



**EUROPEAN COURT OF HUMAN RIGHTS  
COUR EUROPÉENNE DES DROITS DE L'HOMME**

ЧЕТВРТО ОДЕЉЕЊЕ

**ПРЕДМЕТ ШАБАНОВИЋ против ЦРНЕ ГОРЕ И СРБИЈЕ**

*(Представка број 5995/06)*

ПРЕСУДА

СТРАЗБУР

31. мај 2011. године

*Ова пресуда ће постати правоснажна у околностима предвиђеним чланом 44, став 2 Конвенције. Могуће су редакторске промене.*



## **У предмету Шабановић против Црне Горе и Србије,**

Европски суд за људска права (Четврто одељење), у Већу састављеном од:

Nicolas Bratza, *председник,*

Lech Garlicki,

Ljiljana Mijović,

Päivi Hirvelä,

Ledi Bianku,

Zdravka Kalaydjieva,

Nebojša Vučinić, *судије,*

и Lawrence Early, *секретар одељења,*

после већања на затвореној седници одржаној 10. маја 2011. године, изриче следећу пресуду, која је усвојена тог дана:

## **ПОСТУПАК**

1. Предмет је формиран на основу представке (број 5995/06) против Црне Горе и Србије, коју је Суду према члану 34. Конвенције за заштиту људских права и основних слобода (у даљем тексту: „Конвенција“), поднео држављанин Црне Горе, г. Зоран Шабановић (у даљем тексту: „Подносилац представке“), 19. јануара 2006. године.

2. Подносиоца представке је заступао г. Ј. Пејовић, адвокат из Херцег Новог. Владу Црне Горе (у даљем тексту: „Влада“) заступао је њен заступник, г. З. Пажин.

3. Подносилац представке жалио се према члану 10. Конвенције због повреде његовог права на слободу изражавања на основу кривичне осуде.

4. Председник Четвртог одељења је 19. априла 2010. године одлучио да Владу обавести о представци. Такође је одлучено да се допуштеност и основаност представке разматрају истовремено (члан 29. став 1.).

## **ЧИЊЕНИЦЕ**

### **I. ОКОЛНОСТИ ПРЕДМЕТА**

5. Подносилац представке је рођен 1954. године и живи у Херцег Новом.

6. Чињенице предмета, како су их странке изнеле, могу се сумирати како следи.

## **1. Новински чланак и каснија конференција за штампу**

7. "Црногорске дневне новине" су 6. фебруара 2003. године објавиле чланак о квалитету воде у подручју Херцег Новог, под насловом „Славине пуне бактерија“. У чланку се каже да сви тренутни извори воде садрже разне бактерије. Ове оцене су се заснивале на извештају „Института за здравље Црне Горе“, који је тражио главни републички водопривредни инспектор, у даљем тексту: „Главни инспектор“), очигледно ради испитивања могућности прикључења додатних извора на водоводну мрежу. Исти чланак је садржао изјаву подносиоца представке, у ту време директора јавног предузећа под називом „ЈП Водовод и канализација“, у даљем тексту: „Предузеће Водовод“ и члана Социјалистичке народне партије (СНП)<sup>1</sup>, да му није позната предметна анализа, али да се вода редовно испитује и увек филтрира пре пумпања у систем.

8. Подносилац представке је истог дана одржао конференцију за штампу као одговор на горе наведени чланак. Подносилац представке је изјавио да се, прво, сва вода из славина филтрира пре пумпања у водоводни систем и да је, тиме, безбедна за јавну употребу. Друго, Главни инспектор промовише интересе два приватна предузећа која су већ добила дозволе да развију додатне изворе воде и, најзад, Главни инспектор је добио налог да то уради од Демократске партије социјалиста (ДПС)<sup>2</sup>, а да су сама предметна предузећа своје дозволе добиле незаконито. Ова изјава је објављена у неколико дневних новина.

## **2. Кривични поступак**

9. Главни инспектор је 7. априла 2003. године поднео приватну кривичну тужбу против подносиоца представке због клевете, тврдећи да су његове изјаве нетачне и, према томе, штетне за његову част и углед.

10. Основни суд у Подгорици је 4. септембра 2003. године одржао главно рочиште, на коме је подносилац представке изјавио да његова изјава није клеветничка, већ да је „то вредносни суд, који он може да докаже“. Он је изјавио да је обавештен о резултатима анализе воде три дана после конференције за штампу, и да се у анализи јасно наводи да је вода из водовода потребног квалитета и да није опасна за здравље. Објаснио је да очигледно постоје два извештаја, један који се односи на изворе воде и други који се односи на третирану воду. Он није оспорио право Главног инспектора да тражи анализу воде, пошто му је

---

<sup>1</sup> СНП је била опозициона партија на нивоу државе.

<sup>2</sup> ДПС је била главни партнер у владајућој коалицији Владе на нивоу државе.

то дужност, али подносилац представке није сматрао да треба објавити анализу нетретиране воде, већ само анализу третиране воде. Најзад, предложио је да суд прочита чланак „Славине пуне бактерија“ да би разумео контекст у ком је дата спорна изјава, и да треба да прибави списе других поступака у току између Водовода и Канализације и два приватна предметна предузећа.

11. Суд је на истом рочишту саслушао и Главног инспектора. Он је изјавио да је увек радио професионално и да не ради ни по чијем налогу, и да је он сам поднео кривичну пријаву против једног од та два предузећа. Изјавио је да је наложио предметну анализу пошто се консултовао са министром, „који ме је подржао у томе“. Он је нагласио да наслов новинског чланка није имао никакве везе са њим, пошто „новине пишу [...] по сопственом нахођењу“, иако су му се обраћале да би добиле податке. Међутим, њега „није интересовало зашто су новине писале о овом конкретном питању нити зашто нијесу објављивали о анализи третиране воде...“, а његова главна брига је да докаже да је конкретан извор воде одговарајућег квалитета и да може да се користи.

12. Суд је истог дана прогласио подносиоца представке кривим и казнио га казном затвора од три месеца. Ова казна је, међутим, одложена и неће се извршити сем ако подносилац представке учини друго кривично дело у року од две године.

13. У изреци пресуде утврђено је да само следећа изјава представља клевету, односно да је „нетачна“ и „штетна за част и углед приватног тужиоца“:

„Инспектор [...] ради у интересу и на захтев [та два предузећа], како му наложи ДПС“.

14. Суд је у образложењу навео да изјава подносиоца представке није поткрепљена чињеницама и одбацио одбрану подносиоца представке да је то само вредносни суд. По мишљењу суда, подносилац представке је био свестан да је могао нанети штету части и угледу приватног тужиоца и да је тиме имао клеветничку намеру. Суд је одбио да прочита новински чланак и да тражи списе поступака на које се подносилац представке позива пошто би то само задржало поступак и, у сваком случају, ни једно ни друго није битно за поступак у питању.

15. Неодређеног датума после тога подносилац представке је уложио жалбу. Он је прво навео да је Главни инспектор тражио наведену анализу да би размотрио могућност повезивања извора воде којима управљају два приватна предузећа на водоводну мрежу. Друго, постојале су две анализе воде, пре и после њеног третирања, али је Главни инспектор новинама доставио само анализу нетретиране воде. Треће, сам Главни инспектор није реаговао на обмањујући наслов

чланка који наводи да су славине пуне бактерија, зато што то њега није интересовало. Четврто, суд је одбио да прочита новински чланак, без ког је било немогуће закључити да је његова намера била да оклевета приватног тужиоца. Најзад, он није сматрао да је клевета што је рекао да „влади службеник ради према упутствима владајуће странке“, нити да се његов одговор на такав чланак може сматрати клеветом приватног тужиоца.

16. Пресуду од 4. септембра 2003. године Виши суд у Подгорици је потврдио 1. новембра 2005. године, који је у потпуности потврдио разлоге које је дао Основни суд. Против ове пресуде није уложена делотворна жалба Суду Србије и Црне Горе (види ст. 17-18 и 29. у даљем тексту).

## II. РЕЛЕВАНТНО ДОМАЋЕ ПРАВО

### **A. Уставна повеља Државне заједнице Србија и Црна Гора (објављена у „Службеном листу Србије и Црне Горе“, број 1/03)**

17. Члан 9. став 1. Уставне повеље предвиђао је да обе државе чланице регулишу, јемче и штите људска права на својој територији.

18. Релевантни део члана 46. предвиђао је да Суд Србије и Црне Горе разматра притужбе уложене од стране грађана у предметима где је нека установа Србије и Црне Горе повредила њихова права и слободе загарантоване Уставном повељом, ако није обезбеђена друга накнада.

### **B. Устав Републике Црне Горе (објављен у „Службеном гласнику Републике Црне Горе“ – Сл. гласник ЦГ – број 48/92)**

19. Члан 34. став 2. је предвиђао слободу јавног изражавања мишљења.

20. Члан 35. став 2. је предвиђао да грађани имају право да изражавају и објављују своја мишљења путем средстава јавног информисања.

### **B. Кривични закон Републике Црне Горе (објављен у Сл. гласнику ЦГ, бр. 42/93, 14/94, 27/94, 30/02, 56/03)**

21. Релевантне одредбе овог закона гласе како следи:

**Члан 76. ст. 1, 2 и 4**

“Свако ко, у односу на другога, изјави или шири неистину која може штетити његовој части и угледу кажњава се новчано или затвором од најдуже шест месеци.

Свако ко учини једно од дела описаних у [горњем] ставу ... путем штампе, радија или телевизије ... [, на други начин путем средстава јавног информисања,] ... или на јавном скупу кажњава се затвором од најдуже годину дана.

...

Ако окривљени докаже да су његове тврдње тачне или ако докаже да је имао оправдан основ да верује у истинитост тврдњи које је изрекао или ширио, он се не кажњава за клевету, али може бити кажњен за прекршај или увреду ...”

**Члан 80. став 1.**

„Окривљени се не кажњава за вређање другог лица ако то чини у ... озбиљној критици, у обављању службене дужности, [...] у одбрани неког права или оправданог интереса, или ако се из начина његовог изражавања види да нема намере ниподаштавања.”

**Г. Основни кривични закон (објављен у „Службеном листу Социјалистичке Савезне Републике Југославије, бр. 44/76, 36/77, 34/84, 37/84, 74/87, 57/89, 3/90, 38/90, 45/90, 54/90, и „Службеном листу Савезне Републике Југославије“, бр. 35/92, 37/93, 24/94)**

22. Релевантне одредбе овог закона гласе како следи:

**Члан 51.**

“... Сврха условне казне ... је да се казна ... за друштвено мање опасна дела не одређује ... када се... може очекивати да ће упозорење да постоји претња казне (условне казне) ... бити ... [довољно да застраши починиоца] ... да учини неко [друго] кривично дело.”

**Члан 52. став 1.**

„У поступању са условном казном, суд одређује казну лицу које је починило кривично дело и истовремено ће наложити да се ова казна неће извршити ако осуђено лице не почини друго кривично дело у [предвиђеном] року, који не може бити краћи од једне ни дужи од пет година укупно (рок условне казне).“

**Члан 53. став 4.**

„Приликом одлучивања да ли да одреди условну казну, суд узима у обзир сврху [ове] казне, личност починиоца, његово понашање пре и после учињеног кривичног дела, степен кривичне одговорности, као и све друге околности под којима је то дело учињено.“

**Члан 54. ст. 1 и 2.**

„Суд опозива условну казну [и налаже њено извршење] ако, за време условне казне, окривљено лице учини једно или више [додатних] кривичних дела за које је осуђен затвором на период од две или више година.

Ако, за време условне казне, окривљено лице учини једно или више [додатних] кривичних дела за које је осуђен затвором на период од две или више година или новчано кажњен, суд, пошто размотри све околности ... укључујући и сличност учињених кривичних дела ... одлучује да ли да опозове условну казну ...”.

### III. МЕЂУНАРОДНИ ДОКУМЕНТ НА КОЈИ СЕ ВЛАДА ПОЗВАЛА

23. Влада се, *inter alia*, позвала на Конвенцију о приступу информацијама, јавном учешћу и одлучивању и приступу правди у стварима животне средине (коју је усвојио УНЕЦЕ – Економска комисија Уједињених Нација за Европу – 25. јуна 1998. године).

24. Члан 5. став 1(в) те конвенције предвиђа да се у случају непосредне опасности људском здрављу или животној средини, било да је проузрокована активностима људи или је из природних узрока, све информације које омогућавају јавности да предузме мере да спречи или ублажи штету која проистиче из претње, а које чувају јавне власти, одмах и без задржавања објављују се јавности која може бити погођена.

### IV. ДРУГА РЕЛЕВАНТНА ДОКУМЕНТА

25. Парламентарна скупштина Савета Европе је 4. октобра 2007. године усвојила Резолуцију 1577 (2007), *Ка декриминализацији клевете*, у којима подстиче оне државе чланице које и даље прописују затворске казне за клевету, чак и ако се у ствари не спроводе, да их укину без одлагања.

## ПРАВО

### I. НАВОДНА ПОВРЕДА ЧЛАНА 10. КОНВЕНЦИЈЕ

26. Подносилац представке се жалио према члану 10. Конвенције због повреде слободе изражавања због кривичне оптужбе. Члан 10. гласи како следи:

„1. Свако има право на слободу изражавања. Ово право укључује слободу поседовања сопственог мишљења, примања и саопштавања информација и идеја без мешања јавне власти и без обзира на границе...

2. Пошто коришћење ових слобода повлачи за собом дужности и одговорности, оно се може подвргнути формалностима, условима, ограничењима или казнама прописаним законом и неопходним у демократском друштву ... заштите угледа или права других...“

#### А. Допуштеност

##### 1. Компатибилност *ratione personae*

27. Подносилац представке жалио се и против Црне Горе и против Србије.

28. Суд констатује да су обе државе чланице тадашње Државне заједнице Србија и Црна Гора одговорне за заштиту људских права на својој територији (види став 17. у горњем тексту). С обзиром на чињеницу да је цео кривични поступак вођен искључиво у оквиру надлежности судова Црне Горе, Суд сматра да је притужба подносиоца представке у односу на Црну Гору компатибилна *ratione personae* са одредбама Конвенције. Из истог разлога, његова је притужба, међутим, некомпатибилна *ratione personae* у односу на Србију, у смислу значења члана 35. став 3., и мора се одбацити сходно члану 35. став 4. Конвенције.

##### 2. Закључак

29. Суд је већ утврдио да жалба Суду Србије и Црне Горе није делотворно правно средство (види *Матијашевић против Србије*, број 23037/04, став 37., ЕЦХР 2006-Х). Он констатује да Влада Црне Горе није ставила никакву примедбу у вези са допуштеношћу представке у смислу члана 35. став 1. Конвенције. Суд сматра да притужба подносиоца представке у односу на Црну Гору није очигледно неоснована у смислу члана 35. став 3. Конвенције. Он даље констатује да није неподштена ни по једном другом основу. Због тога се мора прогласити допуштеном.



## Б. Основаност

### 1. Поднесци странака

30. Влада је изнела да је захтев подносиоца представке пре чињенично стање него вредносни суд, пошто је сам подносилац представке изјавио да то може да докаже, при чему вредносни судови не подлежу доказивању (види став 10. у горњем тексту). Штавише, чак и када изјава представља вредносни суд, она мора бити поткрепљена довољним чињеничним основама.

31. Влада је подсетила да није било потребе да подносилац представке одговори на новински чланак на конференцији за штампу пошто је већ одговорио у самом чланку (види став 7. у горњем тексту). Подносилац представке је злоупотребио слободу изражавања усмеравајући јавну расправу на Главног инспектора, са главним циљем да га дискредитује и прикаже као корумпираног.

32. Влада се даље ослонила на разне међународне документе, посебно на УНЕЦЕ Конвенцију о приступу информацијама, јавном учешћу и одлучивању и приступу правди у стварима животне средине, која предвиђа, *inter alia*, да све информације о томе како се могу спречити или ублажити штете које проистичу из евентуалне директне претње људском здрављу морају да се шире у јавности која може бити њима погођена без одлагања (види ст. 23 и 24 у горњем тексту).

33. Влада је подсетила да слобода изражавања повлачи за собом право на примање информација, али да је у јавном интересу да такве информације буду тачне, посебно када се односе на питање као што је квалитет воде за пиће.

34. Најзад, Влада је закључила да је ограничавање слободе изражавања у таквом случају неопходно у демократском друштву, да је кривична казна пропорционална законитом циљу коме се тежи и да, према томе, нема повреде члана 10. Конвенције.

35. Подносилац представке је дао закаснеле коментаре, који због тога нису сврстани у спис предмета.

### 2. Оцена Суда

36. Као што је Суд често приметио, слобода изражавања предвиђена чланом 10. представља једну од суштинских основа демократског друштва. Према ставу 2. тог члана, она се не примењује само на „информације“ или „идеје“ које се примају као повољне или се сматрају неувређљивим, већ и на оне које вређају, шокирају или узнемиравају (види, међу многим другим ауторитетима, *Castells против Шпаније*, 23. април 1992. године, став 42., серија А број 236, и *Vogt против Немачке*, 26. септембар 1995. године, став 52., серија А број 323).

37. Суд је такође већ утврдио право на давање, у доброј намери, информација о питањима од јавног интереса чак и када предметна изјава садржи нетачне и штетне информације о приватним појединцима (види, *mutatis mutandis*, *Bladet Tromsø u Stensaas против Норвешке* [ВВ], број 21980/93, ЕЦХР 1999-III) и нагласио да се мора узети у обзир да ли се предметни изрази односе на приватни живот неких лица или на њихово понашање и ставове у својству функционера (види *Dalban против Румуније* [ВВ], број 28114/95, став 50., ЕЦХР 1999-VI). Суд подсећа с тим у вези да виши државни службеници који поступају по службеној дужности подлежу већим границама прихватљиве критике од приватних појединаца (види *Thoma против Луксембурга*, број 38432/97, став 47., ЕЦХР 2001-III; *Pedersen u Baadsgaard против Данске* [ВВ], број 49017/99, став 80, ЕЦХР 2004-XI; *Mamère против Француске*, број 12697/03, став 27., ЕЦХР 2006-XIII; и *Dyundin против Русије*, број 37406/03, став 26., 14. октобар 2008. године).

38. У својој пракси, Суд прави разлику између чињеничног стања и вредносних судова. Док се постојање чињеница може приказати, истина вредносних судова не подлеже доказивању. Када нека изјава представља вредносни суд, пропорционалност мешања може зависити од тога да ли постоји довољна чињенична основа за спорну изјаву, пошто чак и вредносни суд без чињеничне основе која га поткрепљује може бити претеран (види, међу многим ауторитетима, *Steel u Morris против Уједињеног Краљевства*, број 68416/01, став 87. *in fine*, ЕЦХР 2005-II).

39. Најзад, Суд констатује да су природа и озбиљност одређене казне, као и „значај“ и „довољно“ образложење домаћих судова, питања од посебног значаја када је реч о процени пропорционалности мешања према члану 10. став 2. (види *Cumrănă and Mazăre против Румуније* [ВВ], број 33348/96, став 111., ЕЦХР 2004, и *Zana против Турске*, 25. новембар 1997. године, став 51., *Извештаји о пресудама и одлукама* 1997-VII), и подсећа да Влада треба увек да покаже одмереност у прибегавању кривичним казнама, посебно када постоје друга расположива средства накнаде (види *Castells против Шпаније*, цитиран у горњем тексту, став 46.).

40. Ако се вратимо на предметни случај, Суд констатује да предметна кривична пресуда очигледно представља мешање у право подносиоца представке на слободу изражавања. Пошто се осуда заснива на Кривичном законнику, ово се мешање, међутим, мора сматрати мешањем „предвиђеним законом“ у смислу значења члана 10. став 2. (види став 21. у горњем тексту). Даље, предметна пресуда је усвојена у тежњи ка легитимном циљу, наиме, „ради заштите угледа других лица“. Странке нису оспориле ово мишљење. Према томе, оно што остаје да се реши је да ли је мешање било „неопходно у

демократском друштву” или, другим речима, да ли је кривична осуда била пропорционална легитимном циљу коме се тежи.

41. С тим у вези, Суд прво констатује да је подносилац представке одговарао на новински чланак чији наслов наговештава да је вода за пиће загађена разним бактеријама. Чињеница да је подносилац представке сматрао да је његова дужност да као директор предузећа „Водовод и канализација“ одговори на тај чланак је разумљива. Друго, главни циљ организације конференције за штампу је био да се јавност обавести да је вода која се пумпа у систем третирана и да је тиме безбедна за употребу. Треће, иако је он такође критиковао Главног инспектора, та се критика односила на његово понашање и ставове у својству функционера, а не на његов приватни живот. Као што је констатовано у горњем тексту, виши државни службеници који поступају по службеној дужности подлежу већим границама прихватљиве критике од приватних појединаца (види став 37. у горњем тексту). За Суд, примедбе подносиоца представке, чак и ако се прихвати да су чињенично стање а не вредносни суд, нису биле безразложан напад на Главног инспектора већ пре, из перспективе подносиоца представке, грубо објашњење питања од великог јавног значаја које је предмет расправе.

42. Даље, Суд констатује да су домаћи судови, без обзира што их је подносилац представке охрабривао да то учине, пропустили да његове примедбе сагледају у ширем контексту, односно у расправи до које је дошло због квалитета воде за пиће у том подручју. С обзиром на овај прилично ограничен приступ овом питању, тешко се може рећи да се разлози које су домаћи судови дали могу сматрати битним и довољним.

43. Најзад, Суд подсећа да иако употреба казни из кривичног права у случајевима клевете није по себи непропорционална (види *Radio France и други против Француске*, број 53984/00, став 40., ЕЦХП 2004-II; *Lindon, Otchakovsky-Laurens и July против Француске* [BB], бр. 21279/02 и 36448/02, став 59., ЕЦХП 2007-XI; *Dhugolecki против Пољске*, број 23806/03, став 47., 24. фебруар 2009. године; и *Saaristo и други против Финске*, број 184/06, став 69 *in limine*, 12. октобар 2010. године), природа и озбиљност уведених казни су фактори који се морају узети у обзир (види, *mutatis mutandis*, *Cumpănă и Mazăre*, цитиран у горњем тексту, став 111.). С тим у вези, Суд такође подсећа на резолуцију Савета Европе, која је усвојена у међувремену, позивајући државе чланице које и даље предвиђају затворске казне за клевету, чак и ако се заправо не примењују, да их одмах укину (види став 25. у горњем тексту). У конкретном случају, Суд констатује са забринутошћу да је подносилац представке добио условну казну затвора, која се, под одређеним условима, могла претворити у казну затвора (види ст. 12 и 22., посебно члан 54. цитиран у њима).

44. С обзиром на горе наведено, посебно имајући на уму озбиљност предметне кривичне казне, и потврђујући дуготрајну праксу да према члану 10. став 2-Конвенције нема много простора за ограничења расправе о питањима од јавног значаја (види *Nilsen u Johnsen protiv Норвешке* [ВВ], број 23118/93, став 46., ЕЦХР 1999-VIII), Суд налази да предметно мешање није неопходно у демократском друштву. Према томе, дошло је до повреде члана 10. Конвенције.

## II. ПРИМЕНА ЧЛАНА 41. КОНВЕНЦИЈЕ

45. Члан 41 Конвенције прописује:

„Када Суд утврди прекршај Конвенције или протокола уз њу, а унутрашње право Високе стране уговорнице у питању омогућава само делимичну одштету, Суд ће, ако је то потребно, пружити правично задовољење оштећеној странци.“

46. Подносилац представке је тражио накнаду штете и трошкова у укупном износу од 100.000 евра (ЕУР) после истека рока за подношење захтева према члану 41.

47. Влада је оспорила захтев подносиоца представке као закаснео, необразложен, неадекватно висок и супротан пракси Суда.

48. Суд констатује да је захтев подносиоца представке за правично задовољење поднет 8. децембра 2010. године, месец дана после истека првобитног рока 8. новембра 2010. године. Суд даље констатује да подносилац представке није изнео ниједан оправдан разлог што није испоштовао захтеве Правила 60 став 2 Пословника Суда. У тим околностима, Суд сматра да овај захтев треба одбити.

## ИЗ ТИХ РАЗЛОГА, СУД ЈЕДНОГЛАСНО

1. *Проглашава* представку у односу на Црну Гору допуштеном, а представку у односу на Србију недопуштеном;
2. *Утврђује* да је Црна Гора повредила члан 10. Конвенције;
3. *Одбија* захтев подносиоца представке за правично задовољење.

Састављено на енглеском језику и достављено у писаној форми на дан 31. маја 2011. године у складу са правилом 77 ст. 2 и 3 Пословника Суда.

Lawrence Early  
Секретар

Nicolas Bratza  
Председник