

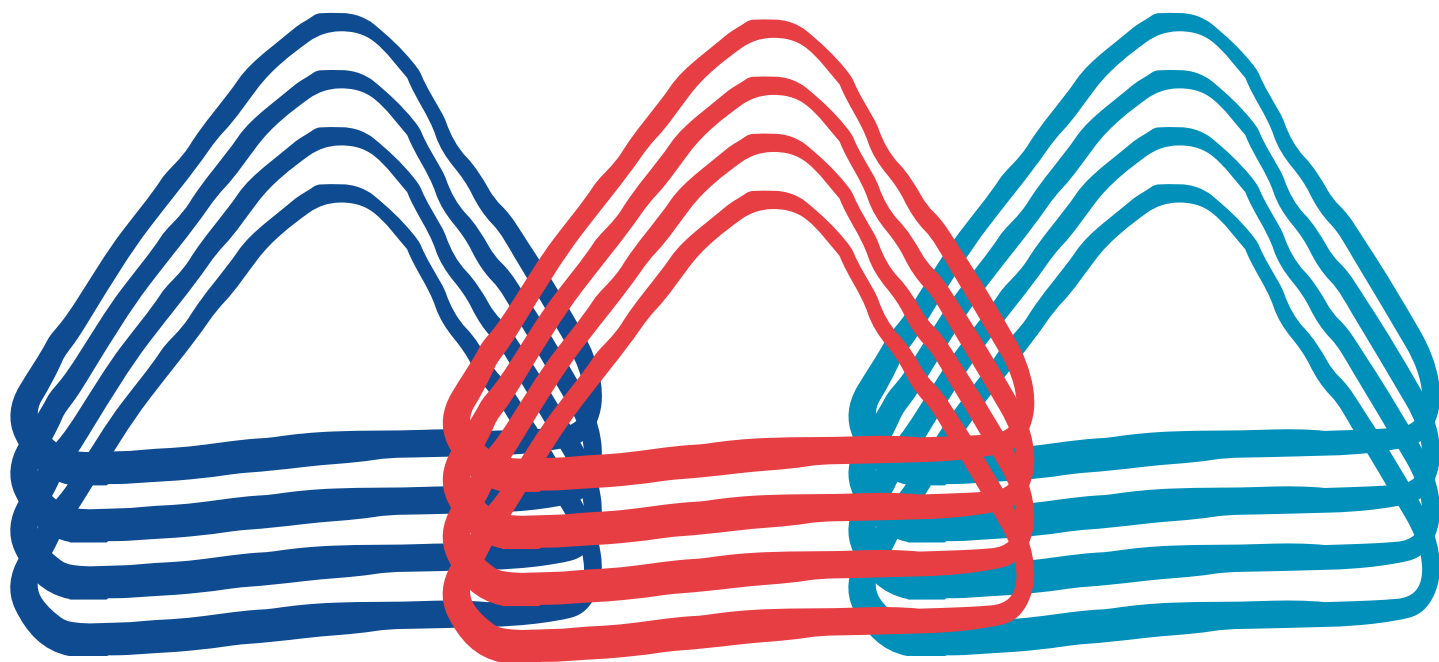


ZAJEDNO ZA  
AKTIVNO GRAĐANSKO  
DRUŠTVO



**PARTNERI**  
SRBIJA

# Nacrt izmena Zakona o javnom redu i miru u svetlu zaštite slobode izražavanja i budućeg DSA okruženja u Srbiji



**Autori analize:**

Damjan Mileusnić

Milica Tošić

**Saradnici na analizi:**

Ana Toskić Cvetinović

Uroš Mišljenović

**Dizajn i prelom:**

Ana Krstić

**Izdavač:**

Partneri Srbija

April 2026. godine, Beograd

*Naša organizacija je dobila podršku Vlade Švajcarske kroz projekat „Zajedno za aktivno građansko društvo – ACT”, koji sprovode [Helvetas Srbija](#) i [Građanske inicijative](#). Mišljenje koje je izneto u ovoj publikaciji je mišljenje autora i ne predstavlja nužno i mišljenje Vlade Švajcarske, Helvetasa ili Građanskih inicijativa.*

**O ACT projektu**

*„Zajedno za aktivno građansko društvo – ACT” je projekat Vlade Švajcarske čiji je cilj aktivno građansko društvo u kome građani više učestvuju u procesu donošenja odluka, naročito na lokalnom nivou. ACT sprovode dve nevladine organizacije: [Helvetas Srbija](#) i [Građanske inicijative](#). Fokus druge faze ACT projekta će biti na podršci organizacijama kako bi 1. proširile bazu podrške; 2. delotvornije javno zagovarale; 3. diversifikovale izvore finansiranja. ACT-2 realizuje se od 1.novembra 2023. godine do 31. oktobra 2027. godine.*

## Sadržaj

Uvod.....	3
Izmene Zakona o javnom redu i miru u kontekstu zaštite slobode izražavanja .....	3
Izmene Zakona o javnom redu i miru u kontekstu Zakona o digitalnim uslugama .....	6

# Nacrt izmena Zakona o javnom redu i miru u svetlu zaštite slobode izražavanja i budućeg DSA okruženja u Srbiji

## Uvod

Sloboda izražavanja ne predstavlja apstraktnu vrednost, već preduslov za zaštitu vladavine prava, za rad nezavisnih medija koji rade u javnom interesu i za vlast koja odgovara svojim građanima. U Srbiji je sloboda govora propisana Ustavom, zakonima, i međunarodnim konvencijama koje smo ratifikovali. Međutim, uprkos pravnim garancijama, u praksi je situacija malo drugačija.

Početkom godine, javnost je upoznata sa činjenicom da je Zaštitnik građana izradio Nacrt zakona o izmenama i dopunama Zakona o javnom redu i miru, koji, između ostalog, predviđa proširenje primene Zakona o javnom redu i miru na digitalni prostor. Imajući u vidu da se veći deo komunikacije između građana prebacio na internet sferu, u kojoj je primećen porast vređanja, pretnji i omalovažavanja, ovim nacrtom pokušava se regulisati takvo neželjeno ponašanje na internetu. Nacrt sada predviđa sankcionisanje vređanja i omalovažavanja na društvenim mrežama, ali i drugih pojava koje su već bile regulisane zakonom, poput prostitucije, vraćanja i tumačenja sudbine, kao i prikupljanja javnih donacija – sada i u digitalnom prostoru.<sup>1</sup>

Međutim, stručnjaci u oblasti zaštite ljudskih prava i slobode izražavanja stava su da ovakve izmene i proširenje nadležnosti mogu dovesti do pokušaja suzbijanja slobode izražavanja na internetu.<sup>2</sup>

## Izmene Zakona o javnom redu i miru u kontekstu zaštite slobode izražavanja

Posebno je problematično što ovakva inicijativa potiče od nezavisnog organa - Zaštitnika građana, koji bi trebalo da se stara o zaštiti i unapređenju ljudskih i manjinskih prava i sloboda, a ne da državi daje nova sredstva za represiju i kontrolu građana. Uprkos izjavama Ombudsmana Zorana Pašalića, koji tvrdi da aktuelne izmene ne služe da se bilo kome "zapuše usta" i da se zaustave komentari, kritike ili iznošenje stava,<sup>3</sup> ovakvim nacrtom dolazi do direktnog suzbijanja slobode izražavanja i ispoljavanja kritike na internetu, naročito prema nosiocima državnih funkcija, koji su dužni da trpe iznošenje kritičkih mišljenja koja se odnose na rezultate njihovog rada. Takođe, posebno je

---

<sup>1</sup> NACRT ZAKONA O IZMENAMA I DOPUNAMA ZAKONA O JAVNOM REDU I MIRU: Vređanje na internetu tretiraće se kao prekršaj, Paragraf lex - <https://www.paragraf.rs/dnevne-vesti/140126/140126-vest10.html>

<sup>2</sup> Nacrt zakona o izmenama i dopunama zakona o javnom redu i miru: "penali" za narušavanje javnog reda i mira na društvenim mrežama - <https://www.paragraf.rs/dnevne-vesti/160126/160126-vest8.html>

<sup>3</sup> Pašalić: Novi Zakon o javnom redu i miru ne želi da "zapuši usta" bilo kome - <https://n1info.rs/vesti/zoran-pasalic-novi-zakon-o-javnom-redu-i-miru/>

problematično što ovako značajan Nacrt zakona nije predmet javne diskusije, već je zainteresovana javnost o njemu informisana preko medija.

Zakon o javnom redu i miru trebalo bi da reguliše konkretne, neposredne situacije – tuču ispred kafića, drsko i bezobzirno ponašanje, pretnju fizičkim nasiljem na javnom mestu. U tim situacijama evidentna je veza između protivpravnog ponašanja i posledice. Na društvenim mrežama, ta veza je daleko složenija. Komentar, objava ili deljenje tuđeg sadržaja nemaju istu neposrednost, niti isti vid ugrožavanja. Preneti prekršajnu logiku iz jednog u drugi prostor znači ignorisati tu razliku – i otvoriti vrata izuzetno širokoj i potencijalno arbitrarnoj primeni zakona koja bi zapravo poslužila suzbijanju svih oblika kritike na internetu, pogotovo onih usmerenih prema nosiocima državnih ovlašćenja.

Predlagač Nacrta u (nezvaničnom) obrazloženju navodi da je tokom primene zakona primećeno da se neka činjenja koja se ovim zakonom sankcionišu mogu vršiti i u virtuelnoj stvarnosti i da delovanje grupa i pojedinaca na njima može da ugrozi javni red na isti, “ako ne i teži” način nego na javnom mestu.

Javni red i mir po svojoj prirodi podrazumeva fizički prostor u kome se odvija stvarni društveni život, a aktuelni Zakon definiše prekršaje protiv javnog reda i mira kao protivpravna dela kojima se na javnom mestu ugrožava ili narušava javni red i mir, stvara uznemirenje ili ugrožava sigurnost građana, ometa kretanje građana na javnim mestima ili ostvarivanje njihovih prava i sloboda, vređa moral, ugrožava opšta sigurnost imovine, vređaju ili ometaju službena lica ili se na drugi način narušava javni red i mir.<sup>4</sup> Nasilje, pretnja ili uznemiravanje koji se vrše licem u lice donose neposrednu opasnost po fizički integritet i psihičku sigurnost prisutnih lica, a efikasnost institucionalnog odgovora policije i suda odnosi se upravo za taj kontekst. Nasuprot tome, u virtuelnom okruženju korisnik raspolaže nizom tehničkih mogućnosti zaštite od neželjenih interakcija, poput blokiranja korisnika ili prijave pretnji i uvreda platformi, što u fizičkoj stvarnosti nije moguće na isti način, imajući u vidu neposrednost u ljudskim odnosima na javnom mestu. Pored toga, regulisanje ponašanja u virtuelnom prostoru u nadležnosti je pre svega platformi i posebnih propisa koji uređuju digitalne usluge, pa bi proširivanje zakona o javnom redu i miru na tu oblast proširilo mogućnost zloupotrebe zakona za dalju cenzuru i gušenje građanskih sloboda.

Ustav Republike Srbije garantuje slobodu mišljenja i izražavanja, kao i slobodu da se govorom, pisanjem, slikom ili na drugi način traže, primaju i šire obaveštenja i ideje. Ovo pravo može se zakonom ograničiti, ako je to “neophodno radi zaštite prava i ugleda drugih, čuvanja autoriteta i nepristrasnosti suda i zaštite javnog zdravlja, morala demokratskog društva i nacionalne bezbednosti Republike Srbije.” Pored toga, sloboda izražavanja garantovana je i Evropskom konvencijom o ljudskim pravima, koju je Srbija ratifikovala 2004. godine, a koja propisuje da svako ima pravo na slobodu izražavanja. Ovo pravo uključuje slobodu “posedovanja sopstvenog mišljenja, primanje i saopštavanja informacija i ideja bez mešanja javne vlasti i bez obzira na granice.”<sup>5</sup> Međutim, takođe

---

<sup>4</sup> Član 3 Zakona o javnom redu i miru (*“Sl. glasnik RS”, br. 6/2016 i 24/2018*)

<sup>5</sup> Član 10 Zakona o ratifikaciji Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda, izmenjene u skladu sa Protokolom broj 11, Protokola uz konvenciju za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda, Protokola broj 4 uz Konvenciju za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda kojim se obezbeđuju izvesna prava i slobode koji nisu uključeni u konvenciju i prvi protokol uz nju, Protokola broj 6 uz konvenciju za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda o ukidanju smrtne kazne, Protokola broj 7 uz konvenciju za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda,

propisuje da je ovo pravo podložno formalnostima, uslovima, ograničenjima ili kaznama propisanim zakonom, ukoliko je to neophodno u demokratskom društvu u sledećim situacijama:

1. u interesu nacionalne bezbednosti, teritorijalnog integriteta ili javne bezbednosti
2. radi sprečavanja nereda ili kriminala
3. zaštite zdravlja ili morala
4. zaštite ugleda ili prava drugih
5. sprečavanja otkrivanja obaveštenja dobijenih u poverenju
6. radi očuvanja autoriteta i nepristrasnosti sudstva.

Dakle, ograničenje mora biti **propisano dovoljno preciznim zakonom, mora služiti legitimnom cilju (samo u konkretnim jasno predviđenim situacijama) i mora biti nužno u demokratskom društvu.**

Proširenjem ovlašćenja Zakona iz fizičkog u onlajn prostor, ostaje nejasno šta bi zapravo podrazumevalo remećenje javnog reda i mira na društvenim mrežama, na osnovu kojih kriterijuma bi se procenjivalo da li je neka objava kvalifikovana kao remećenje javnog reda i mira i potencijalno bi mogla dovesti do selektivne primene zakona nad neistomišljenicima i cenzure građana.

Takođe, neophodno je osvrnuti se i na uslov da su ova ograničenja dozvoljena samo ukoliko su nužna u demokratskom društvu, što bi značilo da postoji konkretna društvena potreba za zaštitom od ovakvih postupanja kao i da će ta mera biti srazmerna cilju koji se želi postići. Prekršajno kažnjavanje za sadržaj objavljen na društvenim mrežama teško može ispuniti taj uslov, posebno u zemlji u kojoj postoje već ozbiljne zabrinutosti u pogledu pritisaka na novinare i suzbijanje slobode govora.<sup>6</sup>

Posebno se treba osvrnuti na član 9 Zakona koji propisuje vređanje, koji se sada takođe proširuje na online prostor. Stavom tri propisano je da će se lice kazniti kaznom zatvora u trajanju od 30 do 60 dana ukoliko prekršaj bude učinjen u grupi od tri ili više lica. Tom logikom, svako ko u određenoj grupi na fejsbuku, X-u ili instagramu uvredi neko lice, mogao bi odgovarati za kvalifikovani oblik prekršaja i biti osuđen na zatvorske kazne.

U zemlji u kojoj se već beleži dramatičan porast pritisaka na novinare i sve one koji kritički razmišljaju, dodavanje još jednog nejasnog prekršajnog alata u ruke vlasti ne predstavlja reformu, već rizik po elementarna ljudska prava građana.

Posebno je opasno što taj predlog dolazi od institucije koja bi trebalo da bude protivteža državnoj moći i da štiti pojedinca od sistema.

---

Protokola broj 12 uz konvenciju za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda i Protokola broj 13 uz konvenciju za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda o ukidanju smrtne kazne u svim okolnostima

<sup>6</sup> Prema izveštaju Reportera bez granica za 2024. godinu, Srbija se po indeksu slobode medija nalazi na 98. mestu od 180 zemalja

## Izmene Zakona o javnom redu i miru u kontekstu Zakona o digitalnim uslugama

Zakon o digitalnim uslugama Evropske unije (Digital Services Act, DSA) usvojen je 2022. godine i u punoj primeni je od 17. februara 2024. godine. Pripreme Srbije za harmonizaciju sa DSA odvijaju se u okviru pregovaračkog poglavlja 10 - Informaciono društvo i mediji.<sup>7</sup> U planskim dokumentima, usvajanje domaćeg Zakona o digitalnim uslugama, po ugledu na DSA, predviđeno je za IV kvartal 2026.<sup>8</sup> Zbog toga se svaki domaći propis koji zadire u online komunikaciju, dostupnost i vidljivost sadržaja, kao i odgovornost za postupanje u digitalnom prostoru, ne može posmatrati izolovano, već i u kontekstu budućeg DSA okruženja u Srbiji i pravila koja će oblikovati odnos između države, platformi i korisnika.

Iako DSA i predložene dopune Zakona o javnom redu i miru imaju dodirnu tačku u tome što su oba relevantna za online prostor, oni pripadaju bitno različitim regulatornim logikama. DSA pre svega uređuje obaveze posredničkih usluga i online platformi, postupanje po prijavama nezakonitog sadržaja, obrazlaganje odluka o moderaciji, mehanizme prigovora i vansudskog rešavanja sporova, ali sam ne definiše autonomno šta je „nezakonit sadržaj“, već polazi od toga da je on nezakonit prema pravu EU ili nacionalnom pravu. Nasuprot tome, ovaj nacrt izmena Zakona o javnom redu i miru ne uređuje platforme niti sistem moderacije sadržaja, već širi domaći prekršajni režim na društvene mreže, polazeći od stava da se one u savremenim uslovima mogu smatrati „posebnom vrstom javnog mesta“ i da se određeni prekršaji protiv javnog reda i mira mogu vršiti i „preko društvenih mreža“. Upravo zato ova dva okvira treba posmatrati zajedno: ne zato što uređuju istu materiju na isti način, već zato što bi ovakav domaći propis mogao da postane deo pravnog okruženja u kojem će se DSA mehanizmi u Srbiji jednog dana primenjivati. Pri tome je važno imati u vidu da DSA nije sveden samo na mehanizme prijavljivanja nezakonitog sadržaja, već uspostavlja i skup procesnih garancija za korisnike. On podrazumeva obavezu platformi da omoguće prijavu nezakonitog sadržaja, da obrazlože odluke o moderaciji, kao i mogućnost internog prigovora i vansudskog rešavanja sporova.

Dodatno, sporna je i sama definicija „društvene mreže“ u nacrtu, jer je šira od standarda koji se koristi u pravu Evropske unije. DSA ne počiva na neograničenoj kategoriji „društvene mreže“, već na preciznom razlikovanju vrsta digitalnih usluga, pri čemu društvene mreže predstavljaju samo jednu vrstu online platformi. I drugi relevantni propisi EU, poput NIS2 Direktive, koriste uža i funkcionalno određena pojmovna rešenja. Upravo zato definicija iz nacrta dodatno pojačava rizik od nejasne i ekstenzivne primene prekršajnog režima na širi krug digitalnih usluga.

Upravo u toj tački ova dva okvira dolaze u neposredan dodir. Pošto DSA ne definiše samostalno šta predstavlja nezakonit sadržaj, već upućuje na odredbe nacionalnog prava, uz uslov da se time ne krše propisi Evropske unije, kvalitet i preciznost domaćih normi postaju od posebnog značaja. Ako bi nacionalni propis previše široko i neodređeno odredio šta je zabranjeno ponašanje na društvenim mrežama, upravo takva pravila mogla bi da postanu materijalnopravni osnov za postupanje u

---

<sup>7</sup> <https://www.mei.gov.rs/srl/obuka/e-obuke/vodic-kroz-pregovore-srbije-i-evropske-unije/klasteri/klaster-3/poglavlje-10-informaciono-drustvo-i-mediji/>

<sup>8</sup> Plan za ispunjavanje najvažnijih obaveza iz procesa pregovora o pristupanju Republike Srbije Evropskoj uniji do kraja 2026. godine, dostupan na linku u nastavku: <https://www.mei.gov.rs/srl/obuka/e-obuke/vodic-kroz-pregovore-srbije-i-evropske-unije/klasteri/klaster-3/poglavlje-10-informaciono-drustvo-i-mediji/>

budućem DSA okruženju. U tom smislu, problem ovog nacrtu nije samo u tome što širi prekršajnopравни režim na online sferu, već i u tome što to čini oslanjajući se na široke i vrednosno neodređene pojmove (kao što su „nepristojno, drsko i bezobzirno ponašanje“, „vređanje“, „vređanje morala građana“), uz rešenja koja otvaraju dodatna pitanja pravne sigurnosti i pravičnosti postupka. Zato je bitno pitanje ovog nacrtu posmatrati u kontekstu posledica koje ovakva pravila mogu proizvesti kada postanu deo šireg regulatornog okruženja u Srbiji, koje uključuje i usklađivanje sa DSA.

Najozbiljniji razlog za zabrinutost proizlazi iz same normativne logike nacrtu. On polazi od toga da se društvene mreže mogu smatrati „posebnom vrstom javnog mesta“ i, sledstveno tome, proširuje primenu pojedinih prekršaja protiv javnog reda i mira i na postupanje putem društvenih mreža. Problem takvog pristupa je u tome što se na online komunikaciju prenose normativno široko postavljeni prekršajni opisi, koji u digitalnom prostoru mogu imati znatno širi domašaj i otvoriti prostor za neujednačeno i ekstenzivno tumačenje. Takav pristup je posebno problematičan u digitalnom okruženju, u kome se odvijaju javna debata, novinarsko izveštavanje, politička kritika, satira i građanske kampanje, jer ostavlja preširok prostor za proizvoljno tumačenje i selektivnu primenu. Umesto usko određenih i jasno predvidivih pravila, nacrt otvara mogućnost da se pod izgovorom zaštite javnog reda i mira obuhvate i oblici izražavanja koji u demokratskom društvu, moraju uživati pojačanu zaštitu.

Dodatnu zabrinutost izaziva odredba prema kojoj je lice za koje se sumnja da je učinilo prekršaj na društvenoj mreži, ukoliko tvrdi da je prekršaj učinilo drugo lice, dužno da u roku od osam dana dostavi potpune i tačne podatke o identitetu tog lica, kao i „pismenu izjavu overenu od nadležnog organa kojim to lice potvrđuje da je koristilo društvenu mrežu umesto lica koje je za to osumnjičeno“. Takvo rešenje otvara ozbiljna pitanja pravne sigurnosti i pravičnosti postupka, jer se od osumnjičenog faktički očekuje da sam obezbedi podatke i izjavu drugog lica kako bi osporio sopstvenu odgovornost.

Posebno nije uverljiva analogija iz obrazloženja nacrtu sa članom 247, stavovima 1 i 4 Zakona o bezbednosti saobraćaja na putevima. Reč je o normi koja pripada posebnom, strogo formalizovanom režimu bezbednosti saobraćaja, vezanom za upravljanje registrovanim vozilima i aktivnosti koje po svojoj prirodi nose povećane rizike po život, telo i imovinu. U tom okviru postoje formalno određeni vlasnik, odnosno korisnik vozila, kao i jasno uređen sistem registracije, kontrole i identifikacije lica kome je vozilo dato na upravljanje. Prenošenje takvog modela na naloge na društvenim mrežama zanemaruje bitne razlike između ova dva konteksta i ne uzima u obzir da online komunikacija otvara bitno drugačija pitanja identiteta korisnika, dokazivanja i zaštite slobode izražavanja. Dodatno, i sam DSA poznaje mogućnost da nadležni organi izdaju ciljane naloge za uklanjanje nezakonitog sadržaja i za dostavljanje određenih informacija, ali ne polazi od ideje da sam korisnik mora da pribavlja i proizvodi dokazni materijal kako bi osporio sopstvenu odgovornost. Utoliko je sporna odredba nacrtu još teže opravdiva i iz perspektive evropske regulatorne logike u ovoj oblasti.

Upravo zbog toga sporna odredba ne može se posmatrati kao tehničko pitanje dokazivanja, već kao deo šireg pristupa kojim se na online sferu prenose rešenja osmišljena za potpuno drugačije oblasti prava. Kada se takvo rešenje poveže sa već široko postavljenim opisima prekršaja i sa nastojanjem da se društvene mreže posmatraju kao posebna vrsta javnog mesta, dodatno se pojačava rizik da bi

ovakav model mogao voditi ka neujednačenoj primeni, selektivnom postupanju i odvrćajućem efektu na javnu komunikaciju u digitalnom prostoru. U kontekstu budućeg usklađivanja sa DSA, to je posebno važno, jer kvalitet domaćih normi koje određuju šta je zabranjeno online ponašanje neposredno utiče i na to kako će se kasnije primenjivati mehanizmi prijavljivanja i postupanja prema takvom sadržaju.



ZAJEDNO ZA  
AKTIVNO GRAĐANSKO  
DRUŠTVO



**PARTNERI**  
SRBIJA

