

Jasmin Muratagić\*

## Kritički osvrt na Zakon o javnom redu i miru Republike Srpske (ZJRM RS)

### Sadržaj

1. Uvod
2. Prikaz Zakona o javnom redu i miru RS
3. Analiza zakonske koncepcije članova 7 i 8 Zakona o javnom redu i miru RS
  - 3.1. Jezička neodređenost - nejasnoće i pitanja
  - 3.2. Arbitrarnost ovlaštenja u praksi
4. (Ne)usklađenost Zakona o javnom redu i miru RS sa standardima člana 10 EKLJP<sup>1</sup>
5. Zaključak

### 1. Uvod

Narodna skupština Republike Srpske (Skupština RS)<sup>2</sup> je u januaru 2015. godine, na dnevni red za 2. redovnu sjednicu, uvrstila Prijedlog novog Zakona o javnom redu i miru RS (Prijedlog ZJRM RS).<sup>3</sup> Inicijator Prijedloga ZJRM RS je bilo Ministarstvo unutrašnjih poslova RS (MUP RS). Prijedlog ZJRM RS se odmah našao na meti kritika međunarodnih i nevladinih organizacija, ponajviše zbog proširivanja definicije pojma javno mjesto, kojom je predviđena mogućnost da se prekršaj narušavanja javnog reda i mira počini preko interneta, odnosno bilo kojeg društvenog medija.<sup>4</sup> Međunarodne i nevladine organizacije su, posredstvom medija, apelirale na Skupštinu RS da Prijedlog ZJRM RS povuče iz zakonodavne procedure i vrati Vladi RS na doradu spornih

\* Autor je diplomirani pravnik i saradnik CJP.

<sup>1</sup> Evropska konvencija za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda (EKLJP). EKLJP je stupila na snagu 09. 03. 1953, a uz nju je usvojeno još 14 protokola. Dostupno na: [www.ccbh.ba](http://www.ccbh.ba) (očitanje 13. 04. 2015).

<sup>2</sup> Zapisnik sa 2. redovne sjednice Narodne skupštine RS u trenutku pisanja ovog rada nije bio usvojen. Autor se u pogledu zakonodavne procedure i određivanja spornih mjesta u Zakonu o javnom redu i miru RS oslanja na medijske navode.

<sup>3</sup> Prijedlog i Obrazloženje Zakona o javnom redu i miru Republike Srpske (ZJRM RS). Dostupno na: <http://www.narodnaskupstinars.net/?q=la/narodna-skup%C5%A1tina/sjednice/materijali-za-sjednice/materijal-za-2-sjednicu> (očitanje 13. 04. 2015).

<sup>4</sup> Opšti stav kritičara je da su sporne odredbe čl. 2 st. 3 i 4, čl. 7 i čl. 8 Prijedloga ZJRM RS. Hugh Williamson, Direktor Human Rights Watch za Evropu i Centralnu Aziju, uputio je pismo Predsjedniku Narodne skupštine RS Nedeljku Čubriloviću 02. 02. 2015. u kojem navodi: „Zakonska ekspresija čl. 7 i 8 ZJRM ekstremno široko i nedovoljno precizno predviđa sankcionisanje različitih ponašanja. (...) Ekstenzija normativa ovih članova na društvene medije mogla bi dovesti do proizvoljno pokrenutih postupaka protiv osoba koje izražavaju svoje mišljenje online.“ Dostupno na: <http://www.hrw.org/news/2015/02/02/letter-president-national-assembly-republika-srpska-bosnia-and-herzegovina> (očitanje 13. 04. 2015).

odredbi.<sup>5</sup> Stav vodećih međunarodnih organizacija je bio da odredbe člana 7 i 8 predloženog rješenja nisu jasno i precizno definisane, te da u kontekstu člana 2 st. 4, *moгу* dovesti do proizvoljne i neproporcionalne primjene u praksi i u konačnici do ograničavanja slobode izražavanja na internetu i društvenim mrežama.<sup>6</sup> „Uključujući društvene medije u odredbe ovog zakona, javlja se opasnost da neodređeni termini (...) mogu biti iskorišteni za sankcionisanje i ograničavanje slobode izražavanja. Te odredbe mogu da dovedu do autocenzure među korisnicima društvenih medija da bi se zaustavile kritike i drugačiji stavovi, što je neprimjenjivo u jednom demokratskom društvu.“<sup>7</sup>

Nevladine organizacije i aktivisti civilnog društva, zahtijevali su od Skupštine RS da ne usvoji predložena rješenja dok se odredbe čl. 7 i 8 dodatno pravno ne preciziraju i ne usaglase sa Ustavom BiH i međunarodnim standardima, prije svega sa članom 10 Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda (EKLJP).<sup>8</sup>

Nakon ovakve reakcije medijska, na javnoj sjednici radnog tijela Skupštine RS i Odbora za Evropske integracije i regionalnu saradnju RS (Odbor) raspravljalo se o usklađenosti predloženih rješenja sa relevantnim međunarodnim propisima. Referirajući se na Izjavu o usklađenosti prijedloga ZJRM RS sa pravnom stečevinom EU i pravnim aktima Vijeća Evrope<sup>9</sup> pred Odbor je iznesen stav da pomenuti akt nije u skladu sa pravnom stečevinom EU. Predsjednik Odbora iznio je prijedlog o povlačenju akta iz zakonodavne procedure i vraćanju Vladi RS na doradu spornih odredbi. Izneseni prijedlog nije dobio podršku Odbora, te je u postupku glasanja odbijen većinom glasova.<sup>10</sup>

Zakonodavna procedura je nastavljena na 2. redovnoj sjednici Skupštine RS, održanoj 03. i 04. februara 2015. godine, na kojoj su razmatrana predložena rješenja. Na prijedlog poslanika partija SNSD/SP/DNS i Koalicije Domovina izmjenjene su odredbe čl. 7 i 8 Prijedloga ZJRM RS. Izmjene su okarakterisane kao „sprdnja od amandmana“.<sup>11</sup> Ne uvažavajući zahtjeve kritičara da

<sup>5</sup> Dunja Mijatović, predstavnica OSCE-a za slobodu medija uputila je pismo Predsjedniku Skupštine RS, 27. 01. 2015. Dostupno na: <http://www.bhrt.ba/vijesti/bih/osce-upozorio-nsrs-izmjene-zakona-prijetnja-slobodi-izrazavanja/> (očitanje 13. 04. 2015).

<sup>6</sup> Izjava za medije OHR-a BiH. Dostupno na: <http://www.sarajevotimes.com/rs-authorities-convince-public-sincere-intentions-proposed-law/>. Saopštenje za medije ambasade SAD u BiH. Dostupno na: [http://bosnian.sarajevo.usembassy.gov/saopstenje\\_20150204.html](http://bosnian.sarajevo.usembassy.gov/saopstenje_20150204.html) (očitanje 13. 04. 2015).

<sup>7</sup> Dunja Mijatović, predstavnica OSCE-a za slobodu medija. Dostupno na: <http://radiosarajevo.ba/novost/179456/novi-zakon-porazavajući-za-slobodu-izrazavanja-i-slobodu-medija-na-internetu-u-rs-u> (očitanje 13. 04. 2015).

<sup>8</sup> Dostupno na: <http://ti-bih.org/grupa-organizacija-civilnog-drustva-iz-rs-trazi-od-poslanika-narodne-skupsine-rs-i-skupstinskih-odbora-da-povuku-prijedlog-zakona-o-javnom-redu-i-miru-rs-iz-skupstinske-procedure/> (očitanje 13. 04. 2015).

<sup>9</sup> U tački 4 Izjave o usklađenosti prijedloga ZJRM RS sa pravnom tekovinom EU i pravnim aktima Savjeta Evrope, koju je pored MUP-a RS potpisalo i Ministarstvo za ekonomske odnose i regionalnu saradnju RS, upisano je „neprimjenjivo“. Dostupno na: <http://www.narodnaskupstinars.net/?q=la/narodna-skup%C5%A1tina/sjednice/materijali-za-sjednice/materijal-za-2-sjednicu> (očitanje 13. 04. 2015).

<sup>10</sup> Predsjednik Odbora, Borislav Borenović, je na javnoj sjednici Odbora održanoj 02. 02. 2015, podnio prijedlog za povlačenje ZJRM RS iz zakonodavne procedure. Prijedlog je odbijen glasovima 4:3. Dostupno na: <https://twitter.com/bborenovic> (očitanje 13. 04. 2015).

<sup>11</sup> Aleksandar Savanović, Profesor Fakulteta političkih nauka u Banjoj Luci. Dostupno na: <http://www.slobodna-bosna.ba/vijest/19170/analiza-banaluchkog-profesora-dodik-se-kao-i-svaki-diktator-okruzio-poslusnicima.html> (očitanje 13. 04. 2015).

se sporne odredbe suštinski izmijene<sup>12</sup>, skupštinska većina na čelu sa koalicijom SNSD/SP/DNS je na sjednici 05. februara 2015. godine bez prisustva poslanika opozicije, usvojila Zakon o javnom redu i miru (ZJRM RS).<sup>13</sup> U izjavama za medije su obrazlagali da u ZJRM RS nema ništa sporno<sup>14</sup>, te kako u novom propisu nema pominjanja interneta i društvenih mreža.<sup>15</sup>

Kakve su moguće implikacije spornih odredaba ovog zakona u praksi, otvara li se veliki prostor za proizvoljnu primjenu zakona i ograničavanje slobode izražavanja i da li su sporne odredbe usklađene sa međunarodnim standardima slobode izražavanja, pitanja su koja ću analizirati u nastavku.

## 2. Prikaz Zakona o javnom redu i miru RS

Nakon krivičnih djela, prekršaji predstavljaju najopasnije oblike društvenih ponašanja, a njihovo suzbijanje zauzima značajno mjesto u području opšte sigurnosti građana. Stupanjem na snagu novog ZJRM RS,<sup>16</sup> prestao je da važi Zakon o javnom redu i miru RS<sup>17</sup> iz 2007. godine.<sup>18</sup> U Obrazloženju prijedloga ZJRM RS (Obrazloženje) navodi se da su nedostaci uočeni u praksi, te nedorečenosti i prevaziđenost pojedinih odredbi koje su dovele do poteškoća u njihovoj primjeni, jedan od glavnih razloga donošenja novog ZJRM RS.<sup>19</sup> Predmet regulacije ZJRM RS jesu prekršaji protiv javnog reda i mira, kao i prekršajne sankcije koje se izriču počiniocima tih prekršaja.<sup>20</sup> U tom smislu, prekršaji predstavljaju protivpravna ponašanja učinjena protiv javnog reda i mira, odnosno protivpravna djela narušavanja javnog reda i mira.

Članom 2 ZJRM RS, u dijelu „Značenje izraza“, stavovima 1-4, definisani su osnovni pojmovi: *javni red i mir*, *prekršaj* i *javno mjesto*. Čl. 2 st. 1 definiše *javni red i mir* kao „usklađeno stanje međusobnih odnosa građana nastalo njihovim ponašanjem na javnom mjestu (...) radi osiguravanja jednakih uvjeta za ostvarivanje prava građana na osobnu sigurnost, mir i spokojstvo (...)“.<sup>21</sup> St. 2 pomenutog člana propisuje da se *prekršajima* smatraju protivpravna djela počinjena protiv funkcioniranja državnih organa i javnih službi, prekršaji protiv interesa maloljetnika i

<sup>12</sup> Izjava za medije EU Delegacije u BiH. Dostupno na: <http://www.oslobodjenje.ba/vijesti/bih/delegacija-eu-odredbe-zakona-o-javnom-redu-i-miru-rsa-i-dalje-nejasne> (očitanje 13. 04. 2015).

<sup>13</sup> Za ZJRM RS je glasalo 46 poslanika Skupštine. Sjednici nisu prisustvovali članovi SDS-a, PDP-a, NDP-a, i SRS-a. Rezultati glasanja, dostupno na: <http://www.narodnaskupstinars.net/?q=la/vijesti/rezultati-glasanja-na-drugoj-redovnoj-sjednici> (očitanje 13. 04. 2015).

<sup>14</sup> Dostupno na: <http://www.vijesti.ba/vijesti/bih/258030-Dodik-nazvao-drekavcima-kriticare-Zakona-javnom-redu-miru.html> (očitanje 13. 04. 2015).

<sup>15</sup> Ministar MUP-a RS Dragan Lukač. Dostupno na: <http://www.nezavisne.com/novosti/bih/Lukac-Ne-pominju-se-drustvene-mreze-i-internet-286888.html>. Premijerka RS Željka Cvijanović. Dostupno na: <http://www.oslobodjenje.ba/vijesti/bih-eu/zakon-o-javnom-redu-i-miru-republike-srpske-ko-se-boji-javne-rijeci> (očitanje 13. 04. 2015).

<sup>16</sup> Zakon o javnom redu i miru RS (ZJRM RS), Sl. gl. RS 11/15. Primjena ZJRM RS je počela 25. 02. 2015.

<sup>17</sup> *Ibid*, čl. 35.

<sup>18</sup> Zakon o javnom redu i miru RS, Sl. gl. RS 20/07. Dostupno na: [http://www.mup.vladars.net/zakoni/rs\\_cir/ZAKON%20O%20JAVNOM%20REDU%20I%20MIRU%20%28Sluzbeni%20glasnik%20RS.%20broj:%2020.07%29.pdf](http://www.mup.vladars.net/zakoni/rs_cir/ZAKON%20O%20JAVNOM%20REDU%20I%20MIRU%20%28Sluzbeni%20glasnik%20RS.%20broj:%2020.07%29.pdf) (očitanje 13. 04. 2015).

<sup>19</sup> Obrazloženje prijedloga ZJRM RS, t. IV. Dostupno na: <http://www.narodnaskupstinars.net/?q=la/narodnaskup%C5%A1tina/sjednice/materijali-za-sjednice/materijal-za-2-sjednicu> (očitanje 13. 04. 2015).

<sup>20</sup> Čl. 1 ZJRM RS (bilj. 16).

<sup>21</sup> *Ibid*, čl. 2.

drugih kategorija lica, kao i ostali prekršaji javnog reda i mira koji su učinjeni na javnom mjestu.<sup>22</sup>

Stavovi 3 i 4 člana 2 definišu pojam i opseg *javnog mjesta*, normirajući da se time obuhvata „svako mjesto na kojem je slobodan pristup pojedinačno neodređenim licima, bez uvjeta ili pod određenim uvjetima, kao i prostorije državnog organa (...) kada je, usljed blizine ili izloženosti vidiku ili čujnosti, izvršenom radnjom došlo do uzmeniravanja ili negodovanja građana“<sup>23</sup>, odnosno, „svako drugo mjesto na kojem je počinjen prekršaj, a posljedica je nastupila na javnom mjestu.“<sup>24</sup> Iako eksplicitno ne propisuje, teleološkim i sistemskim tumačenjem odredbi stava 3 i 4, može se zaključiti da zakonodavac RS opseg pojma javno mjesto „proteže“ i na internet. Navedeni argument dodatno osnažuje obrazloženje prijedloga Zakona o javnom redu i miru RS (obrazloženje).<sup>25</sup> Naime, u odjeljku V obrazloženja, navedeno je da se „proširuje definicija pojma javno mjesto, imajući u vidu, prvenstveno društvene mreže preko kojih se vrše organizovanja određenih prekršaja javnog reda i mira, a veza se nalazi u mjestu na kojem je nastupila posljedica“. Imajući u vidu stvarnu namjeru normotvorca, iskazanu u obrazloženju, ostaje nejasna izjava predlagača ZJRM RS, ministra MUP-a RS Dragana Lukača koji je, po usvajanju zakona, za medije izjavio da u ovom propisu nema pominjanja društvenih mreža i interneta.<sup>26</sup>

Čl. 3 ZJRM RS, „Prekršajne sankcije“, predviđa da se za učinjene prekršaje narušavanja javnog reda i mira može izreći kazna zatvora, novčana kazna i zaštitne mjere. Zavisno od vrste i težine prekršaja, novčana kazna je određena u rasponu od 100 – 12.000 KM, dok se kazna zatvora može izreći u trajanju do 60 dana. Zaštitne mjere predviđene ZJRM RS su zabrana vršenja poziva, djelatnosti ili dužnosti, zaštitna mjera obaveznog liječenja od ovisnosti, te zaštitna mjera oduzimanja predmeta.<sup>27</sup>

Odjeljkom III ZJRM RS, „Prekršaji javnog reda i mira“, čl. 7 - čl. 31, propisani su osnovni prekršaji protiv javnog reda i mira, prekršaji protiv funkcioniranja državnih organa i javnih službi, prekršaji protiv interesa maloljetnika i drugih kategorija lica, te ostali prekršaji javnog reda i mira. Dodatno, članom 34 „Ovlaštenje drugih organa za donošenje podzakonskih propisa“ zakonodavac RS predviđa da skupštine gradova i opština mogu propisati i druge prekršaje javnog reda i mira koji nisu propisani ZJRM RS.

U slučajevima kada postoji sumnja da je počinjen prekršaj javnog reda i mira, prekršajna odgovornost, prekršajni postupak i postupak izvršenja prekršajnih sankcija sprovodi se u skladu sa odredbama Zakona o prekršajima Republike Srpske.<sup>28</sup> Čl. 7 Zakona o prekršajima RS normira da „zakon važi na teritoriji RS ako su prekršaji propisani zakonima i drugim propisima Bosne i Hercegovine, Republike Srpske (...) ili ako je prekršaj počinjen na internetu ili web okruženju,

<sup>22</sup> *Ibid*, čl. 2 st. 2. U odjeljku III ZJRM RS, „Prekršaji javnog reda i mira“, čl. 7-31, zakonodavac RS pojedinačno precizira vrste i specifikum bića pojedinačno određenih prekršaja. *Ibid*.

<sup>23</sup> *Ibid*, čl. 2 st. 3.

<sup>24</sup> *Ibid*, čl. 2 st. 4.

<sup>25</sup> Tač. V. obrazloženja prijedloga ZJRM RS (bilj. 3).

<sup>26</sup> V. bilj. 15. V. Dragan Lukač, izjava za medije. Dostupno na: <http://zurnal.ba/novost/18717/palicom-po-twitteru-ministar-lukac-najavio-akciju-po-drustvenim-mrezama> (očitanje 13. 04. 2015).

<sup>27</sup> Čl. 32 ZJRM RS (bilj. 16).

<sup>28</sup> Zakon o prekršajima RS, Sl. gl. RS 63/14. Dostupno na: <https://advokat-prnjavorac.com/zakoni/Zakon-o-prekršajima-Republike-Srpske.pdf> (očitanje 13. 04. 2015).

kada je posljedica nastupila na teritoriji RS ili serverima provajdera u RS.<sup>29</sup> Organi ovlaštteni za pokretanje prekršajnog postupka<sup>30</sup> su, između ostalog, MUP RS, druga ministarstva i inspeksijski organi RS (nadležni organi RS).<sup>31</sup> Tako, u skladu sa Zakonom o prekršajima RS, ovlaštteni policijski službenici mogu izdavati prekršajne naloge za učinjene prekršaje<sup>32</sup> ili lice zatečeno u vršenju prekršaja zadržavanjem lišiti slobode, ako postoji opasnost da će uništiti, sakriti, izmjeniti ili falsifikovati dokaze koji su bitni za prekršajni postupak.<sup>33</sup>

Budući da je ZJRM RS *lex specialis* u odnosu na Zakon o prekršajima RS, prekršaj javnog reda i mira može se počinuti i van teritorije RS. Ukoliko bi prekršaj bio počinjen na teritoriji Federacije BiH ili Brčko Distrikta, a posljedica nastupila na teritoriji RS, u skladu sa Zakonom o pravnoj pomoći i službenoj saradnji u krivičnim stvarima između FBiH, RS i Brčko Distrikta BiH<sup>34</sup>, policijski organi mogu podnijeti zahtjev za pravnu pomoć ili službenu saradnju radi hapšenja, premještanja i zadržavanja u pritvoru lica koje je okrivljeno da je počinilo prekršaj.<sup>35</sup> U tom slučaju, nadležnost da odlučuju o prekršajima javnog reda i mira imaju nadležni policijski organi, odnosno sudovi RS, na čijem je području prekršaj počinjen.<sup>36</sup>

Iz svega navedenog jasno proizlazi da je zakonodavac RS predvidio mogućnost da se prekršaj javnog reda i mira može počinuti na internetu, i to na cijeloj teritoriji Bosne i Hercegovine. Međutim, sama činjenica da je pojmom javnog mjesta obuhvaćen i internet, ne znači nužno ograničenje ili samu mogućnost ograničenja slobode izražavanja. Budući da bez sistemskog tumačenja osnovnih pojmova ZJRM RS i bitnih obilježja konkretnog prekršaja, osnovni pojmovi ostaju mrtvo slovo na papiru, preciznija analiza kritika zahtjeva prikaz suštinskih karakteristika čl. 7 i 8 ZJRM RS.

### 3. Analiza zakonske koncepcije članova 7 i 8 Zakona o javnom redu i miru RS

Kritike opozicije, međunarodnih i nevladinih organizacija postavljaju tezu da su odredbe čl. 7 i 8 ZJRM RS, kojima se definišu osnovni prekršaji javnog reda i mira, suviše široko definisane, te da mogu dovesti do nedopuštenog ometanja osnovnih ljudskih prava i sloboda, odnosno prava na

<sup>29</sup> *Ibid*, čl. 7.

<sup>30</sup> *Ibid*, čl. 147 glasi: Prekršajni postupak se pokreće: izdavanjem prekršajnog naloga ili podnošenjem zahtjeva za pokretanje prekršajnog postupka.

<sup>31</sup> *Ibid*, čl. 11 st. 2 glasi: Ovlašćeni organi za pokretanje prekršajnog postupka su: Tač. 1: Nadležna ministarstva i drugi organi BiH. Tač. 2: MUP RS, druga ministarstva i inspeksijski organi RS. Tač. 3: Nadležni organi jedinica lokalne samouprave. Tač. 4: Privredna društva i druga pravna lica koja imaju javna ovlaštenja, a u čiju nadležnost spada neposredno izvršenje ili nadzor nad izvršenjem zakona ili propisa kojima su propisani prekršaji.

<sup>32</sup> *Ibid*, čl. 148 st. 1 glasi: Ovlašćeni organ izdaje prekršajni nalog ako je prekršaj iz njegove nadležnosti utvrđen: Tač. 1: Neposrednim opažanjem od ovlašćenog službenog lica prilikom vršenja inspeksijskog nadzora, nadzora i pregleda, kao i uvida u službenu evidenciju nadležnog organa. Tač. 2: Na osnovu podataka koji su dobijeni uređajima za nadzor ili mjerenje. Tač. 3: Pregledom dokumentacije, prostorija i robe ili na drugi zakonom propisan način. Tač. 4: Na osnovu priznanja o počinjenom prekršaju od okrivljenog pred ovlašćenim organom na licu mjesta ili u nekom drugom sudskom ili upravnom postupku.

<sup>33</sup> *Ibid*, čl. 170 st. 4.

<sup>34</sup> Zakon o pravnoj pomoći i službenoj saradnji u krivičnim stvarima između FBiH, RS i Brčko Distrikta BiH (Zakon o službenoj saradnji BiH), Sl. gl. BiH 185/02.

Dostupno na: <http://www.fbihvlada.gov.ba/bosanski/zakoni/2002/odluke%20VP/24%20zak%20bos.htm> (očitanje 13. 04. 2015).

<sup>35</sup> *Ibid*, čl. 4, 5, 6 i 7.

<sup>36</sup> Čl. 109 i 111 Zakona o prekršajima RS (bilj. 28).

slobodu izražavanja. Navedene odredbe su u zakonodavnoj proceduri bile predmetom diktusije i pretrpjele su izmjene u odnosu na prvobitni Nacrt i Prijedlog ZJRM RS. Budući da bitna obilježja osnovnih prekršaja javnog reda i mira predstavljaju temeljno polazište u primjeni i odlučivanju, oni moraju biti definisani jasno i precizno, ne ostavljajući mogućnost proizvoljnom ili neujednačenom tumačenju i primjeni.

### 3.1. Jezička neodređenost - nejasnoće i pitanja

Čl. 7 ZJRM RS definira da se prekršajem smatra svako narušavanje javnog reda i mira „svadom, vriskom, izvođenjem ili reprodukcijom muzičkih sadržaja ili tekstova, nošenjem ili isticanjem simbola, slika crteža ili tekstova nepristojnog, uvredljivog ili uznemiravajućeg sadržaja, osim ako se navedeno ne odnosi na javno izneseno mišljenje o radu državnih organa.“<sup>37</sup> Za ove prekršaje zakonodavac RS je predvidio novčanu kaznu u rasponu od 100 do 300 KM.

Jezička analiza prikazanog člana pokazuje da zakonodavac RS ne konkretizira kakvi se tekstovi, muzički sadržaji, crteži, slike ili simboli mogu smatrati nepristojnim, uvredljivim ili uznemiravajućim. Važno je naglasiti da mišljenje, stav ili informacija, u kontekstu prava na slobodu izražavanja, pored tekstualne forme može biti iskazano i slikom, crtežom, simbolom ili izvođenjem, odnosno reprodukcijom muzičkog sadržaja. Iako je u odnosu na prvobitni Nacrt i Prijedlog ZJRM RS, amandmanom koalicije SNSD/DNS/SP dodat dio da se prekršajem ne smatra javno izneseno mišljenje o radu *državnih organa*<sup>38</sup>, karakter neodređenosti bića prekršaja ostao je nepromijenjen. Tako, imajući u vidu zahtjeve opozicije i medijsku kampanju koja je vođena, stiže se dojam da je izmjena izvršena *pro forma*.

Ne navodeći primjerom kakvi se muzički sadržaji, simboli, crteži ili slike mogu smatrati uvredljivim, nepristojnim i uznemirujućim, zakonodavac RS ostavlja punu diskrecionu ocjenu nadležnom organu RS. Tako, u skladu sa Zakonom o prekršajima RS, nadležni ograni RS mogu izdavati prekršajne naloge, odnosno pokretati prekršajne postupke kod nadležnih sudova RS, i to u onim slučajevima kada *nadležni organ smatra da je određeni muzički sadržaj, tekst, crtež ili simbol neodgovarajućeg karaktera i sadržaja*.<sup>39</sup> Ovakvim normiranjem moguće je pretpostaviti situacije u kojima bi se sloboda izražavanja mogla proizvoljnim tumačenjem, bez ikakvih ograničenja, vrlo usko tumačiti.

Član 8 ZJRM RS propisuje da će se novčanom kaznom, u rasponu od 200 KM do 800 KM, kazniti „ko grubim vrijeđanjem drugog lica na političkoj, vjerskoj ili nacionalnoj osnovi ili drugim bezobzirnim ponašanjem izazove osjećanje fizičke ugroženosti ili uznemirenosti građana (...)“. Na prijedlog Koalicije Domovina, dodat je dio teksta koji se odnosi na zabranu vrijeđanja na političkoj, nacionalnoj ili vjerskoj osnovi. Odredba kojom se zabranjuje vrijeđanje na vjerskoj i nacionalnoj osnovi definisana je jasno i precizno, te ne ostavlja prostora zloupotrebi ili proizvoljnom tumačenju. Može se istaći da je u kontekstu etničko-religijskog pluralizma Bosne i Hercegovine čak i neophodna. Tako, predlagač u obrazloženju podnesenog amandmana navodi da „ako se pogleda statistika počinjenih prekršaja javnog reda i mira, vidjećemo da veliki procenat tih počinjenih dijela otpada upravo na vrijeđanje na osnovu političke, vjerske ili

<sup>37</sup> Čl. 7 ZJRM RS (bilj. 16).

<sup>38</sup> Naglasio autor.

<sup>39</sup> Naglasio autor.

nacionalne pripadnosti.<sup>40</sup> Bitno za istaći jeste da je prvobitni Prijedlog ZJRM RS u članu 8, pored novčane kazne predviđao i kaznu zatvora u trajanju od 30 dana. Međutim, na prijedlog poslanika SNSD/SP/DNS, član je u tom pogledu izmjenjen, čime je zakonodavac RS predvidio blaže sankcionisanje za „političke, nacionalne i vjerske prekršaje“. Imajući u vidu iskazanu potrebu da se smanji procenat takvih prekršaja, te značaj oštrijeg sankcionisanja njihovih počinitelaca ostaje nejasno zašto je skupštinska većina prihvatila amandman kojim se briše kazna zatvora. Iako zakonodavac RS izričito ne propisuje, sankcionisanje vrijeđanja na nacionalnoj i vjerskoj osnovi bi se moglo tumačiti namjerom da se zabrani govor mržnje. Govor mržnje je pojam koji obuhvata pogrдно izražavanje u vezi sa vjerskim, etničkim, nacionalnim, rasnim, seksualnim ili nekim drugim indentitetom.<sup>41</sup> Međutim, upada u oči da se obrazloženje amandmana, jednako kao pojam prekršaja, obuhvata i „politički identitet“, *ergo*, pripadnost političkoj partiji. Tako, postavlja se pitanje da li je prijedlog kojim se briše kazna zatvora, a koja je *trebala* biti usmjerena na sankcionisanje govora mržnje na vjerskoj i nacionalnoj osnovi, prihvaćen zbog „potrebe“ blažeg sankcionisanja nejasnog prekršaja *vrijeđanje na političkoj osnovi*, s ciljem ublažavanja kritika javnosti.

Upravo je odredba *vrijeđanje na političkoj osnovi* ono što bi se u članu 8 ZJRM RS moglo označiti kao sporno. Jednako kao u čl. 7, zakonodavac RS biće „političkog prekršaja“ ne obrazlaže primjerom. Bitno je istaći da niti jedan propis referentne uporedne prakse ne poznaje ovaj pojam. Imajući u vidu neodređenost i nedorečenost ove odredbe člana 8, vrijeđanjem na političkoj osnovi mogli bi se smatrati, tekstovi, crteži, simboli ili mišljenja i stavovi nepristojnog, uvredljivog ili uznemirujućeg sadržaja, ukoliko se odnose na rad političkih partija, političkih protivnika, javnih dužnosnika ili rad organa RS. I na ovaj način dovodi se u pitanje puno uživanje u slobodi izražavanja u skladu sa međunarodnim standardima.

Na ovome mjestu važno je primjetiti da je članom 7 ZJRM RS propisano da se prekršajem javnog reda i mira *ne smatraju* tekstovi, crteži, simboli ili izneseno mišljenje nepristojnog, uvredljivog ili uznemiravajućeg karaktera *ukoliko se odnose na rad državnih organa*.<sup>42</sup> Na prvi pogled, odredba člana 7 dozvoljava iznošenje uvredljivog, neprimjerenog ili uznemirujućeg stava, mišljenja, simbola ili crteža o radu organa RS, što bi se moglo tumačiti kao „politički prekršaj“. Ukoliko je to slučaj, odredba člana 7 mogla bi biti u nesuglasnosti sa zahtjevom iz člana 8 kojim se zabranjuje vrijeđanje na političkoj osnovi. Međutim, zakonodavac RS u članu 7 upotrebljava termin *državni organ*. Budući da entiteti u BiH nemaju državni subjektivitet, a kako prekršaj javnog reda i mira može biti počinjen na teritoriji cijele Bosne i Hercegovine, postavlja se pitanje: da li je zakonodavac RS članom 8 ZJRM RS otvorio mjesta ograničenju iznošenja mišljenja koje bi se moglo tumačiti kao političko vrijeđanje *organa RS*<sup>43</sup>, dok je članom 7 „zaštito“ i dozvolio iznošenje uvredljivog, neprimjerenog ili nepristojnog teksta, mišljenja, simbola ili crteža o *organima i institucijama Bosne i Hercegovine*?<sup>44</sup> S druge strane, ukoliko je namjera zakonodavca RS bila da organe entiteta definiše kao državne organe i pokloni im

<sup>40</sup> Obrazloženje amandmana Koalicije Domovina od 03. 12. 2014.

<sup>41</sup> V. V. Alaburić, *Ograničavanje govora mržnje u demokratskom društvu – teorijski, zakonodavni i praktični aspekti*, s. 3. Dostupno na: [https://www.pravo.unizg.hr/download/repository/Alaburic\\_I\\_dio.pdf](https://www.pravo.unizg.hr/download/repository/Alaburic_I_dio.pdf) (Očitanje 13. 04. 2015).

<sup>42</sup> Naglasio autor.

<sup>43</sup> *Ibid.*

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

državne atribute, posrijedi je narušavanje suvereniteta i teritorijalnog integriteta države Bosne i Hercegovine.

Analiza čl. 7 i 8 ZJRM RS pokazuje da su navedena zakonska rješenja definisana suviše neodređeno i da ostavljaju prostor za široko tumačenje namjere zakonodavca RS. Važno za naglasiti jeste da je u zakonodavnoj proceduri odbijen prijedlog da se izvrši konkretizacija ovih odredaba.<sup>45</sup> Tako je obrazloženju predloženih rješenja naveden sljedeći razlog ovako široke i neprecizne definicije: „Neophodno [je] da naziv prekršaja bude sveobuhvatan, odnosno široko postavljen, da bi se različita konkretna ponašanja učinilaca prekršaja mogla podvesti pod neki od njih“.<sup>46</sup> Imajući u vidu da svaki propis mora biti jasno i precizno definisan kako bi spriječio moguće zloupotrebe i mogućnost proizvoljne primjene, predlagač ZJRM RS, u obrazloženju, svjesno ne spori da su čl. 7 i 8 suviše široko definisani. U tom smislu, neodređenost i nedovoljna definisanost čl. 7 i 8 ZJRM RS ostavlja nadležnom organu RS<sup>47</sup> široku slobodu procjene da tumači šta je nepristojno, uvredljivo i uznemirujuće, odnosno šta je vrijeđanje na političkoj osnovi. U takvoj konstelaciji, čl. 7 i 8 ZJRM RS gube svoju normativnu funkciju i postaju ništa drugo do *ovlaštenje* u rukama nadležnih organa RS po principu *quod principi placuit, legis habet vigorem*.<sup>48</sup> Kako nadležni organi RS, u skladu sa Zakonom o prekršajima RS, mogu izdavati prekršajne naloge, počinioća prekršaja lišiti slobode zadržavanjem ili pokretati prekršajne postupke kod nadležnih sudova, tako neodređenost čl. 7 i 8 ZJRM RS i široka sloboda procjene šta se smatra prekršajem, u konačnici *može* dovesti do državne cenzure mišljenja, odnosno nedozvoljenog ograničenja prava na slobodu izražavanja, što uključuje i pravo na slobodu informacija. Budući da je ZJRM RS tek stupio na snagu, ne postoje primjeri primjene ovog propisa u odnosu na prekršaje javnog reda i mira koji su počinjeni na internetu. Stoga je teško predvidjeti na koji način i u kojoj mjeri će nadležni organi RS koristiti ovako široko postavljeno *ovlaštenje*. Međutim, imajući u vidu izjavu ministra MUP-a RS da se u ZJRM RS ne pominju internet i društvene mreže, te obrazloženje predlagača da je potrebno „različita ponašanja“ podvesti pod čl. 7 i 8 ZJRM RS, može se zaključiti da postoje prikriveni motivi o čemu će biti govora u nastavku.

### 3.2. Arbitrarnost ovlaštenja u praksi

Ipak, kroz jedan primjer iz prakse, koji se ne odnosi direktno na slobodu izražavanja na internetu, može se uočiti arbitrarna (ne)primjena *ovlaštenja* nadležnih organa da postupaju u skladu sa ZJRM RS i procjenjuju bez ikakvih ograničenja šta je uvredljivo, nepristojno, uznemirujuće mišljenje ili vrijeđanje na političkoj osnovi.<sup>49</sup>

<sup>45</sup> Tač. VI obrazloženja prijedloga ZJRM RS, Razlike Prijedloga u odnosu na Nacrt ZJRM RS (bilj. 3). Narodni poslanik skupštine RS, Darko Banjac je podnio prijedlog da se izvrši konkretizacija bića prekršaja iz čl. 7 i čl. 8 ZJRM RS. Prijedlog je odbijen.

<sup>46</sup> *Ibid.*

<sup>47</sup> V. bilj. 31. Up. poglavlje 2.

<sup>48</sup> Što se vladaru sviđi, ima snagu zakona.

<sup>49</sup> Autor je MUP-u RS, Centru za javnu bezbjednost Istočno Sarajevo uputio zahtjev za pristup informacijama u vezi sa potrebnim odobrenjem javnog okupljanja ravnogorskog četničkog pokreta. Dobijen je sljedeći odgovor: „Dana 11. 03. 2015. godine, Policijskoj stanici Višegrad putem akta, od strane Udruženja građana "Ravnogorski pokret otadžbine Srpske", Opštinski odbor Višegrad, prijavljen je javni skup, koji se već duži niz godina tradicionalno održava na području opštine Višegrad, a u cilju pomena na srpske generale koji su stradali u Drugom svjetskom ratu.



„Ravnogorski pokret Višegrad“ je 13. marta 2015. godine, u centru Višegrada, održao redovno godišnje javno okupljanje.<sup>50</sup> Poziv za učešće na okupljanju objavljen je na internet stranici i na facebook profilu ravnogorskog pokreta.<sup>51</sup> Na skupu je bilo prisutno više od 50 pripadnika ravnogorskog pokreta, što se u skladu sa članom 2 st. 5 ZJRM RS može smatrati grupom.<sup>52</sup> Na skupu su isticali četnički simboli i zastave, izvođene su četničke pjesme, te prezentirani tekstovi četničkog sadržaja,<sup>53</sup> što se u smislu člana 7 ZJRM RS može smatrati vikom, vriskom, izvođenjem ili reprodukcijom muzičkog sadržaja ili teksta, nošenjem simbola, slika ili crteža. Ravnogorski četnički dekor može se smatrati nepristojnim, uvredljivim ili uznemirujućim, u smislu člana 7 ZJRM RS, za sve one koji nisu pripadnici ravnogorskog četničkog pokreta, ali i za one koji se mogu smatrati pripadnicima „manjinskih“ etničkih grupa. Imajući u vidu stradanja koje je muslimansko (bošnjačko) stanovništvo pretrpilo u Višegradu tokom proteklog rata '92-'95, javno okupljanje i vojničko postrojavanje pripadnika ravnogorskog četničkog pokreta i prezentiranje tekstova o ideji velike Srbije, koji u sebi sadrže pozive na oružane sukobe, svakako može biti protumačeno kao grubo vrijeđanje na vjerskoj ili nacionalnoj osnovi u smislu člana 8 ZJRM RS. Također, navedeno se može smatrati i ugrožavanjem sigurnosti prijetnjom napada na život, tijelo ili imovinu<sup>54</sup> svih onih koji nisu pripadnici ravnogorskog četničkog pokreta ili pripadaju tzv. manjinskim etničkim grupama. Imajući u vidu navedeno, jasno je da je počinjen prekršaj protiv javnog reda i mira iz članova 7 i 8 ZJRM RS. Budući da je MUP-a RS okupljanje ravnogorskih četnika okarakterisao kao *tradicionalni kulturno-umjetnički program usmjeren na očuvanje tradicije srpskog naroda*, jasno je da su ovlašteni policijski organi propuštanjem da zabrane održavanje ovakvog skupa, propuštanjem da pokrenu odgovarajuće postupke i sankcionišu počinitelje u skladu sa ZJRM RS, potpuno arbitrarno tumačili odredbe ovog zakona.

#### 4. (Ne)usklađenost Zakona o javnom redu i miru RS sa standardima člana 10 EKLJP

U poglavlju 3.1. istaknuto je da su sporne odredbe ZJRM RS definisane suviše široko i neodređeno, tako da *mogu* dovesti do nedopuštenog ograničenja opsega prava predviđenog članom 10 Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda (EKLJP).<sup>55</sup>

---

Pomenuti skup kao i prethodnih godina protekao je na miran i nenasilan način, uz bogoslužjenje u crkvi u Draževini, parastos i polaganje cvijeća na spomen braniocima Srpske. Dio učesnika koji su bili zaduženi za kulturno-umjetnički program (folklor), bio je obučen u tamna odijela sa obilježjima iz tog vremena. Udruženje "Ravnogorski pokret" Višegrad je uredno registrovano kao udruženje građana kod nadležnog suda sa programskim ciljevima i zadacima da njeguje i čuva tradiciju srpskog naroda u borbi za opstanak i slobodu u Drugom svjetskom ratu. Do sada prijavljeni skupovi ovim povodom, održavani su u skladu sa Zakonom o javnom okupljanju RS i na istim nije bilo registrovanih incidenata.“

<sup>50</sup> Dostupno na: <http://depo.ba/clanak/127709/crna-odijela-subare-i-neuredne-brade-u-visegradu-odrzan-cetnicki-skup> (očitanje 13. 04. 2015).

<sup>51</sup> Dostupno na: <http://www.rpvgd.info/index.php/dr-z-vin/item/211-p-zivnic-z-13-r-2015-g-d> (očitanje 13. 04. 2015).

<sup>52</sup> Čl. 2 st. 5 ZJRM RS (bilj. 16).

<sup>53</sup> Facebook profil Ravnogorskog pokreta. <https://www.facebook.com/ravnogoracvgd/timeline> (očitanje 13. 04. 2015).

<sup>54</sup> Čl. 11 ZJRM RS (bilj. 16) glasi: Ko ugrožava sigurnost ili izaziva osjećanje ugroženosti drugog prijetnjom da će napasti na njegov život, tijelo ili imovinu ili život, tijelo ili imovinu njemu bliskog lica, kaznit će se novčanom kaznom od 300 KM do 900 KM ili kaznom zatvora do 30 dana.

<sup>55</sup> V. bilj. 1.

St. 1 čl. 10 EKLJP predviđa da „svako ima pravo na slobodu izražavanja. Ovo pravo uključuje slobodu mišljenja i slobodu primanja i prenošenja informacija i ideja, bez miješanja javne vlasti i bez obzira na granice.“<sup>56</sup> Stavom 2 čl. 10 EKLJP definisani su slučajevi dopuštenog ograničenja ovog prava. Tako „ostvarivanje ovih sloboda (...) može podlijetati (...) ograničenjima ili sankcijama predviđenim zakonom i koje su neophodne u demokratskom društvu u interesu (...) sprečavanja nereda ili zločina, zaštite zdravlja ili morala, ugleda ili prava drugih (...)“<sup>57</sup> S obzirom na jezičku neodređenost odredbi čl. 7 i 8 ZJRM RS može se istaći da ne postoji očita formalna nesuglasnost sa članom 10 EKLJP. Međutim, Evropski sud za ljudska prava (Evropski sud), kao glavni tumač EKLJP, u svojim odlukama, tumačenjem značaja, sadržaja, opsega i uslova dozvoljenog ometanja/ograničavanja prava na slobodu izražavanja, daje puni smisao odredbi člana 10 i uspostavlja standarde njegove primjene koje države članice Vijeća Evrope moraju slijediti.

Pravo na slobodu izražavanja obuhvata oblike izražavanja koji se mogu prenijeti usmenim putem, putem štampanih ili elektronskih medija.<sup>58</sup> Kako ZJRM RS opsegom pojma javno mjesto obuhvata i internet, tako je predmet normative u tom pogledu ujednačen sa članom 10 EKLJP. U presudi Evropskog suda, u predmetu *Handyside protiv Ujedinjenog Kraljevstva*<sup>59</sup>, definiran je značaj, karakter i sadržaj informacija koje su obuhvaćene ovim pravom.

„[S]loboda izražavanja se primjenjuje ne samo na informacije ili ideje koje se primaju blagonaklono ili smatraju neuvredljivim, već i one koje su uvredljive, šokantne ili koje unose nemir u državu ili bilo koji dio stanovništva. To obuhvata i zahtjeve koje postavlja pluralizam, tolerancija i liberalno mišljenje bez kojih ne bi bilo demokratskog društva.“<sup>60</sup>

S obzirom da član 7 ZJRM RS predviđa sankcionisanje zbog uznemiravajućeg, uvredljivog ili nepristojnog teksta, crteža, simbola, slike ili muzičkog sadržaja, što se može smatrati načinom prenošenja informacija, jasno je da normativa ovog člana nije u skladu sa stavom Evropskog suda.

U drugom predmetu<sup>61</sup>, Evropski sud je uspostavio standarde slobode izražavanja u kontekstu slobode štampe, te zaključio da „pružanje više, a ne manje informacija, općenito najbolje služi

<sup>56</sup> Čl. 10 st. 1 EKLJP glasi: Svako ima pravo na slobodu izražavanja. Ovo pravo uključuje slobodu mišljenja i slobodu primanja i prenošenja informacija i ideja, bez miješanja javne vlasti i bez obzira na granice. Ovaj član ne sprječava države da zahtjevaju dozvole za rad od radio, televizijskih i filmskih kompanija.

<sup>57</sup> *Ibid*, st. 2 glasi: Ostvarivanje ovih sloboda, budući da uključuje obaveze i odgovornosti, može podlijetati takvim formalnostima, uslovima, ograničenjima ili sankcijama predviđenim zakonom i koje su neophodne u demokratskom društvu u interesu nacionalne sigurnosti, teritorijalnog integriteta ili javne sigurnosti, sprječavanja nereda ili zločina, zaštite zdravlja i morala, ugleda ili prava drugih, sprječavanja širenja povjerljivih informacija ili u interesu očuvanja autoriteta i nepristrasnosti sudstva.

<sup>58</sup> C. Harland/R. Roche/E. Strauss, *Komentar Evropske konvencije o ljudskim pravima prema praksi u Bosni i Hercegovini i Strasbourgu*, Sarajevo 2003, s. 244.

<sup>59</sup> V. presudu Evropskog suda za ljudska prava u Strazburu, *Handyside protiv Ujedinjenog Kraljevstva* od 07. 12. 1976. Apl. 5493/72. Dostupno na: [http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/pages/search.aspx?i=001-57499#{%22fulltext%22:%22handyside%22,%22itemid%22:\[%22001-57499%22\]}](http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/pages/search.aspx?i=001-57499#{%22fulltext%22:%22handyside%22,%22itemid%22:[%22001-57499%22]}) (očitanje 13. 04. 2015).

<sup>60</sup> *Ibid*, tač. 49.

<sup>61</sup> V. presudu Evropskog suda za ljudska prava u Strazburu, *Sunday Times protiv Ujedinjenog Kraljevstva* od 26. 04. 1979. Apl. 6538/74. Dostupno na: [http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/pages/search.aspx?i=001-57584#{%22fulltext%22:%22Sunday%20Times%22,%22itemid%22:\[%22001-57708%22\]}](http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/pages/search.aspx?i=001-57584#{%22fulltext%22:%22Sunday%20Times%22,%22itemid%22:[%22001-57708%22]}) (očitanje 13. 04. 2015).

javnom interesu.<sup>62</sup> Bitno je istaći da se odluke nadležnih organa RS ne mogu prejudicirati. Međutim, imajući u vidu samu mogućnost da sloboda štampe i slobodnog prenosa informacija bude ograničena članom 7 i 8 ZJRM RS, jasno je da zakonodavac RS ne slijedi stav Evropskog suda po pitanju značaja i opsega slobode izražavanja, a samim time i slobode štampe.

Pravo na slobodu izražavanja ne znači da pojedinci, grupe pojedinaca, mediji - štampani ili elektronski, mogu objavljivati informacije prema svojoj želji. Kako je sloboda izražavanja pravo sa testom srazmjernosti<sup>63</sup>, tako javna vlast može ograničiti opseg prava na slobodu izražavanja u skladu sa pretpostavkama iz člana 10 st. 2 EKLJP, kada sadržaj i karakter informacija dođe u koliziju sa osnovnim vrijednostima demokratskog društva. U tom smislu, intervencija javne vlasti dozvoljena je samo onda kada je takvo postupanje u [1] skladu sa zakonom, [2] kada je neophodno u demokratskom društvu, i [3] kada je mjera ograničenja srazmjerna legitimnom cilju koji se želi postići, a koji je propisan članom 10 stav 2 EKLJP. S obzirom da odredbe čl. 7 i 8 ZJRM RS mogu dovesti do ograničenja ovog prava, potrebno je ispitati da li zadovoljavaju predviđene uslove.

Uslov da ograničenje slobode izražavanja mora biti u „skladu sa zakonom“, predviđen je iz razloga da fizičko ili pravno lice „mora imati mogućnost da predvidi sa osnovanom sigurnošću posljedice svog djelovanja. To predstavlja zaštitu od proizvoljnosti u nametanju ograničenja prava slobode izražavanja.“<sup>64</sup> Po tom pitanju, Evropski sud je stava da se „(...) norma ne može smatrati *zakonom* ako nije formulirana sa preciznošću koja je dovoljna da građanin može regulirati svoje ponašanje.“<sup>65</sup> Kako je u poglavlju 3.1. pokazano da zakonodavac RS ne definiše šta se smatra vrijeđanjem na političkoj osnovi, odnosno kako ne obrazlaže koji simboli, crteži, slike, tekstovi ili muzički sadržaji mogu biti uznemiravajućeg, uvredljivog ili nepristojnog karaktera, te kako se ne može predvidjeti na koji način će nadležni organi koristiti dato *ovlaštenje*, tako je teško očekivati da fizička ili pravna lica mogu uskladiti svoje ponašanje sa odredbama ZJRM RS. Imajući u vidu navedeno, jasno je da odredbe ZJRM RS ne mogu izdržati čak ni prvi uslov, uslov zakonitosti, bez čega je nemoguće dalje provoditi test srazmjernosti.

Prikazana analiza pokazuje da odredbe čl. 7 i 8 ZJRM RS nisu u očitoj formalnoj nesuglasnosti sa članom 10 EKLJP. Jedan od razloga je jezička neodređenost ovih odredbi. Međutim, upravo mogućnost različitog tumačenja i mogućnost neograničenog polja slobodne procjene o tome šta se može smatrati prekršajem, potvrđuje da odredbe čl. 7 i 8 ZJRM RS nisu u skladu sa zahtjevima postavljenim u članu 10 st. 2 EKLJP i da ne mogu izdržati čak ni početni zahtjev „testa srazmjernosti“.

## 5. Zaključak

Prikaz ZJRM RS pokazuje da je zakonodavac RS pojmom javnog mjesta obuhvatio i internet. Analiza karakteristika članova 7 i 8 ZJRM RS pokazuje da su kritike javnosti utemeljene. Pomenute odredbe nedovoljno precizno definisane, te ostavljaju prostora za široko tumačenje namjere zakonodavca RS. Također, evidentno je da nisu usklađene sa normativom člana 10 EKLJP i da ne slijede standarde i principe koje je Evropski sud, tumačeći čl. 10 EKLJP,

<sup>62</sup> Harland/Roche/Strauss (bilj. 58), s. 247.

<sup>63</sup> *Ibid*, s. 29.

<sup>64</sup> *Ibid*, s. 250.

<sup>65</sup> Presuda Evropskog suda za ljudska prava u Strazburu (bilj. 59), st. 49.

afirmisao. Sporna činjenica jeste da je zakonodavac RS propuštanjem da preciznije konkretizira članove 7 i 8 ZJRM RS, ostavio nadležnim organima RS, a ne regulatornim tijelima, da tumače sadržaj, karakter, oblik i opseg prava na slobodu izražavanja i prava na slobodu informacija. U toj konstelaciji, odredbe ZJRM RS gube svoju normativnu funkciju i postaju moćno oružje u rukama nadležnih organa RS, te mogu u konačnici dovesti do ograničenja prava na slobodu izražavanja.

Pravnom analizom se ne može prejudicirati način tumačenja ZJRM RS od strane nadležnih organa RS. Ipak, činjenica da su zanemarene kritike javnosti i opozicije, činjenica da je odbijen prijedlog da se izvrši konkretizacija bića prekršaja iz čl. 7 i 8 ZJRM RS, kontradiktorna izjava ministra MUP-a RS, te primjer arbitrarnog postupanja policijskih organa RS u vezi sa okupljanjem „Ravnogorskog pokreta Višegrad“, generiraju opravdanu bojazan da će ZJRM RS biti predmetom zloupotrebe i arbitrarne primjene. Na koji način i u kojoj mjeri pokazat će praksa.<sup>66</sup>

---

<sup>66</sup> Navodi novinara Slobodana Vaskovića: „Dodik formira privatnu UDBU za obračun sa neistomišljenicima“. Dostupno na: <http://slobodanvaskovic.blogspot.com/2013/11/dodik-formira-privatnu-udbu-za-obracun.html> (očitanje 13. 04. 2015).