

Др Аника Ковачевић, доцент
Правног факултета Универзитета у Крагујевцу
ORCID: 0000-0002-5632-1917

Изворни научни рад
УДК: 342.7:004
DOI: 10.46793/XXIMajsko.145K

ИЗАЗОВИ СЛОБОДЕ ПОЛИТИЧКОГ ГОВОРА У ДИГИТАЛНОМ ДОБУ ДЕМОКРАТИЈЕ*

Резиме

Аутор у раду анализира сложен однос између слободе изражавања и политичког говора, са посебним освртом на статус и улогу народних посланика у демократском друштву. Слобода изражавања представља један од темељних стубова демократије, али није апсолутна - нарочито када се сукобљава са другим уставно заштићеним вредностима као што су достојанство, безбедност и очување јавног поретка. У раду се посебно анализира чл. 10. Европске конвенције о људским правима и пракса Европског суда за људска права, указујући на границе дозвољеног говора, посебно у контексту говора мржње, подстицања на насиље и дискриминације. Указује се и на улогу домаћих правних механизма у Србији - уставноправних, кривичноправних и медијскоправних - у регулисању политичког изражавања, уз акценат на значај уравнотеженог приступа који истовремено штити слободу политичког говора, спречава злоупотребе и доследну примену принципа демократског плурализма и владавине права, како би се обезбедило слободно, али одговорно политичко деловање.

Кључне речи: слобода изражавања, политички говор, ограничења политичког говора, Европски суд за људска права.

1. Увод

Слобода говора, као један од кључних темеља демократског друштва, од пресудног је значаја за опстанак и развој политичког плурализма, културе дијалога, уважавања различитости и јачања целокупног институционалног система. Демократија не може постојати тамо где је слобода изражавања у

* Рад је резултат научноистраживачког рада аутора у оквиру Програма истраживања Правног факултета Универзитета у Крагујевцу за 2025. годину, који се финансира из средстава Министарства науке, технолошког развоја и иновација Републике Србије.

политичкој дебати ограничена. Ставови које износе народни посланици и носиоци других јавних функција, кандидати на изборима, али и сви они који играју значајну улогу у обликовању демократских одлука на свим нивоима - локалном, регионалном, националном и међународном - представљају суштину политичке дебате.

Слобода говора, дискусије, несметане размене мишљења, аргументовано супротстављење ставова у народном представништву, неопходан је услов и показатељ демократског развоја и капацитета једног друштва. Слобода говора јача и обликује систем одговорности носилаца највиших функција државне власти, која даје карактер уставно-правном и политичком систему дате земље. У практичном смислу, систем одговорности обезбеђује и условљава понашање и рад функционера и укупног система институција. Правилно успостављен систем одговорности, надаље, штити функционере од неоправданих или злонамерних политичких оптужби¹. Тако, слобода говора, олакшава откривање грешака у управљању и делује као кочница у злоупотреби овлашћења од стране носилаца јавних функција.

У демократском друштву заснованом на владавини права – политичке идеје које оспоравају постојећи поредак, а чије се остварење заговара мирним средствима, морају имати одговарајућу могућност изражавања. Посланички имунитет, омогућава слободно деловање посланика у остварењу легитимних интереса и тежњи грађана, остварења начела народне суверености и поделе власти и ауторитета парламента.² Да би имунитетска заштита остварила сврху прописивања и унапредила побројане вредности, неопходно је поштовање пословничких, етичких норми и достојанства парламента од стране посланика. Док потреба за здравом демократском дебатом, захтева снажну заштиту политичког говора, народни представници, првенствено, али и носиоци јавних и политичких функција, носе посебну одговорност за очување и унапређење демократије, владавине права и правне сигурности и остваривање уставом загарантованих права и слобода. Оно што је неопходно нагласити јесте да имунитет неодговорности делује и штити посланика у току обављања посланичке функције. Дакле, изјава мора бити у вези са парламентарном активношћу - приватни разговори између посланика излазе из обухвата имунитета неодговорности.³ Тако вршење посланичке функције не представља активност посланика на изборним и другим јавним скуповима, партијским састанцима, конференцијама, Тада посланик одговара као и сви грађани. Када

¹ Ковачевић, А., *Парламентарна контрола државне управе у Републици Србији*, докторска дисертација, Правни факултет Универзитета у Крагујевцу, 2022. стр. 256.

² Ковачевић, А., *Слобода говора у светлу парламентарних права посланика*, Зборник радова: Савремени изазови у остваривању и заштити људских права, Косовска Мировица, 2025, стр. 166.

³ Таховић, Ј., *Парламентарни имунитети*, Анали Правног факултета у Београду, бр. 2(2)/1953, стр. 169.

би посланик ван обављања посланичке функције изрекао говор исти као у скупштини у вршењу посланичке функције, такав говор потпада под општи режим одговорности, уколико су испуњени услови за то.⁴

Незаустављиви развој савремених информационих и комуникационих технологија, брзина протока и доступност информација, уз све присутнију дигиталну трансформацију, наводи на преиспитивања традиционалних постулата и начина проучавања друштвених чињеница. До које мере слобода изражавања може утицати на права других и саму демократију? Које су границе дозвољеног деловања државе када је у питању ограничавање права на слободу изражавања у оквиру политичке дебате? Неки од одговора на ова питања се могу потражити у оквиру стандарда Савета Европе и судске праксе Европског суда за људска права.

Чланом 10. Европске конвенције о људским правима (ЕКЉП) је посебно признато да остваривање права на слободу изражавања „повлачи за собом дужности и одговорности“ и да стога, под одређеним условима, може бити предмет „формалности, услова, ограничења или санкција“⁵. Слобода изражавања се примењује „не само на ‘информације’ или ‘идеје’ које су повољно прихваћене или се сматрају неувредљивим или равнодушним, већ и на оне које вређају, шокирају или узнемиравају... Такви су захтеви плурализма, толеранције и широкогрудости без којих нема ‘демократског друштва’.”⁶ Значај овог принципа, који је више пута истакнут у судској пракси Европског суда за људска права, додатно је наглашен када су у питању политичке партије и њихови активни чланови: свако мешање у слободу изражавања политичара, посебно ако су чланови опозиционе странке, захтева преиспитивање од стране Суда.

2. Обим слободе политичких говора и изражавања посланика

Појам слободе изражавања тешко је одредити због њене општости, с обзиром да се слобода изражавања односи на све облике индивидуалних слобода.⁶ Ова слобода представља суштину заштите и саставни део других права и слобода. Слобода изражавања је у међузависном односу са другим слободама и правима. Њу треба схватити као могућност да се чини све оно што не шкоди другима. Слобода изражавања истовремено може бити у колизији са неким битним и важним слободама и правима, која, такође, уживају уставну заштиту, на пример: право на приватност, право на правично суђење, право на

⁴ Пејић, И., *Парламентарно право*, Ниш, 2011, стр. 263.

⁵ European Convention on Human Rights (ECHR), Signed in 1950 by the Council of Europe, art. 10.

⁶ Николић, Д., *Медијско право*, Београд, 2001, стр. 31, 32.

слободу савести и вероисповести и заштиту вредности које ова права штите, као на пример: част, углед, људско достојанство, морал, државна безбедност итд.⁷

Слобода изражавања у ширем смислу обухвата комуникацију и размену идеја, мишљења, уверења, веровања и информација. Међународни правни инструменти, попут Међународног пакта о грађанским и политичким правима признају слободу изражавања као право које се може остваривати „усмено, у писаној форми или у штампи, у облику уметности или преко било ког другог медија по избору (појединаца).”⁸

Слободу изражавања можемо схватити и признати као „слободу” и као „право” (енгл. *claim right*). Слобода, у појмовном смислу, подразумева одсуство било какве супротстављене дужности да се нешто чини или да се од нечега уздржи.⁹ Слобода изражавања је слобода у том смислу јер подразумева одсуство спољних ограничења у ономе што појединац може да изрази. С друге стране, право подразумева да неко други има дужност да нешто учини или да се од нечега уздржи.¹⁰ Пошто права кореспондирају дужностима (обавезама), слобода изражавања намеће обавезу другима - укључујући и државу - да се уздрже од мешања у конкретно остварење овог права.

Разлог због којег признајемо одређена права која се могу потраживати често је повезан са интересима које та права имају за циљ да заштите. У теорији се запажа схватање да особа има „право” када су њени интереси довољан разлог да другима наметну дужност.¹¹ Важност интереса који подупиру слободу изражавања указује на то зашто треба да је препознамо као право. Подсећање на ту вредност је кључно, јер начин на који оправдавамо ограничења слободе изражавања зависи од вредности које јој приписујемо.

Слобода изражавања има унутрашњу вредност за појединца, јер омогућава спољашњу комуникацију његовог „унутрашњег бића” - мисли, уверења и веровања - простора који је, по многима, неприкосновен.¹² Тако је слобода изражавања повезана са темељним вредностима појединца као што су лична аутономија и људско достојанство. Омогућава људима да слободно учествују у ширењу идеја, обликовању и усвајању истине и доприносити изградњи њихове индивидуалности.¹³ Такође, слобода изражавања се примењује „не само на ‘информације’ или ‘идеје’ које се повољно примају или се сматрају

⁷ Вучковић, В., *Медију и медијско право*, Крагујевац, 2023, стр. 112.

⁸ International Covenant on Civil and Political Rights, opened for signature 16. December 1966, art. 19, p. 2.

⁹ Moyn, S., *Rights vs. Duties: Reclaiming Civic Balance*, Boston Review, 41(3)/2016, стр. 5.

¹⁰ Webber, G., *The Negotiable Constitution: On the Limitation of Rights*, Cambridge University Press, Cambridge, 2009, p. 39.

¹¹ Marmor, A., *Two Rights of the Freedom of Expression*, Ratio Juris, 2018, p. 143.

¹² Boyle, K., Shah, S., *Thought, Expression, Association and Assembly*, in: International Human Rights Law (eds. Moeckli D., Shah S., Sivakumaran S., and Harris D.), Oxford University Press, Oxford, 2014, стр. 226.

¹³ Barendt, E., *Freedom of Speech*. New Yourk, Oxford University Press, 2nd ed, 2007, p. 13.

неувредљивим или равнодушним, већ и на оне које вређају, шокирају или узнемиравају... Такви су захтеви плурализма, толеранције и широкогрудости без којих нема 'демократског друштва.'¹⁴ Значај овог принципа, који је више пута потврђен у судској пракси Европског суда за људска права, посебно се истиче у случају политичких партија и њихових активних чланова: задирање у слободу изражавања политичара, нарочито ако су чланови опозиционих партија, захтева најужи надзор Суда.¹⁵

Дакле, суштина демократије се састоји у томе да се омогући предлагање и расправа о различитим политичким програмима и деловањима, па и оним који доводе у питање начин на који је држава тренутно организована, све док ти програми не штете демократији. Европски суд за људска права доследно наглашава значај слободе изражавања за народне посланике, јер је то политички говор у најчистијем облику. Док је слобода изражавања важна за све грађане, она је посебно значајна за изабране представнике народа заступају њихове интересе.

Говору у парламенту пружа се виши степен заштите, јер је „парламент јединствен форум за дебату у демократском друштву“. Правила парламентарног имунитета имају за циљ управо омогућавање слободног говора народних представника и спречавање да страначке притужбе ометају рад парламента. Имуитет штити слободу говора у парламенту, штити опозицију и аутономију законодавне власти, а тиме и одржава поделу власти. Тако, Европски суд за људска права изричито напомиње да овај имунитет служи интересима целокупног парламента, а не представља личну привилегију његових чланова.¹⁶ Због тога правни оквири у државама чланицама Савета Европе обично предвиђају могућност да парламент укине имунитет у одређеним случајевима, без обзира на сагласност конкретног посланика.

Комитет министара (КМ) је детаљно дефинисао како би државе чланице и политичари требало да поступају. Тачније, Декларација о слободи политичке дебате у медијима сажима основне принципе као што су: слобода критиковања државе и политичара, принцип помног надзора над политичарима у вршењу

¹⁴ ECtHR, *Handyside v. the United Kingdom*, no. 5493/72, 7 December 1976, par. 49.

¹⁵ ECtHR, *Castells v. Spain*, no. 11798/85, 23 April 1992, par. 42 „Слобода изражавања је нарочито важна за изабране представнике народа. Они представљају бирачко тело, указују на његове бриге и бране његове интересе. Сходно томе, свака интервенција у слободу изражавања народног посланика захтева најпажљивије преиспитивање од стране Суда .ECtHR, *Jerusalem v. Austria*, no. 26958/95, 27 February 2001, par. 36. „У демократском систему поступци или пропусти Владе морају бити подвргнути пажљивој контроли не само од стране законодавне и судске власти, већ и од јавног мишљења. Поред тога, границе прихватљиве критике су шире када је реч о Влади него када је реч о приватном лицу, па чак и о политичару. У демократском друштву Влада мора бити подложна пажљивој контроли од стране штампе и јавности“.

¹⁶ ECtHR, *Eğitim ve Bilim Emekçileri Sendikası v. Turkey*, no. 20641/05, 25 September 2012, par. 70.

њихових функција, заштита њиховог угледа и њене границе, као и потреба за пропорционалним правним средствима.¹⁷ Тако се Препоруком из 2022. о изборној комуникацији и медијском извештавању у току кампања дефинише како би регулаторни оквири за онлине изборне кампање требало да се прилагоде како би се повратила правичност и легитимитет изборног процеса. Уводи се принцип транспарентности у online оглашавању и финансирању кампања... и препоручује се како обезбедити поуздан и плуралистички изборни садржај на интернету, уз заштитне мере против изборне дезинформације.¹⁸

Суд је доследно истицао значај слободе изражавања за народне посланике, јер је то највиши облик политичког говора. Док је слобода изражавања важна за све, она је посебно значајна за изабране представнике народа. Они представљају своје бираче, указују на њихове проблеме и штите њихове интересе. Говор у парламенту ужива повишен степен заштите, јер је „парламент јединствен форум за дебату у демократском друштву”. Правила парламентарног имунитета управо имају за циљ омогућавање слободног изражавања народних представника. Парламентарни имунитет има за циљ заштиту слободе говора у парламенту, заштиту опозиције, очување аутономије законодавне власти, а тиме и одржавање поделе власти. Истовремено, Суд је нагласио да овај имунитет служи интересима целокупног парламента, а не представља личну привилегију чланова. Због тога правила у државама чланицама Савета Европе обично предвиђају могућност да парламент укине имунитет у одређеним случајевима, независно од сагласности конкретног посланика.¹⁹

Комитет министара (КМ) јасно је утврдио како би државе чланице и народни представници политички функционери требало да поступају. Декларација Комитета министара о слободи политичке дебате у медијима сажима основне принципе, као што су: 1) слобода критиковања државе и

¹⁷ *Declaration on freedom of political debate in the media*, Adopted by the Committee of Ministers on 12 February 2004 at the 872nd meeting of the Ministers' Deputies.

¹⁸ Recommendation CM/Rec(2022)12 of the Committee of Ministers to member States on electoral communication and media coverage of election campaigns.

¹⁹ *Kart v. Turkey* [GC], бр.8917/05, 3. December 2009, par.95 Суд, у контексту парламентарне имунитета и права на приступ суду (чл. 6(1) Европске конвенције), указује да је неопходно ускладити принцип парламентарне имунитета – који има за циљ да заштити независност парламента – са правом појединца да се судски изјасни; примена имунитета не сме грубо нарушити суштинска процесна права. *A. v. the United Kingdom*, бр.35373/97, 17. December 2002, par. 86 У овом предмету Суд је разматрао парнични имунитет члана парламента који је у говору изнео критике подносиоцу притужбе: Суд је утврдио да паралиментарни имунитет није представљао непропорционално ограничење права на приступ суду или права на приватни и породични живот, те да није дошло до повреде чл. 6 и 8 Конвенције. То значи да, уколико се слобода говора у парламенту штити под индипendentним и јавним критеријумима, она може бити законито искључена из деловања суда, без повреде основних права.

политичара, 2) принцип темељне јавне контроле политичара у обављању њихових функција, 3) заштита њиховог угледа и границе те заштите, 4) потреба за пропорционалним правним средствима.²⁰ У својој Препоруци о мерама које се односе на медијско извештавање током изборних кампања, Комитет министара је навео критеријуме за поштено извештавање јавних медија током изборних кампања.²¹

Основни циљ доношења ове Препоруке била је заштита интегритета избора у виду осигурање правовремених, фер и поузданих информација у изборном процесу, уз акценат на дигиталну арену кампања где доминирају интернет платформе и нови изазови дигиталног окружења, као што су раст онлајн оглашавања заснованог на обради личних података, микро-таргетирању, коришћењу ботова и алгоритама, што доноси ризике неравноправности и непрозирности.²²

Парламентарна скупштина Савета Европе наглашава да слобода говора и слобода окупљања политичара захтевају посебно висок ниво заштите – како у парламенту, тако и када се политичари обраћају својим бирачима на јавним скуповима или путем медија, укључујући и друштвене мреже.²³ Подсећа се да свака особа – а посебно политички представник – има право да „даје предлоге чије би спровођење захтевало измене устава, под условом да се заговарају мирна и законита средства, и да циљеви не противрече основним принципима демократије и људских права“, као што су то основна начела која заступа Савет Европе.²⁴

Венецијанска комисија редовно у својим мишљењима разматра питања слободе изражавања и могућа ограничења, на основу међународних стандарда

²⁰ CM/Rec(2007)15 - Recommendation of the Committee of Ministers to member states on measures concerning media coverage of election campaigns (Adopted by the Committee of Ministers on 7 November 2007 at the 1010th meeting of the Ministers' Deputies).

²¹ Recommendation CM/Rec(2022)12 of the Committee of Ministers to member States on electoral communication and media coverage of election campaigns.

²² Препоруком се истиче значај транспарентног рада платформи, оглашавача и независних тела; Строгих контрола финансирања кампања (укључујући онлајн трошкове и нове моделе као криптовалута); Јасних правила за оглашавање: обележавање, архивирање, идентификација и могућност корисничког искључивања; Активне борбе против лажних налога, ботова, алгоритамиких манипулација и дезинформација; Мониторинга медијског понашања и равноправан третман политичких актера. Вид. Принципи управљања медијима и комуникацијом CM/Rec(2022)11, Утицај дигиталних технологија на слободу изражавања, CM/Rec(2022)13.

²³ Parliamentary Assembly Resolution 2381, Paragraphs 8 and 8.4 on “The functioning of democratic institutions in Turkey”, 2021, art. 1.

²⁴ Ово укључује позиве на промену централизованог устава у федерални или конфедерални, или обрнуто, као и на промену правног статуса и надлежности територијалних (локалних и регионалних) јединица, укључујући доделу високог степена аутономије или чак независности. *Исто*, art. 7.

дефинисаних у чл. 10. Европске конвенције о људским правима, као и на основу судске праксе Европског суда. Комисија наглашава да, иако је слобода изражавања основно људско право и суштински део демократије, мора бити обезбеђена веома снажна заштита, посебно када су у питању народни посланици и политички говор уопште.²⁵

3. Ограничења политичког говора и услови за усклађеност ограничења политичког говора

Ограничења слободе изражавања морају испуњавати критеријуме утврђене у чл. 10, ст. 2. Европске конвенције о људским правима (ЕКЉП), односно: морају бити прописана законом, морају имати легитиман циљ признат у овом члану и бити неопходна у демократском друштву.

Када је реч о ограничењима политичког говора, нарочито у парламенту, ови услови имају за циљ да обезбеде да таква ограничења не ускрате грађанима и институцијама добробити и вредности здраве демократске расправе и дијалога. Суд је нагласио да остваривање слободе изражавања у парламенту, носи са собом и обавезе и одговорности, укључујући: обезбеђивање ефикасног функционисања парламента, редован ток рада, као и заштиту права других чланова парламента.²⁶

Слобода говора посланика и политичких представника није неограничена. Потребно је истаћи да без обзира на постојање посланичког имунитета да политички говор у парламенту – који је усмерен ка уништавању других основних права или вредности садржаних у Европској конвенцији о људским правима (ЕКЉП), не ужива њену заштиту.²⁷ Тако је Европски суд за људска права у предмету *Pastörs v. Germany* утврдио да антисемитске или дискриминаторне јавне изјаве, које дају народни посланици, не спадају у заштићену слободу говора, јер њихов садржај противречи демократским вредностима Конвенције.²⁸ Заправо, приликом остваривања свог права на слободу изражавања, политичари морају поштовати обавезе које проистичу из Конвенције - нарочито обавезу борбе против расне дискриминације, што укључује и дискриминацију по етничком пореклу.

Суд прави разлику између садржаја говора у парламенту и времена, места и начина на који је говор изречен. Иако парламент има врло ограничену надлежност да уређује садржај говора (нпр. позиве на насиље), он (председник парламента) ипак може наметнути рестрикције и дисциплинске мере када се

²⁵ The main features of these opinions appear in the Venice Commission's compilation concerning freedom of expression and media (CDLPI(2020)008 of 07 July 2020).

²⁶ Вид. ECtHR *Cordova v. Italy* (no. 2), no. 45649/99, 30 January 2003, par. 64.; *Syngelidis v. Greece*, no. 24895/07, 11 February 2010, par. 44.

²⁷ Вид. ECHR, арт. 17.

²⁸ ECtHR, *Pastörs v. Germany*, no. 55225/14, 3 October 2019, par. 47.

посланици понашају недолично и ремете рад парламента. Међутим, Суд упозорава да правила о унутрашњем раду парламента не смеју бити злоупотребљена од стране већине у циљу угрожавања опозиције. Парламентарна мањина мора бити заштићена од злоупотреба већине, и то чак и путем судске контроле.

Свака мера лишавања слободе због садржаја политичког говора је изузетно проблематична у смислу чл. 10. ЕКЉП и мора се пажљиво и детаљно испитати и утврдити. Суд је утврдио кршење чл. 10. када је члан опозиционе странке лишен посланичког имунитета и стављен у притвор, чиме му је онемогућено да: обавља своја права и дужности и да учествује у кључним изборним кампањама.²⁹ Такве мере често доводе до гушења плурализма и ограничавања слободе политичке расправе. Притварање политичких активиста, Суд је окарактерисао као средство за потискивање политичког плурализма, који је саставни део ефикасне политичке демократије засноване на владавини права, чиме се директно нарушава сама суштина демократије.³⁰

У том контексту, јасноћа законских одредби које ограничавају слободу говора има круцијални значај. Венецијанска комисија је нагласила да ограничења слободе изражавања морају обезбедити правну сигурност кроз јасне правне норме (нпр. избегавањем нејасних израза као што су: „моралност“, „част и достојанство“, „мир и склад у земљи“, „повезаност са терористичким организацијама“, „индиректно подстицање на дискриминацију“, „религиозни фанатизам“ или „лажне вести“).

За Парламентарну скупштину, појам „говор мржње“³¹ треба тумачити уском интерпретацијом, и не сме се проширивати на критику – чак и оштру – владе, државних институција и њихових политика и пракси, нити на залагање за радикалне промене, далекосежну аутономију или независност неког региона. Иако признаје право држава да се боре против тероризма, Скупштина је указала на ризике по демократију које доноси затварање политичара због изјава датих у оквиру обављања њиховог политичког мандата. То се често заснива на: нејасно формулисаним и прешироко тумаченим националним законским нормама у области борбе против тероризма, као и на строгим казнама,

²⁹ ECtHR, *Selahattin Demirtaş v. Turkey* (no. 2) [GC], no. 14305/17, 22 December 2020.

³⁰ ECtHR, *Navalnyy v. Russia*, nos. 29580/12 and 4 others, 15 November 2018, par. 175.

³¹ Комитет министара Савета Европе је 1997. године је појмовно одредио „говор мржње“ као: „покривање свих облика изражавања који шире, подстичу, промовишу или оправдавају расну мржњу, ксенофобију, антисемитизам или друге облике мржње засноване на нетолеранцији, укључујући: нетолеранцију изражену агресивним национализмом и етноцентризмом, дискриминацијом и непријатељством према мањинама, мигрантима и људима имигрантског порекла. Council of Europe, Committee of Ministers, Appendix to Recommendation No. R (97) 20, <https://rm.coe.int/1680505d5b> (датум посете: 01.07.2025). Документи Савета Европе објављени су у публикацији "Зборник правних инструмената Савета Европе у вези са медијима", Савет Европе и Спринг, 2002. : <https://www.coe.int/en/web/freedom-expression> (датум посете: 01.07. 2025).

укључујући затворске казне, које кривични судови изричу због увреде или клевете.³²

Парламентарна скупштина је истакла да слобода говора није неограничена и да говор мржње, којим се подстиче насиље према одређеним људима или групама на основу расе, порекла, вере или политичког мишљења, као и позиви на насилно рушење демократских институција, нису заштићени. Слично томе, политички говор који подстиче насиље не ужива заштиту слободе изражавања. На пример, приликом процене да ли су ограничења сепаратистичког дискурса у складу са ЕКЉП, Суд прави разлику између: с једне стране, говора који не представља подстицај на насиље, оружани отпор или устанак и који не садржи говор мржње („мирни“ или „демократски“ дискурс) – такав говор је заштићен Чланом 10. ЕКЉП, чак и ако заговара промене у унутрашњем уређењу државе или њеном уставу, а с друге стране, говор који заговара или одобрава насилна кривична дела –није заштићен чл. 10. ЕКЉП. Чак и када је политички говор заштићен чл. 10, он може бити ограничен на основу ст. 2. тог члана, према којем се ограничења могу увести, на пример, ако су: прописана законом, неопходна у демократском друштву, у интересу националне безбедности, територијалног интегритета или јавне безбедности, или ради заштите угледа или права других.³³

Иако је доследно становишту да постоји мало простора за ограничења политичког говора или расправа о питањима од јавног интереса, Суд је у предмету *Erbakan v. Turkey* нагласио: „...толеранција и поштовање достојанства свих људских бића представља темеље демократског, плуралистичког друштва. Стога, као начело, може се сматрати неопходним у одређеним демократским друштвима да се санкционишу или пак спрече сви облици изражавања који шире, подстичу, промовишу или оправдавају мржњу засновану на нетолеранцији, под условом да су 'формалности', 'услови', 'ограничења' или 'казне' сразмерни легитимном циљу који се жели постићи.“³⁴

Мешања у остваривање права на слободан политички говор, која имају за циљ заштиту националне безбедности и јавног поретка, морају бити оправдана стварном и непосредном опасношћу или утицајем на националну безбедност и јавни поредак. Поред тога, појмови националне безбедности и јавне безбедности морају се тумачити уско и рестриктивно.³⁵ На основу

³² Parliamentary Assembly Resolution 2381, Paragraphs 8 and 8.4 on “The functioning of democratic institutions in Turkey”, 2021.

³³ Guide on Article 10 of the European Convention on Human Rights, Freedom of expression, par. 541, <https://www.coe.int/en/web/human-rights-convention/expression> (датум посете: 05.07.2025.) See also ECtHR, *Geger v. Turkey* [GC], no. 24919/94, 8 July 1999, par. 50; ECtHR, *Erdal Taş v. Turkey*, no 77650/01, 19 December 2006, par. 38.

³⁴ ECtHR, *Erbakan v. Turkey*, no. 59405/00, 6 July 2006, par. 56.

³⁵ ECtHR, *Gül and Others v. Turkey*, no. 4870/02, 8 June 2010, par. 42-44; ECtHR, *Kılıç and Eren v. Turkey*, no. 43807/07, 29 November 2011, par. 29-30.

правних обавеза које је утврдио Европски суд за људска права, и друге институције Савета Европе развиле су стандарде који систематски регулишу ова питања.

Општи приступ Групе држава против корупције (*GRECO*) у њеном 4. и 5. кругу евалуације – који се односе на превенцију корупције међу посланицима и на унапређење интегритета у централним властима (највише извршне функције) – јесте да се позове на: јачање етичких оквира за народне посланике и чланове извршне власти, спровођење провере интегритета, усвајање кодекса понашања, подстицање шире културе политичког интегритета и спречавање злоупотребе власти с циљем угушивања слободе изражавања.³⁶

Европска комисија против расизма и нетолеранције (*ECRI*) препоручује: „контра-говор“, саморегулацију политичких странака, парламената и других изабраних тела, повлачење финансијске и друге подршке странкама које прибегавају говору мржње, остваривање грађанске, управне и кривичне одговорност, и - у веома озбиљним случајевима као што је подстицање на насиље - чак и забрану политичких странака.³⁷ Истовремено, *ECRI* наглашава да се борба против говора мржње не сме злоупотребити за сузбијање критике опозиције.

Комитет министара је усвојио Препоруку државама чланицама о борби против говора мржње, у којој се: јавни званичници, изабрана тела, и политичке странке наводе као кључни актери, који могу одиграти важну улогу у превенцији и сузбијању говора мржње и у промоцији културе и инклузивности.³⁸ Препоруком се истиче да посебно носиоци јавних и политичких функција, треба да „избегавају учествовање у, подржавање или ширење говора мржње“, те тиме дају позитиван пример поштовања и развоја политичке културе и унапређења људских права, посебно кроз осуду говора мржње. Осим тога, државе чланице се позивају да подстичу и јачају ауторитет: парламента, изборних тела и политичких странака да развију кодексе понашања против говора мржње, нарочито током изборних кампања и дебата, да избегавају изразе који могу подстаћи нетолеранцију и да отворено осуђују сваки говор мржње.³⁹

³⁶ У својим извештајима о Србији, *GRECO* је указао: Да Кодекс понашања народних посланика постоји, али није примењиван ефикасно Да непристојан говор, говор мржње и злоупотреба парламентарног имунитета нису довољно санкционисани Да постоји ризик од политичке злоупотребе јавне функције, укључујући утицај на медије и правосудје. Четврти круг евалуације, 2022, <https://rm.coe.int/-greco-greco-90-/1680a5ff35>, (датум посете: 03.07.2025).

³⁷ European Commission against Racism and Intolerance, General Policy Recommendation No. 15 on combating hate speech, adopted on 8 December 2015.

³⁸ Recommendation CM/Rec(2022)/16 on combating hate speech, see Chapter 3, art. 28.

³⁹ Исто, art. 29.

3.1. Ограничења политичког говора у Републици Србији

Устав, закони и други правни акти Републике Србије предвиђају ситуације у којима се слобода изражавања може ограничити, посебно у контексту политичког говора, када он прелази у говор мржње, дискриминацију или угрожавање других права. Уставом Србије гарантована је слобода говора и изражавања, али предвиђа ограничења „због повреде права и репутације других лица“, „ангажовања судова“, „заштите јавног здравља, морала и националне безбедности.“⁴⁰ Ова уставна одредба омогућава ограничење изражавања искључиво под наведеним условима, уз нужно постојање легитимног циља. Такође, забрањено је изазивање расне, верске и националне мржње и нетрпељивости.⁴¹ Ово је директна уставна забрана сваког облика говора који позива на мржњу, што укључује и политички говор када прелази границе легитимне критике.

Кривичним закоником Републике Србије санкционисани су говори и поступци који угрожавају друштвени живот и могу довести до насиља или дискриминације.⁴² Затим, заштићено је право грађана на политички ангажман, као и слобода политичког изражавања.⁴³ Политички говор који служи прикривеним циљевима или злоупотреби власти такође може бити предмет казнене одговорности.⁴⁴

Медијским законодавством је предвиђено да политичким партијама и кандидатима треба омогућити равноправан приступ и третман у медијима, нарочито оних које контролише или који су у власништву државе. Смисао је да гласачи могу бити информисани о политичким платформама, ставовима и циљевима, на поштен и непристрасан начин. Ово се односи на све врсте медија, укључујући радио, телевизију, штампане медије и интернет.⁴⁵ Законом о јавном информисању и медијима се забрањује објављивање медијских садржаја којима се подстиче дискриминација, мржња или насиље према лицу или

⁴⁰ Устав Републике Србије, Сл. гласник РС, бр. 98/2006, 115/2021, чл. 46.

⁴¹ Устав Републике Србије, бр. чл. 49.

⁴² „Ко јавно подстиче или распирује мржњу, раздор или нетрпељивост засновану на раси, боји коже, верској, националној или етничкој припадности... казниће се затвором од шест месеци до пет година.“ Кривични Законик Републике Србије, Сл. гласник РС, бр. 85/2005, 88/2005 - испр., 107/2005 - испр., 72/2009, 111/2009, 121/2012, 104/2013, 108/2014, 94/2016, 35/2019 и 94/2024, чл. 317.

⁴³ „Ко другоме силом, претњом или на други противправан начин спречи или омета политичко деловање... казниће се затвором до три године.“ Кривични законик Републике Србије, чл. 344.

⁴⁴ Кривични законик Републике Србије, чл. 336а.

⁴⁵ Вучковић, Ј., *Електронска демократија и електронско гласање*, Зборник радова: *Усклађивање правног система Србије са стандардима ЕУ*, књ. 9, Крагујевац, 2021, стр. 150-154.

групи.⁴⁶ Медији имају дужност да поштују: истинитост информација, непристраност, достојанство личности и да избегавају говор мржње, посебно у политичким садржајима током изборних кампања.

Регулаторно тело за електронске медије (РЕМ) има овлашћења да надзире и санкционише медије у случајевима непримереног политичког садржаја. Пружаоци медијских услуга дужни су да обезбеде поштовање људских права, забрану говора мржње и равноправну заступљеност политичких актера. РЕМ може изрећи мере против емитера који: емитују говор мржње, омогућавају дискриминаторне изјаве, или крше начела равноправности у медијском простору током изборних кампања.⁴⁷

Законом о забрани дискриминације, као општим правним оквиром за спречавање и заштиту од дискриминације у свим областима друштвеног живота, са циљем једнаког третмана свих лица, уз подстицање толеранције, различитости и равноправности, забрањен је сваки говор који подстиче мржњу, насиље или дискриминацију према било којој особи или групи. Повереник за заштиту равноправности може покренути поступак против политичара или јавних личности уколико њихов говор садржи дискриминаторне елементе.⁴⁸

Политички говори народних представника Народне скупштине Републике Србије детаљно су регулисани Пословником Народне скупштине – који представља израз начела парламентарне аутономије и извор правила целокупног скупштинског живота. Пословничке норме омогућавају да се политичка дебата води у границама, достојанствене расправе, сучељавања аргумената, поштовања саговорника и расправе - али и да се спречи злоупотреба ове слободе у виду увреда, омаловажавања и дискриминације саговорника. Посланици могу износити политичке ставове, али само у складу са Пословником и правилима која штите ред, достојанство институције и грађана.⁴⁹ Правила понашања и неговање општих етичких вредности народних посланика Републике Србије, детаљно су уређена Кодексом понашања народних посланика Републике Србије.⁵⁰

4. Ограничења од стране недржавних актера

Услед технолошког и дигиталног напретка политички дискурс се све више одвија у оквиру медија и на интернет платформама, не само у оквиру пленарних парламентарних заседања и рада парламентарних помоћних радних

⁴⁶ Закон о јавном информисању и медијима, Сл. гласник РС, бр. 92/2023, 51/2025, чл. 75.

⁴⁷ Вид. Закон о електронским медијима, Сл. гласник РС, бр. 92/2023, 51/2025, чл. 47.

⁴⁸ Вид. Закон о забрани дискриминације, Сл. гласник РС, бр. 22/2009, 52/2021, чл. 12, 33.

⁴⁹ Пословник Народне скупштине Републике Србије, Сл. гласник РС, бр. 20/2012, чл. 105-111.

⁵⁰ Кодекс понашања народних посланика Републике Србије, Сл. гласник РС, бр. 56/2020, 93/2021, вид. Ковачевић, А., *нав. чланак*, стр. 174.

тела. Медији имају значајан допринос у развоју јавне дебате, политичког плурализма и свести о различитим мишљењима, првенствено тиме што различитим друштвеним групама, укључујући етичке, верске, културне и друге мањине, пружају могућност да примају и саопштавају информације, да артикулишу ставове и размењују идеје. Са друге стране доступност и брзина протока информација, довела је и до мноштва произвољности у њиховом тумачењу и разумевању. Проблем дезинформисања и лажних вести, постао је један од доминантних проблема, али истовремено и непрестани изазов на пољу правне заштите људских права и слобода, како у овој сфери, тако и у свим другим. Тако, описано стање представља и посебан изазов за очување слободне политичке дебате. Релативно нова област обухвата ограничења која приватне интернет платформе намећу због штетног садржаја, као што су говор мржње, подстицање на насиље и дезинформације. Међутим, са друге стране, несразмерна ограничења могу угрозити слободу политичког дискурса, нарочито ако свака платформа примењује сопствене стандарде или ако користе „вештачку интелигенцију“ за аутоматско уклањање садржаја у политичком дискурсу.

Реч је о феномену који нема нормативна ограничења, те је све више видљива неопходност постојања уједначених транспарентних правила и норми на међународном нивоу. Савет Европе континуирано промовише приступ заснован на владавини права у управљању дигиталним платформама и другим посредницима, при чему је саморегулација важна, али допунска форма управљања. Године 2018. Комитет министара усвојио је Препоруку о улози и одговорностима интернет посредника, у којој се препознаје уредничка улога платформи и позива државе да им доделе одговарајуће одговорности.⁵¹ Иако промене у регулаторним и правним оквирима носе ризик од претеране контроле и системског ефекта застрашивања на слободу изражавања, ова тема представља прилику и за јавне и за приватне актере да допринесу отвореном и слободном, али одговорном и уравнотеженом јавном дискурсу. Рад Савета Европе у области дигиталне трансформације има посебан значај у овом контексту, нарочито у погледу смерница о добрим праксама за формирање јавног мишљења у дигиталном окружењу.⁵²

5. Закључак

Слобода изражавања представља једно од кључних права савременог демократског друштва. Омогућава појединцима и групама да слободно износе своје мишљење, ставове, критике и информације, чиме се подстиче

⁵¹ Recommendation CM/Rec(20 18)2 on the role and responsibilities of internet intermediaries.

⁵² The recently (5 July 2022) adopted EU Digital Services Act, which aims to modernise the e-Commerce Directive in relation to illegal content, transparent advertising and disinformation online will reenforce the regulatory framework applicable as it shall govern platforms operating in the EU also from non-EU member states.

плурализам, јавна расправа и контрола власти. Ипак, ово право није неограничено – оно подлеже одређеним ограничењима када је потребно заштитити друга основна права као што су достојанство, безбедност, јавни ред и права других људи. У том контексту, слобода изражавања мора бити сразмерно примењена, посебно у медијском простору, политичкој арени и интернет платформама, где њена злоупотреба може довести до ширења говора мржње, дезинформација или подстицања на насиље. У савременом дигиталном добу, изазови везани за политички говор постају све комплекснији, што захтева прецизно и одговорно правно уређење. Анализа чл. 10. Европске конвенције о људским правима и праксе Европског суда за људска права указује на важност постављања јасних граница дозвољеног говора, посебно када је реч о говору мржње и подстицању на насиље. Истовремено, улога народних посланика као носилаца политичког изражавања захтева посебну пажњу, јер они имају дужност да доприносе јавном дијалогу без нарушавања основних права других.

Последњих година, сразмера у примени и заштити слободе изражавања је више пута била на испиту. Напори Савета Европе да се повећају гаранције за заштиту слободе говора – како онлајн, тако и ван мреже – укључили су конкретне смернице за државе чланице. У садашњим изазовним околностима, обезбеђивање демократске дебате постаје још хитније. Посланици и сви политички представници имају веома важну улогу – како у остваривању свог права на слободу изражавања (нарочито током вршења мандата), тако и у ширем смислу, кроз показивање толеранције према критици и поштовање демократских институција.

Српском правном оквиру, потребно је обезбедити доследну и уравнотежену примену уставних, кривичних и медијских механизма којима се регулише политички говор. Само се тако може тежити идеалу праведног друштва у коме је политичко деловање слободно, али и одговорно, у складу са принципима демократског плурализма и владавине права.

*Anika Kovačević, Ph.D, Assistant Professor
Faculty of Law, University of Kragujevac*

CHALLENGES TO FREEDOM OF POLITICAL SPEECH IN THE DIGITAL AGE OF DEMOCRACY

Summary

The author analyzes the complex relationship between freedom of expression and political speech, with particular attention to the status and role of members of parliament in a democratic society. Freedom of expression is one of the fundamental

pillars of democracy, but it is not absolute—especially when it comes into conflict with other constitutionally protected values such as dignity, security, and public order. The paper specifically examines Article 10 of the European Convention on Human Rights and the case law of the European Court of Human Rights, highlighting the limits of permissible speech, particularly in the context of hate speech, incitement to violence, and discrimination. It also discusses the role of domestic legal mechanisms in Serbia—constitutional, criminal, and media-related—in regulating political expression, with an emphasis on the importance of a balanced approach that simultaneously protects freedom of political speech, prevents abuse, and ensures consistent application of the principles of democratic pluralism and the rule of law, in order to secure free but responsible political action.

Key words: *Freedom of speech, Political speech, limitations on political speech, European Court of Human Rights.*

Литература

- Barendt, E., *Freedom of Speech*. New Yourk, Oxford University Press, 2nd ed, 2007.
- Boyle., K, Shah., S., *Thought, Expression, Association and Assembly*, in: *International Human Rights Law* (eds. Moeckli D., Shah S., Sivakumaranm S., and Harris D.) , Oxford University Press, Oxford, 2014.
- Вучковић, Ј., Димитријевић, П., Ковачевић, А., *Политички систем, основни елементи*, Крагујевац, 2024.
- Вучковић, В., *Медији и медијско право*, Крагујевац, 2023.
- Вучковић, Ј., *Електронска демократија и електронско гласање*, Зборник радова: *Усклађивање правног система Србије са стандардима ЕУ*, књ. 9, Крагујевац, 2021,
- Ковачевић, А., *Парламентарна контрола државне управе у Републици Србији*, докторска дисертација, Правни факултет Универзитета у Крагујевцу, 2022,.
- Ковачевић, А., *Слобода говора у светлу парламентарних права посланика*, Зборник радова: *Савремени изазови у остваривању и заштити људских права*, Косовска Мировица, 2025.
- Марковић, Р., *Уставно право, дванаесто прегледано и поправљено издање*. Београд, 2014.
- Marmor, A., *Two Rights of the Freedom of Expression*, *Ratio Juris*, 2018.
- Моун, С., *Rights vs. Duties: Reclaiming Civic Balance*, *Boston Review*, 41(3)/2016.
- Николић, Д., *Медијско право*, Београд, 2001.
- Пејић, И., *Парламентарно право*, Ниш, 2011.
- Петров, В., *Парламентарно право*, Београд, 2015;
- Таховић, Ј., *Парламентарни имунитети*, *Анали Правног факултета у Београду*, бр. 2(2)/1953.

- Webber, G., *The Negotiable Constitution: On the Limitation of Rights*, Cambridge University Press, Cambridge, 2009;
- Устав Републике Србије, Сл. гласник РС, бр. 98/2006, 115/2021.
- Кривични Законик Републике Србије, Сл. гласник РС, бр. 85/2005, 88/2005 - испр., 107/2005 - испр., 72/2009, 111/2009, 121/2012, 104/2013, 108/2014, 94/2016, 35/2019 и 94/2024.
- Закон о јавном информисању и медијима, Сл. гласник РС, бр. 92/2023, 51/2025.
- Закон о електронским медијима, Сл. гласник РС, бр. 92/2023, 51/2025.
- Закон о забрани дискриминације, Сл. гласник РС, бр. 22/2009, 52/2021.
- Пословник Народне скупштине Републике Србије, Сл. гласник РС, бр. 20/2012.
- Кодекс понашања народних посланика Републике Србије, Сл. гласник РС 56/2020, 93/2021.
- European Convention on Human Rights (ECHR), Signed in 1950 by the Council of Europe;
- International Covenant on Civil and Political Rights, opened for signature 16. December 1966.
- Declaration on freedom of political debate in the media*, Adopted by the Committee of Ministers on 12 February 2004 at the 872nd meeting of the Ministers' Deputies.
- Parliamentary Assembly Resolution 2381, Paragraphs 8 and 8.4 on "The functioning of democratic institutions in Turkey", 2021.
- Recommendation CM/Rec(2018)2 on the role and responsibilities of internet intermediaries.
- Recommendation CM/Rec(2022)16 on combating hate speech.
- European Commission against Racism and Intolerance, General Policy Recommendation No. 15 on combating hate speech, adopted on 8 December 2015.
- Report of the Commissioner for Human Rights following her visit to Bulgaria from 25 to 29 November 2019 (31 March 2020, CommDH(2020)8).
- The main features of these opinions appear in the Venice Commission's compilation concerning freedom of expression and media (CDLPI(2020)008 of 07 July 2020.
- ECtHR, *Handyside v. the United Kingdom*, no. 5493/72, 7 December 1976.
- ECtHR, *Castells v. Spain*, no. 11798/85, 23 April 1992.
- ECtHR, *Jerusalem v. Austria*, no. 26958/95, 27 February 2001.
- ECtHR *A. v. the United Kingdom*, бр. 35373/97, 17. децембар 2002.
- ECtHR *Cordova v. Italy* (no. 2), no. 45649/99, 30 January 2003.
- ECtHR *Kart v. Turkey* [GC], бр. 8917/05, 3. децембар 2009.
- ECtHR, *Gül and Others v. Turkey*, no. 4870/02, 8 June 2010.
- ECtHR, *Kılıç and Eren v. Turkey*, no. 43807/07, 29 November 2011.
- ECtHR, *Eğitim ve Bilim Emekçileri Sendikası v. Turkey*, no. 20641/05, 25 September 2012;
- ECtHR, *Pastörs v. Germany*, no. 55225/14, 3 October 2019.
- Council of Europe, Committee of Ministers, Appendix to Recommendation No. R (97) 20, <https://rm.coe.int/1680505d5b>
- Документи Савета Европе објављени су у публикацији "Зборник правних инструмената Савета Европе у вези са медијима", Савет Европе и Спринг, 2002, <https://www.coe.int/en/web/freedom-expression>
- Guide on Article 10 of the European Convention on Human Rights, Freedom of expression <https://www.coe.int/en/web/human-rights-convention/expression>
- Четврти круг евалуације, спречавање корупције у односу на народне посланике, судије и тужиоце, 2022, <https://rm.coe.int/-greco-greco-90-/1680a5ff35>