BiH.<sup>25</sup>

Iz MFRR su istakli da BiH ima dugogodišnju stagnaciju u svom napretku u pogledu slobode medija i slobode izražavanja, ali i da je **došlo do sveukupnog pada** i pored činjenice da je BiH dobila status kandidata za pristupanje EU. Nakon što je razmotrila paket restriktivnih zakona koji su usvojeni ili su trenutno u izradi ili diskusijama u Republici Srpskoj, MFRR je istakla veliki problem vezan za njenu kriminalizaciju. Naime, iako je rekriminalizacija klevete modelovana na sličnim problematičnim zakonima iz cijele Evrope, njen uticaj u Republici Srpskoj je *pogoršan širim nedostatkom nezavisnosti pravosuđa i tužilaca*, a sam zakon *krši* međunarodne standarde ljudskih prava.<sup>26</sup>

Poseban problem može da predstavlja i još jedna zakonska inicijativa vezana za izradu novog medijskog zakona u Republici Srpskoj, koja se sprovodi u nedovoljno transparentnom procesu, bez odgovarajuće strukture ili procedure imenovanja radne grupe, što dovodi u pitanje njen legitimitet. Paket međusobno povezanih zakona (kriminalizacija klevete, regulativa za neprofitne organizacije i medijski zakon) ima za cilj **dalje gušenje prostora za kritičko izvještavanje i doprinosi široj atmosferi pritiska i izolacije** među novinarskom zajednicom u Republici Srpskoj. Kada se posmatraju zajedno, zakoni predstavljaju **egzistencijalnu prijetnju budućnosti nezavisnog novinarstva** u RS.<sup>27</sup>

Ipak, nije problematična situacija samo u Republici Srpskoj, kako ni ostatak države nije imun na pogoršanje medijskih sloboda. Tako je npr. veliku buru među medijima izazvao *Nacrt zakona o prekršajima protiv javnog reda i mira na području Kantona Sarajevo*, čija bi neprecizna rješenja, kako navode pravni eksperti i ekspertice, donijela više štete nego koristi, ograničila slobodu izražavanja i stvorila atmosferu cenzure, što predstavlja ozbiljnu prijetnju medijskom pluralizmu. Ovim nacrtom zakona proširuje se definicija javnog mjesta na društvene mreže i internet, propisuju se kazne za iznošenje ili širenje lažnih vijesti, kao i za amalovažavanje državnih organa što ostavlja širom otvorena vrata za zloupotrebe i ugrožavanje slobode izražavanja. Kada se pogleda nacrt ostaje utisak da borba protiv govora mržnje i lažnih vijesti zahtijeva mnogo više rada i

„efikasnih alata prilagođenih kontekstu, ali i u skladu sa međunarodnim standardima o slobodi izražavanja“, bez ostavljanja previše prostora za zloupotrebe, što u ovom slučaju nije urađeno.<sup>28</sup>

*Zakon o slobodi pristupa informacijama na nivou institucija BiH* isto tako je izazvao veliku polemiku, kako među civilnim društvom tako i među parlamentarcima. Najviše sporne su bile moguće zloupotrebe ograničenja prava na davanja informacija kao i nezavisnost Žalbenog vijeća.<sup>29</sup> Dobijanje informacija je veoma bitan segment novinarskog posla i onemogućavanje pristupa istim od strane institucija je kršenje prava javnosti da bude informisana, odnosno da sazna bitne informacije.

Iako ni u prethodnim godinama situacija nije bila idealna, 2023. godina u pogledu zakonskih rješenja, ali i u odnosu institucija, političara i građana prema novinarima, nije ni izbliza bila dobra godina za slobodu izražavanja i medijske slobode u Bosni i Hercegovini.

#### 4. SLUČAJ: KRIMINALIZACIJA KLEVETE ILI KAKO JE OKOVANA SLOBODA IZRAŽAVANJA?

Sloboda izražavanja kao temeljno ljudsko pravo je garantovana, kako na unutrašnjem nivou u BiH, u ustavima države i entiteta, tako i na međunarodnom nivou u mnogim instrumentima za zaštitu ljudskih prava, kao što su *Univerzalna deklaracija o ljudskim pravima*, *Međunarodni pakt o građanskim i političkim pravima* ili *Konvencija za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda*.<sup>30</sup>

25 Anida Sokol, *Netransparentne izrade zakona za medije u BiH*, [Mediacentar Sarajevo: 26. 10. 2023, <https://media.ba/bs/magazin-novinarstvo/netransparentne-izrade-zakona-za-medije-u-bih/>].

26 *Bosnia and Herzegovina: Media Freedom in Survival Mode* – MFSM, [Media Freedom Rapid Response, <https://www.mfrr.eu/bosnia-and-herzegovina-media-freedom-in-survival-mode/>].

27 MFSM.

28 *Nacrt Zakona o prekršajima protiv javnog reda i mira na području Kantona Sarajevo*, [Vlada Kantona Sarajevo: 27. 4. 2023, [https://skupstina.ks.gov.ba/sites/skupstina.ks.gov.ba/files/nacrt\\_z\\_akona\\_javni\\_red\\_i\\_mir.pdf](https://skupstina.ks.gov.ba/sites/skupstina.ks.gov.ba/files/nacrt_z_akona_javni_red_i_mir.pdf)]; Lejla Gačanica, [Tendenciozni zakonski zalogaj u Kantonu Sarajevo, Mediacentar Sarajevo: 16. 6. 2023, <https://media.ba/bs/magazin-novinarstvo/tendenciozni-zakonski-zalogaj-u-kantonu-sarajevo/>]; MFSM.

29 *Zakon o slobodi pristupa informacijama na nivou institucija BiH*, [Službeni glasnik Bosne i Hercegovine, broj 61/2023].

30 *Ustav Bosne i Hercegovine* (Aneks IV Opšteg okvirnog sporazuma za mir u Bosni i Hercegovini), [pregovori započeti u Dejtonu 21. novembra 1995, a sporazum potpisan u Parizu 14. decembra 1995], II/3/h; *Ustav Republike Srpske*, [Službeni glasnik Republike Srpske, brojevi 21/1992, 28/1994, 8/1996, 13/1996, 15/1996, 16/1996, 21/1996, 21/2002, 31/2002, 31/2003, 98/2003 i 115/2005], član 25; *Ustav Federacije Bosne i Hercegovine*, [Službene novine Federacije Bosne i Hercegovine, brojevi 1/1994, 13/1997, 16/2002, 22/2002, 52/2002, 60/2002, 18/2003, 63/2003, 9/2004, 20/2004, 33/2004, 71/2005, 72/2005 i 88/2008], II/A/2/1/1; *Universal Declaration of Human Rights*, [A/RES/217, 1948], article 19; *Međunarodni pakt o građanskim i političkim pravima* (*International Covenant on Civil and Political Rights*), [United Nations General Assembly, 2200A (XXI), 1966, Treaty Series, vol. 999], article 19; *Konvencija za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda* (*Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms*), [Council of Europe, European Treaty Series Nos. 005, 009, 044, 045, 046, 055, 114, 117, 118, 140, 146, 155, 177, 187, 194, 204, 213 and 214], član 10.

Kada govorimo o prostoru Evropske unije, izrazito značajan dokument za države članice je *Povelja o osnovnim pravima Evropske unije*, u kojoj je naslanjajući se na ustavne tradicije i međunarodne obaveze koje su zajedničke za države članice propisano da svako ima pravo na slobodu izražavanja i da to uključuje slobodu posjedovanja sopstvenih mišljenja, primanja i saopštavanja informacija i ideja bez miješanja državnih organa i bez obzira na granice.<sup>31</sup>

Iako je sloboda izražavanja osnovno pravo, ona nije i neograničeno pravo, pa tako postoji mogućnost ograničavanja prava na slobodu izražavanja zbog zaštite ugleda ili prava drugih kroz propisivanje klevete u pravnom sistemu. Imajući u vidu ovu mogućnost, Ministarstvo pravde RS je predložilo, a Narodna skupština je usvojila izmjene i dopune *Krivičnog zakonika* kojima se u ovaj zakonik ugrađuju odredbe o kleveti i iznošenju ličnih i porodičnih prilika kroz zakonsku glavu kojom se propisuju krivična djela o zaštiti časti i ugleda.<sup>32</sup> Otpor usmjeren prema ovom ograničavanju slobode izražavanja je javno i glasno pružen od strane mnogobrojnih medija, nevladinih organizacija, pravnika, aktivista ali i međunarodnih organizacija.

Kada su u pitanju države EU, i pored toga što u nekima od njih postoje dobri temelji za slobodu izražavanja, one *ne ispunjavaju sve* međunarodne standarde o slobodi izražavanja kada je riječ o fenomenu klevete. Naime, značajan dio država članica EU i dalje ima regulisanu klevetu u okviru krivičnih zakona i ne pridržava se standarda i preporuka u oblasti ljudskih prava u vezi sa slobodom izražavanja. Međunarodni standardi ljudskih prava stoje na fundamentu koji kaže da kleveta u okviru krivičnog zakona **predstavlja ozbiljnu opasnost slobodi izražavanja**, najviše zbog *samih kazni koje mogu biti izrečene ali i samog straha od mogućih kazni i krivičnog progona*.<sup>33</sup>

Na činjenicu postojanja klevete u okviru krivičnih zakona u zemljama EU često su se pozivali zagovornici rekriminalizacije klevete u RS.<sup>34</sup> Ipak, situacija u Republici Srpskoj i cijeloj BiH je *značajno drugačija* u odnosu na većinu država u EU, iako bi i države u Uniji koje još uvijek

imaju krivično kažnjavanje za klevetu, trebalo da klevetu izbace iz okvira krivičnog prava, ukoliko žele da budu *istinski nosioci* jače zaštite slobode izražavanja. Naime, kleveta u Republici Srpskoj *nije kriminalizovana* zbog zaštite časti i ugleda pojedinaca, nego kao koristan alat za ograničavanje slobode izražavanja, medijskih sloboda i odvrćajućeg efekta za one koji bi željeli da javno govore protiv određenih problema u društvu.

To se može dobro vidjeti kroz cjelokupan proces kriminalizacije klevete koji je tekao na vrlo autoritaran način i u određenim dijelovima nije uopšte uzimao u obzir mišljenje opšte i stručne javnosti. Sam proces pisanja zakona je počeo tako što je on najavljen preko *Twitter* profila predsjednika Saveza nezavisnih socijaldemokrata, najveće političke partije u Republici Srpskoj, koji je zatražio „od Vlade, odnosno Ministarstva pravde“, da pripremi nove i izvrši izmjene postojećih zakona. Ovakav početak zakonskih izmjena nije urađen u skladu sa propisima, čime je poslata slika u javnost da pravne obaveze praktično ništa ne znače. Pored toga, nisu ispoštovani ni akti vezani za učešće javnosti i konsultacije u izradi propisa i drugih opštih akata.<sup>35</sup>

U toku procesa javnog objavljivanja *Nacrta zakona*, mnoge organizacije su zatražile povlačenje spornih odredbi. Međutim, njihov glas uopšte nije saslušan te je *Nacrt zakona* glatko usvojen u Narodnoj skupštini. Nakon usvajanja *Nacrta*, održane su i četiri javne rasprave povodom njega i to u Banjoj Luci, Istočnom Sarajevu, Bijeljini i Trebinju. Dok su predstavnici Ministarstva pravde insistirali na tome da su ovakve promjene neophodne, *ne obrazlažući* sa argumentima zbog čega je to zaista tako, glavna poruka građana koji su prisustvovali raspravama bila je da se sporni članovi moraju povući.<sup>36</sup>

Nakon završetka javnih rasprava, izrađen je tekst prijedloga zakona. U njemu je uvreda izbačena iz osnovnog teksta zakona, ali su kleveta i iznošenje ličnih i porodičnih prilika ostale. Smanjene su kazne za klevetu, ali je mogućnost krivičnog progona ostala te je prijedlog u

31 *Charter of Fundamental Rights of the European Union*, [Official Journal of the European Union, C 326/391], preamble, article 11; Dejan Lučka, *Tolerancija i njeni neprijatelji – Sloboda izražavanja i (ne)tolerisanje netolerantnih u demokratskom društvu*, [Friedrich-Ebert-Stiftung, Sarajevo: 2022], stranica 49.

32 *Krivični zakonik Republike Srpske*, [Službeni glasnik Republike Srpske, brojevi 64/2017, 104/2018, 15/2021, 89/2021 i 73/2023], članovi 208a-208d.

33 Dejan Lučka, *Treba li nam kleveta kao krivično djelo?* – TKKD, [https://dejanlucka.com/treba-li-nam-kleveta-kao-krivico-djelo/].

34 Vid. „*Obrazloženje Prijedloga zakona o izmjenama i dopunama Krivičnog zakonika Republike Srpske*“, *Prijedlog zakona o izmjenama i dopunama Krivičnog zakonika Republike Srpske*, [Ministarstvo pravde Republike Srpske: 2023].

35 *Twitter status Milorada Dodika*, [31. 10. 2022, https://twitter.com/MiloradDodik/status/1587051984506568704]; Dejan Lučka, *Zajedno protiv ograničavanja prava i sloboda*, [Inicijativa za monitoring evropskih integracija, https://eu-monitoring.ba/zajedno-protiv-ogranicavanja-prava-i-sloboda/]; *Smjernice za konsultacije u izradi propisa i drugih opštih akata*, [Službeni glasnik Republike Srpske, broj 86/2022]; *Pravila za izradu zakona o drugim propisima Republike Srpske*, [Službeni glasnik Republike Srpske, broj 24/2014]; *Inicijativa za preispitivanje Nacrta zakona o izmjenama i dopunama krivičnog zakonika Republike Srpske u pogledu primjene Pravila za izradu zakona o drugim propisima*, [Transparency International Bosna i Hercegovina, broj: 02-04(5839): 7. 3. 2023].

36 Dejan Lučka, *Javne rasprave - vrhunac slobode ili demokratska fasada* – JRVSD, [Mediacenter Online: 8. 6. 2023, https://www.media.ba/bs/magazin-novinarstvo/javne-rasprave-vrhunac-slobode-ili-demokratska-fasada].

tom novom obliku usvojen u Narodnoj skupštini. Zahtjevi za povlačenjem svih spornih članova nisu ispoštovani, a kroz cjelokupan proces se iskristalisala i činjenica da su javne rasprave održane samo *pro forma* i da su predstavljale **slabo okrečenu fasadu demokratije**.<sup>37</sup>

Mnoge stvari u vezi sa ovim izmjenama i dopunama *Krivičnog zakonika* su ostale nejasne pa javnosti *nije objelodanjeno* npr. ko su bili članovi radne grupe koja je pisala zakonske izmjene, kao ni da li je zakon možda nastao izvan institucija, ili je zaista napisan u okviru ministarstva, ali da niko ne želi da stane iza njega kao njegov stvaralac.

U obrazlaganju potrebe kriminalizacije klevete i iznošenja ličnih i porodičnih prilika navođena su tzv. „opšta mjesta“, bez održivih pravnih argumenata i konkretnog objašnjenja potrebe zakonskih izmjena. Nije urađena ni analiza dosadašnje primjene građanskog *Zakona o zaštiti od klevete*, niti je naznačeno zbog čega je građanskopravna zaštita neefikasna, pa je neophodno prebacivanje u krivičnopravnu sferu. Čak nisu urađene ni detaljne analize zakona koji obrađuju sličnu materiju u EU i regionu.<sup>38</sup>

Na ovakve zakonske izmjene svoja mišljenja su dale i relevantne međunarodne institucije. Specijalna izjaviteljica za promociju i zaštitu prava na slobodu mišljenja i izražavanja i Specijalni izjavitelj za prava na slobodu mirnog okupljanja i udruživanja su **direktno zatražili** od vlasti Republike Srpske da se **povuku predložene izmjene i dopune**.<sup>39</sup> Dati su i hitni komentari na *Nacrt zakona* koje je objavila Kancelarija za demokratske institucije i ljudska prava pri OEBS-u u kome su pozvane vlasti da **ne podrže usvajanje odredaba** koje imaju za cilj uvođenje „uvrede“ i „klevete“ u *Krivični zakonik*. Uz to i mnoge organizacije iz različitih evropskih država koje se direktno bave zaštitom ljudskih prava su uputile i otvoreno pismo protivceći se kriminalizaciji klevete.<sup>40</sup>

37 JRVSDF.

38 JRVSDF.

39 Irene Khan, Clement Nyaletsossi Voule, *OL BIH 1/2023*, [Mandates of the Special Rapporteur on the promotion and protection of the right to freedom of opinion and expression and the Special Rapporteur on the rights to freedom of peaceful assembly and of association: 10 March 2023, <https://spcommreports.ohchr.org/TMResultsBase/DownloadPublicationFile?gld=27928>].

40 *Urgent Comments on the Draft Criminal Offences Against Honour and Reputation in the Republika Srpska*, [OSCE Office for Democratic Institutions and Human Rights, Warsaw: 11. 5. 2023, <https://www.osce.org/files/f/documents/5/e/544543.pdf>]; *Open Letter from Civil Society Organizations in Support of Human Rights Defenders, Nonprofit Organizations and Media from Republika Srpska/Bosnia and Herzegovina*, [8. 5. 2023, <https://www.frontlinedefenders.org/en/statement-report/open-letter-civil-society-organizations-support-human-rights-defenders-nonprofit>].

U obzir pri pisanju i usvajanju zakona nisu uzeti ni ranije zauzeti stavovi Parlamentarne skupštine Savjeta Evrope, stav Predstavnik OEBS-a za slobodu medija ili relevantna praksa Evropskog suda za ljudska prava, a sa strane su stavljena i mišljenja Specijalnog izjavitelja Ujedinjenih nacija za slobodu mišljenja i izražavanja, Predstavnik OEBS-a za slobodu medija i Specijalnog izjavitelja Organizacije američkih država za slobodu izražavanja.<sup>41</sup>

Ukratko rečeno, proces rekriminalizacije klevete je protekao u **ignorisanju mišljenja različitih evropskih i međunarodnih tijela** koja su kritikovala izricanje krivičnih sankcija u slučajevima klevete. Iako je bilo jasno je da se kriminalizacija klevete **nije opravdala** kroz javne rasprave, različite medijske istupe ili za skupštinskom govornicom i na kraju ni u obrazloženjima za donošenje zakona, **kleveta je kriminalizovana**.

Ograničavanje slobode izražavanja je ograničavanje temeljnog ljudskog prava. Kada se prava zaštićena ustavima i međunarodnim aktima ograničavaju, nepoštovanje procedura, brzinsko pisanje zakona, nesprovođenje potrebnih analiza, nepružanje adekvatnog obrazloženja, neprihvatanje stavova relevantnih međunarodnih institucija i domaćih i međunarodnih organizacija, kao i stručne javnosti je **nedopustivo** u društvu koje želi da se nazove demokratskim i onim koje poštuje ljudska prava. To konkretno znači da problematika poštovanja standarda pri ulasku u Evropsku uniju nije ispoštovana sa ovakvim ograničavanjem prava, kako u smislu *ograničavanja prava na slobodu izražavanja*, tako i u pogledu toga *na koji način je to ograničavanje urađeno*.

Štaviše, čini se da su *vlasti znale* da krivične sankcije, u poređenju sa građanskim postupcima, imaju *veći potencijal da generišu određeni odvrtačući efekat* (čak i *efekat zastrašivanja*) na slobodu izražavanja, kao i da kleveta koja se propisuje kroz krivične zakone može posebno biti podložna zloupotrebama kako bi se *učutkali protivnici i kritičari vlasti*, i da su **baš zbog toga** i kriminalizovale klevetu.

Poseban problem predstavlja i to što se pokazalo da iako *de iure* na kraju zadnja riječ ostaje na Narodnoj skupštini kada je riječ o donošenju zakona, *de facto* se o svemu pita predsjednik Republike Srpske, koji ima daleko najveću političku moć u BiH. Bez njegovog odobrenja je nemoguće donijeti ili izmijeniti neki od značajnijih

41 *Joint Declaration on Freedom of Expression and the Administration of Justice, Commercialisation and Freedom of Expression, and Criminal Defamation*, [The United Nation Special Rapporteur on Freedom of Opinion and Expression, the OSCE Representative on Freedom of the Media and the Organization of American States Special Rapporteur on Freedom of Expression: 2002]; *Resolution 1577 (2007) Towards Decriminalisation of Defamation*, [Parliamentary Assembly, Council of Europe: 2007]; TKKD.

zakona. To pokazuje da je velika moć skoncentrisana u rukama jedne institucije, kojom faktički rukovodi pojedinac, a da skupština služi samo kao dobra pozornica za održavanje privida demokratskih procedura. To je i poseban veliki problem pri pristupanju EU, iako se mora napomenuti da i određene države članice Evropske unije imaju veoma slične modele vladanja.

## 5. SLUČAJ: „AGENTI STRANOG UTICAJA“ ILI KOLIKO SE SUŽAVA SLOBODA?

U BiH se snažan udar na medije i slobodu izražavanja, kao što smo već rekli, dešava i kroz ostale propise. Pored kriminalizacije klevete, vlasti u Republici Srpskoj su najavile da će se pristupiti i donošenju drugih zakona, kao što su oni koji će sprečavati širenje lažnih vijesti i dodatno regulisati neprofitne organizacije i medije, pa su u skladu sa tim i uputile u proceduru *Nacrt zakona o posebnom registru i javnosti rada neprofitnih organizacija*. Ovaj *Nacrt zakona* Narodna skupština je usvojila 28. septembra 2023. godine. U javnosti se on spominje kao „Zakon o stranim agentima“, „NVO zakon“, „Zakon o agentima stranog uticaja“, „Zakon o stranim plaćenicima“ i sl.

*Nacrtom zakona* je određeno da se osniva poseban Registar neprofitnih organizacija osnovanih u Republici Srpskoj koje finansijski ili na drugi način pomažu strani subjekti kao agente stranog uticaja. Pod neprofitnim organizacijama koje treba da se upisuju u Registar podrazumijevaju se udruženja i fondacije, kao i strane i međunarodne nevladine organizacije osnovane i registrovane u Republici Srpskoj u skladu sa *Zakonom o udruženjima i fondacijama RS*, koje u potpunosti ili djelimično finansiraju druge države, njihovi organi ili njihovi ovlašćeni zastupnici, međunarodne i strane organizacije, strani državljani ili registrovane nevladine organizacije koje se finansiraju iz inostranstva.<sup>42</sup>

Ukoliko se ovaj zakon usvoji, praktično će biti **zabranjeno političko djelovanje i obavljanje političke aktivnosti** za ove neprofitne organizacije. Politička aktivnost je veoma *široko postavljena* i ona označava svaku aktivnost prema organima, institucijama ili izabranim predstavnicima Republike Srpske ili predstavnicima RS u institucijama BiH u smislu formulisanja, usvajanja ili izmjene propisa i politike Republike Srpske ili u smislu političkog i javnog interesa. U ovakvo definisanje političkih aktivnosti praktično se može uokviriti *skoro svaka aktivnost* neprofitnih

organizacija koja spada pod npr. zagovaračke aktivnosti ili istraživanja. Te aktivnosti mogu da se kreću od inicijativa za izmjene zakona, preko kritike političkih odluka do istraživanja političkih procesa. Potencijalno bi ovo moglo obuhvatiti, kao što su rekli Venecijanska komisija i ODIHR/OEBS, bilo koji oblik zagovaranja kroz aktivnosti kao što su učešće u mirnim okupljanjima, davanje izjava medijima, učešće u radio ili televizijskim programima, publikacije itd.<sup>43</sup>

Predviđena su i nova izvještavanja i dostavljanja različitih dokumenata na više strana što predstavlja bespotrebno birokratizovanje procedura i nametanje novih obaveza za koje ne postoji nikakvo uporište, kako u standardima vezanim za praktikovanje slobode udruživanja, tako ni u praksi, što predstavlja suviše opterećivanje rada udruženja i fondacija. Takođe se propisuju dodatni tereti za ove organizacije, a predviđaju se i mogućnosti kažnjavanja i zabrane rada neprofitnih organizacija, dok ministar pravde dobija značajna ovlašćenja.<sup>44</sup>

*Nacrt zakona* u svojoj cjelokupnosti i suštini, kao i u konkretnim pojedinačnim odredbama, **direktno udara na slobodu izražavanja i udruživanja**, kao i na demokratske forme poboljšavanja propisa i prakse u Republici Srpskoj. *Nacrt zakona* je osmišljen na taj način da dosta toga u njemu nije potpuno jasno, sadrži kaučuk norme koje se mogu rastezati u skladu sa potrebama pojedinaca ili institucija, a tek sa njegovom primjenom bismo mogli vidjeti kako bi se šta tumačilo, što je pravno gledano, nedopustivo. Donošenje zakona se pravda potrebom veće transparentnosti rada udruženja i fondacija, međutim, postojećim *Zakonom o udruženjima i fondacijama* predviđena je većina odredaba koje su predstavljene kao razlozi za donošenje novog propisa, dok se drugim zakonima određuju i ostale stavke vezane za rad neprofitnih organizacija.<sup>45</sup>

Odredbe *Nacrta zakona* su nejasne, neprecizirane i nedovoljno obrazložene, a isto tako su u suprotnosti sa postojećim zakonima, ustavima BiH i RS, međunarodnim instrumentima za zaštitu ljudskih prava, kao i praksom međunarodnih tijela, kao što je Evropski sud za ljudska

<sup>42</sup> *Nacrt zakona o posebnom registru i javnosti rada neprofitnih organizacija* – NZPRJR, [Ministarstvo pravde Republike Srpske, <https://shorturl.at/huDJL>], član 2.

<sup>43</sup> NZPRJR, član 3; *Joint Opinion of the Venice Commission and OSCE/ODIHR on the Draft Law of Republika Srpska on the Special Registry and Publicity of the Work of Non-Profit Organizations*, [Venice Commission and OSCE/ODIHR: 9-10 June 2023, [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2023\)016-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2023)016-e)].

<sup>44</sup> NZPRJR, članovi 7-16; Dejan Lučka, *Šta tačno piše u tzv. „Zakonu o stranim agentima“?*, [29. 9. 2023, <https://dejanlucka.com/sta-tacno-pise-u-tzv-zakonu-o-stranim-agentima/>].

<sup>45</sup> Vid. *Zahtjev za povlačenje Nacrta zakona o posebnom registru i javnosti rada neprofitnih organizacija* – ZPNZPR, [24. 10. 2023, Banjalučki centar za ljudska prava]; *Zakon o udruženjima i fondacijama Republike Srpske*, [Službeni glasnik Republike Srpske, brojevi 52/2001 i 42/2005].



prava. Odredbe *Nacrta zakona* su suprotne čak i *Poslovniku Narodne skupštine*, organa koji treba da donese ovaj zakon (*sic!*).<sup>46</sup>

Možda i krucijalna stvar iz *Nacrta zakona* je da se targetirane organizacije označavaju kao „agenti stranog uticaja” čime se stigmatizuju određena udruženja, što će direktno uticati na njihovo poslovanje, a moglo bi diskreditovati aktivnosti koje sprovode u očima drugih. Istovremeno, stigma „agent stranog uticaja” može dovesti do fizičkih napada na članove stigmatizovanih udruženja i na njihove prostorije, jer je **atmosfera straha već stvorena i još uvijek raste** u Republici Srpskoj. Tako se već sada dešava huškanje građana na civilni sektor i medije uz optužbe da oni podrivaju državu, vlasti i vladajuće partije u RS, kroz nazivanje aktivista i novinara „izdajcima”, „neprijateljima srpskog naroda” i „stranim plaćenicima”. Odredbe koje se nalaze u *Nacrtu zakona* bi ovo samo pojačale.

Donošenje ovakvog zakona tako bi predstavljao direktan udar na mnoge nezavisne medije koji djeluju u sklopu različitih udruženja. Naime, dio medija djeluje u okviru neprofitnih organizacija i svoja sredstva dobija kroz različite projekte. Na ovaj način ovi mediji bi u javnosti bili označeni kao strani agenti. Kako dio medija koji djeluje kroz udruženja svoje aktivnosti ostvaruje kroz međunarodne projekte i pomoć iz inostranstva, njihovo označavanje kao „agenata stranog uticaja” bi samo dodatno otežalo njihov rad, a ujedno bi vodilo i do novih napada na medije i radnike u medijima, kako bi se oni označavali kao neko ko „medijskom propagandom” radi protiv interesa Republike Srpske, a u korist „nalogodavaca” iz inostranstva, čime se i direktno dovodi u pitanje nezavisnost tih medija.

Razlozi zbog kojih se zakon donosi, odnosno samo obrazloženje u *Nacrtu zakona*, veoma je šturo i loše napisano i uopšte ne sadrži objašnjenje neophodnosti donošenja zakona, kako već postoji zakonsko regulisanje pitanja koje on obrađuje. Strano porijeklo finansiranja udruženja samo po sebi *ne predstavlja legitiman razlog* za različito postupanje prema njemu, a ako nema konkretnog daljeg opravdanja to je **suprotno zabrani diskriminacije** iz međunarodnih instrumenata za ljudska prava, kao i domaćih ustava i drugih propisa. Formulacija koja se koristi u *Nacrtu zakona* ide i dalje od pružanja finansijskih sredstava i odnosi se na bilo koju drugu vrstu pomoći, što može obuhvatiti, kao što kažu Venecijanska komisija i ODIHR/OEBS, i jednostavno pružanje opreme ili usluga, ili neformalnije oblike podrške, kao što je obezbjeđivanje govornika za konferenciju ili čak i samog

pružanja informacija. Nejasne i dvosmislene formulacije, *inter alia*, *Nacrt zakona* čine i zakonom koji nije moguće predvidjeti s dovoljnim stepenom predvidivosti u pogledu npr. toga koja finansiranja i druge vrste pomoći bi mogli dovesti do kvalifikacije udruženja i fondacija i povezanih obaveza i zabrana.<sup>47</sup>

Zajedno sa kriminalizacijom klevete i najavljenim zakonom kojima bi se regulisali mediji, uzimajući u obzir netransparentnost oko njega, ovaj *Nacrt zakona* predstavlja set ograničavajućih propisa za građane, slobodu izražavanja, slobodu udruživanja, medije i medijske slobode. Jasno je da je svrha *Nacrta zakona* da pošalje poruku građanima da su targetirana udruženja neprijatelji države. Ukoliko dođe do njegovog usvajanja, svakako će se nazadovati u pogledu ispunjavanja *Prioriteta 12*. Međutim, ono što je mnogo bitnije, sa njim će biti **parafirano i dopušteno pisanje proskripcija** za sve one koji budu targetirani kao strani plaćenici, domaći izdajnici, agenti, neprijatelji, rušitelji države i naroda... čime će se ugroziti fizički integritet pojedinaca, njihovo slobodno izražavanje, rad organizacija, udruživanje, ali i sama sloboda.

<sup>46</sup> Vid. ZPNZPR; *Poslovník Narodne skupštine Republike Srpske*, [Službeni glasnik Republike Srpske, broj 66/2020].

<sup>47</sup> Vid. ZPNZPR.

# UMJESTO ZAKLJUČKA: SLOBODA KAO LIJEPA RIJEČ

Evropska komisija je početkom novembra 2023. usvojila *Paket proširenja za 2023. godinu* u kojem je dala ocjenu trenutnog stanja i napretka koji su ostvarile određene države na svom putu ka pristupanju Evropskoj uniji, među kojima je i BiH.<sup>48</sup>

Komisija je preporučila otvaranje pregovora o pristupanju sa BiH, ali kada se postigne neophodni stepen usklađenosti s kriterijumima za članstvo, što znači da bi trebalo da se ulože napori kako bi se ispunili ključni prioriteti iz *Mišljenja Komisije* iz 2019. godine. Ovo znači da je pred BiH još uvijek dugačak proces ispunjavanja različitih prioriteta. Do sada, malo toga je ispunjeno, a kako stvari stoje, teško da će doći do tektonskih promjena u budućnosti.

Međutim, kao što smo vidjeli u ovoj analizi, što je i potvrđeno u ovogodišnjem izvještaju EU, došlo je do **nazadovanja** u pogledu ispunjavanja prioriteta koji se odnosi na garantovanje slobode izražavanja i slobode medija kroz zaštitu novinara od prijetnji i nasilja i osiguranje finansijske održivosti javnog RTV sistema.

Cjelokupan proces donošenja zakona u Republici Srpskoj, prvo izmjena *Krivičnog zakonika* kojim je kriminalizovana kleveta, a onda i usvajanje *Nacrta zakona* kojim se targetiraju neprofitne organizacije i kojim se otežava rad dijelu medija, svakako su tačke koje bi trebalo da budu makar *upisane kao minusi* u pogledu pristupanja BiH Evropskoj uniji.

Ipak, u priči oko pristupanja Evropskoj uniji veoma je zanimljivo to da se čini da put kao Uniji vodi ka *prećutnom odobravanju smanjivanja/ograničavanja prava građana* u BiH. Tako je dolazilo do izražavanja zabrinutosti i određenih koraka protiv ovih promjena od strane EU, ali je utisak da se Evropska unija **nije pretjerano založila** za to da se retrogradni zakoni ne usvoje. Da li je to zbog političke situacije u BiH, geopolitičke u Evropi, različitih političkih dogovora ili nečeg četvrtog, ne može se sa sigurnošću reći. Međutim, ostaje činjenica da su zakoni usvojeni, građanima su

ograničena prava, mediji funkcionišu u nepovoljnoj atmosferi, a BiH je nastavila svoj put ka Uniji.

Nakon dobijanja statusa kandidata za EU, logikom bi se moglo očekivati, da se mjesto za slobodu izražavanja i slobode medija proširi, odnosno da se poboljša poštovanje prava i sloboda u ovom pogledu. Međutim, desilo se upravo *suprotno*, te su sloboda izražavanja i medijske slobode doživjele **značajan pad**, možda i *najveći* u protekloj deceniji. Jasno je da BiH ne samo da nije ispunila *Prioritet 12*, nego je i nazadovala u njegovom ispunjavanju.

Zato ostaje otvoreno pitanje koliko su uopšte sloboda izražavanja i sloboda medija u BiH **faktički bitne Evropskoj uniji**, i da li je „sloboda“ samo lijepa riječ za **sveopštu upotrebu** ili **princip na kome jedno društvo treba da počiva**. Ukoliko je ovo drugo u pitanju, ona se polako počinje *okivati u bukagije u BiH*. Novinari, mediji i aktivisti to najbolje mogu da vide, osjete i žive, dok Bosna i Hercegovina i dalje korača ka Evropskoj uniji bez ispunjavanja prioriteta.



## O AUTORU

**Dejan Lučka** je pravnik i građanski aktivista iz banjalučke Krajine. Direktor je Banjalučkog centra za ljudska prava i konsultant za više domaćih i međunarodnih organizacija. Usko se bavi ljudskim pravima, sajber pravom i ustavnim pravom, a zanima se za nove tehnologije, politikologiju, istoriju i filosofiju. Do sada je objavio deset publikacija, kao i više naučnih i stručnih radova. Autor je i velikog broja tekstova i članaka u različitim časopisima i na portalima. Više o autoru može se saznati na njegovom sajtu na adresi: [www.dejanlucka.com](http://www.dejanlucka.com)

## IMPRESUM

Friedrich-Ebert-Stiftung - Kancelarija Sarajevo  
Kupreška 20, 71 000 Sarajevo

Za izdavača: Sarah Hees-Kayani - Direktor, FES BiH

Tel.: +387 33 720 010

[www.fes.ba](http://www.fes.ba)

DTP: Aleksandar Aničić

ISBN 978-9926-482-90-9

CIP zapis dostupan u COBISS sistemu Nacionalne i univerzitetske biblioteke BiH pod ID brojem 57830918

Sva prava pridržana od strane Friedrich-Ebert-Stiftung BiH.

Stavovi i mišljenja izneseni u ovoj publikaciji su autorski i ne predstavljaju izričite stavove i mišljenja izdavača. Friedrich-Ebert-Stiftung ne garantuje za tačnost podataka koji su izneseni u ovoj publikaciji. Komercijalna upotreba izdanja nije dozvoljena bez pismene saglasnosti Fondacije.

