

Transpozicija SLAPP Direktive u zakonodavstvo Crne Gore: obaveza na putu ka EU

novembar 2025. godine

Šta su SLAPP tužbe?

SLAPP (Strateške tužbe protiv javnog učešća) su tužbe usmjerene na ućutkivanje i zastrašivanje kritičara političkih, ekonomskih i kriminalnih elita. Ove tužbe obično pokreću moćni subjekti ili pojedinci i osmišljene su da zastraše, uznemire i ućutkaju kritičare, aktiviste, novinare i članove zajednice koji se bave javnim diskursom o značajnim društvenim, ekološkim ili političkim pitanjima. Glavni cilj SLAPP-ova nije da se riješi legitiman pravni spor, već da se preoptereti i iscrpi tuženi, čime se on i drugi odvrćaju od učešća u javnoj debati. Posljednjih godina, SLAPP tužbe su učestala pojava širom svijeta, sa naglašenim porastom broja slučajeva na Zapadnom Balkanu. Zahvaljujući prekograničnoj povezanosti elita, te još uvijek neprilagođenim pravnim sistemima, došlo je do širenja učestalosti SLAPP slučajeva, što može predstavljati značajan rizik za slobodno građansko društvo i razvoj demokratije u Crnoj Gori.

EU SLAPP Direktiva

Sa ciljem suzbijanja SLAPP tužbi, te pružanjem efikasne i dostupne podrške kroz pravni sistem žrtvama, Evropska unija je usvojila Direktivu **2024/1069 – Direktivu o zaštiti lica uključenih u javno učešće od očigledno neosnovanih tužbi ili zloupotreba sudskih postupaka**, poznatija kao „SLAPP Direktiva”.¹ Ova direktiva postavlja osnovne standarde koje države članice moraju ispuniti kako bi uspostavili adekvatan sistem odvrćanja od pokretanja SLAPP tužbi, brzog i efikasnog djelovanja pravosuđa u prepoznavanju i ranom odbacivanju SLAPP tužbi, te pružanju sveobuhvatne podrške žrtvama tužbi.

Cilj ovog dokumenta je da predstavi osnovne karakteristike SLAPP direktive, usklađenost zakonodavstva Crne Gore sa ovom direktivom, te da da preporuke kako bi Crna Gora pružila adekvatnu zaštitu žrtvama SLAPP tužbi, i odvratila maliciozne tužioce. Ova publikacija je dio projekta Western Balkans Civil Society Development Hub koji finansira Švedska agencija za međunarodnu razvojnu saradnju (SIDA) a sprovodi Balkanska mreža za razvoj civilnog društva (BCSDN). Sadržaj publikacije ni na koji način ne oslikava stavove Švedske agencije za međunarodnu razvojnu saradnju i Balkanske mreže za razvoj civilnog društva, već je isključiva odgovornost Centra za razvoj nevladinih organizacija.

¹ Direktiva (EU) 2024/1069 Evropskog parlamenta i Vijeća od 11. aprila 2024. o zaštiti osoba uključenih u javno djelovanje od očito neosnovanih tužbi ili zlonamjernih sudskih postupaka („strateške tužbe usmjerene protiv javnog djelovanja”). 2024/1069, 16.04.2024. URL: <https://eur-lex.europa.eu/eli/dir/2024/1069/oj/eng>

Kontekst: SLAPP tužbe u Crnoj Gori

Strateške tužbe protiv učešća javnosti (SLAPP) u Crnoj Gori proizlaze iz njenog tranzicionog društveno-političkog konteksta. Tokom poslednje decenije 20. i početkom 21. vijeka, pritisci na kritičko djelovanje najčešće su se ispoljavali kroz prijetnje fizičkim nasiljem, kampanje blaćenja, zloupotrebu institucija i oslanjanje na pristrasnost policije i pravosuđa, kako bi se uticalo na kritičare bez pravnih posljedica. Brojne istraživačke priče i podaci objelodanjeni kroz brojne istrage koje još uvijek čekaju sudski epilog pokazale su da i dalje postoje duboke veze između dijelova vlasti, biznisa i kriminalnih struktura.

Zabilježen je veliki broj napada na novinare koji su kritikovali vlast, ukazivali na njene navodne veze sa organizovanim kriminalom i tajkunima, te kroz istraživački rad otkrivali korupciju i zloupotrebu moći. Najteži slučajevi uključuju ubistvo Duška Jovanovića² i napade na Tufika Softića³ i Oliveru Lakić⁴.

Kako su se policija i pravosuđe postepeno profesionalizovali i postajali nezavisniji — ponajviše zahvaljujući pritisku domaćeg civilnog društva i međunarodnih partnera poput EU i SAD — prostor za nezakonite načine ućutkivanja kritičara sužen je. Prelazak sa fizičkog na „pravno“ nasilje u velikoj mjeri je nastao jer elita više nije mogla da kontroliše kritičare zastrašivanjem. U brojnim izvještajima naglašeno je da su napadi na novinare i predstavnike civilnog društva predstavljali neuspjeh države da zaštiti one koji ukazuju na zloupotrebe. Zaštita novinara posebno je naglašena kao privremena i završna mjerila u okviru Poglavlja 23 — Pravosuđe i temeljna prava, u pregovorima Crne Gore o pristupanju EU.⁵

Nakon promjene vlasti 2020. godine, nova vlada i povezani entiteti — iako povremeno kritična prema medijima i NVO — znatno je rjeđe pokretala tužbe protiv organizacija civilnog društva, aktivista i novinara zbog kritičkog govora. Umjesto toga, kritičare su uglavnom pogađali pojedinačni slučajevi javnog omalovažavanja, blaćenja ili verbalnih napada.

Prve SLAPP tužbe u Crnoj Gori bile su usmjerene prema novinarima i imale su sve tipične karakteristike: meta je iznosila kritički stav, tužilac je bio moćan državni funkcioner ili biznismen povezan sa političkim elitama, a odštetni zahtjevi bili su enormno visoki. Vremenom je broj ovakvih slučajeva opadao, jer se prostor za slobodu izražavanja širio.

² „Na današnji dan ubijen glavni i odgovorni urednik "Dana" Duško Jovanović: Pravda kasni 19 godina” Portal Dan, 27.05.2023. URL: <https://www.dan.co.me/vijesti/hronika/na-danasnji-dan-ubijen-glavni-i-odgovorni-urednik-dana-dusko-jovanovic-pravda-kasni-19-godina-5179909>

³ Biljana Nikolić. „Napad na Tufika Softića: Ko je u policiji sedam godina krio Labudovića?” Portal Vijesti, 18.07.2014. URL: <https://www.vijesti.me/zabava/225932/napad-na-tufika-softica-ko-je-u-policiji-sedam-godina-krio-labudovica>

⁴ Jelena Jovanović. „Pet godina bez kazne za napad na Oliveru Lakić” Poral Vijesti, 09.05.2023. URL: <https://www.vijesti.me/vijesti/crna-hronika/655693/pet-godina-bez-kazne-za-napad-na-oliveru-lakic>

⁵ Vlada Crne Gore. „Akcioni plan za ispunjavanje završnih mjerila u pregovaračkom poglavlju 23 – pravosuđe i temeljna prava”. 25.04.2025. URL: <https://www.eu.me/poglavlje-23-pravosudje-i-temeljna-prava/>

Kao i u mnogim drugim državama, SLAPP tužbe u Crnoj Gori nijesu zakonski definisane, niti sudovi raspolazu jasnim kriterijumima za prepoznavanje ovog fenomena.⁶ Krivična djela klevete i uvrede dekriminalizovana su 2011. godine, a novinari i mediji se više ne mogu krivično goniti za takva djela počinjena putem medija, čime je Crna Gora ispunila jedan od ključnih zahtjeva Evropske komisije.⁷

EU SLAPP Direktiva: šta ona sve podrazumijeva?

Direktiva EU 2024/1069 – SLAPP Direktiva je usmjerena na zaštitu fizičkih i pravnih lica od slučajeva sa prekograničnim implikacijama koja se uključuju u javnu participaciju od očigledno neutemeljenih tužbi koje za cilj imaju da, zloupotrebom pravosudnih mehanizama, opterete tuženog u finansijskom, socijalnom, vremenskom i psihološkom planu, kako bi odvratili svaki vid kritike.

Direktiva, kao i mnoge druge direktive EU, predstavljaju minimalni okvir kojeg se Crna Gora mora pridržavati, te da mjere koje predviđa mogu biti prekoračene sa ciljem proširenja zaštite žrtava SLAPP slučajeva na širi opseg. Ovo je naročito značajno zbog opsega koji postavlja Direktiva u članu 2: „ona se ne odnosi na poreska, carinska ili administrativna pitanja ili odgovornost države za radnje i propuste u vršenju državne vlasti (*acta iure imperii*). Ova direktiva se takođe neće primjenjivati na krivične stvari ili arbitražu i neće uticati na krivično procesno pravo.“ Iako ona ne predviđa zaštitu u odnosu na krivičnu odgovornost, ono što je primijećeno u obrađenim slučajevima u Crnoj Gori, jeste da se koristi Krivični zakonik kao pravni osnov za pokretanje SLAPP tužbe protiv aktivista.⁸ Samim tim, obuhvatanje krivičnih stvari mehanizmima zaštite bi pružio adekvatnu zaštitu većem broju žrtava.

Kroz direktivu se, takođe, definišu pojmovi javnog učešća, pitanja od javnog interesa, i zloupotreba sudskih postupaka protiv javnog učešća. Prema tome, **javno učešće** jeste davanje bilo kakve izjave ili obavljanje bilo koje aktivnosti od strane fizičkog ili pravnog lica u vršenju prava na slobodu izražavanja i informisanja, slobodu umjetnosti i nauke ili slobodu okupljanja i udruživanja, i svaka pripremna, podržavajuća ili pomoćna radnja direktno povezana sa tim, a koja se tiče pitanja od javnog interesa.

Kao pitanja od javnog interesa definiše se svako pitanje koje utiče na javnost u tolikoj mjeri da javnost može legitimno da se interesuje za njega, u oblastima kao što su: osnovna prava, javno zdravlje, bezbjednost, životna sredina; aktivnosti lica koje je javna ličnost u javnom ili privatnom sektoru, pitanja koja razmatra zakonodavni, izvršni ili sudski organ, navodi o korupciji, prevari ili bilo kom drugom krivičnom djelu, ili o prekršajima u vezi sa takvim pitanjima, te aktivnosti usmjerene na zaštitu vrijednosti utvrđenih članom 2 Ugovora o Evropskoj uniji, uključujući zaštitu demokratskih procesa od neopravdanog miješanja, naročito borbom protiv dezinformacija.

⁶ Teodora Đurnić. “Mediji vide SLAPP tužbe, za sudove ne postoje” Portal Autonomija, 11.10.2023. URL: <https://autonomija.info/mediji-vide-slapp-tuzbe-za-sudove-ne-postoje/>

⁷ Ivan Ivanović. “Jovana Davidović: Crnoj Gori hitno potrebno donošenje zakonodavstva protiv SLAPP tužbi” Portal Autonomija, 31.10.2023. URL: <https://autonomija.info/davidovic-crnoj-gori-hitno-potrebno-donosenje-zakonodavstva-protiv-slapp-tuzbi/>

⁸ Anja Bosilkova-Antovska, Simona Mladenovska. „From Silence to Strength: A Regional Response to SLAPPs in the Western Balkans“ Balkan Civil Society Development Network, jul 2024. URL: <https://balkancsd.net/from-silence-to-strength-bcsdns-report-on-slapps-in-the-western-balkans-is-out-now/>

Pod zloupotrebom sudskih postupaka protiv javnog učešća se podrazumijevaju sudski postupci koji se ne pokreću radi istinskog utvrđivanja ili ostvarivanja prava, već imaju za glavnu svrhu sprečavanje, ograničavanje ili kažnjavanje javnog učešća, često koristeći neravnotežu moći između stranaka, i iznose neosnovane zahtjeve. Indikacije takve svrhe uključuju, na primjer: nesrazmjernu, prekomjernu ili nerazumnu prirodu tužbe ili njegovog dijela, uključujući prekomjerni odštetni iznos; postojanje višestrukih postupaka koje je pokrenuo podnosilac tužbe ili povezane strane u vezi sa sličnim pitanjima; zastrašivanje, uznemiravanje ili prijetnje od strane podnosioca tužbe ili njegovih predstavnika, prije ili tokom postupka, kao i slično ponašanje podnosioca zahteva u sličnim ili paralelnim slučajevima; korišćenje proceduralnih taktika u lošoj vjeri, kao što su odugovlačenje postupka, prevarno ili zloupotrebljavajuće traženje najpovoljnijeg suda ili obustavljanje postupaka u kasnijoj fazi postupka u lošoj vjeri.

Proceduralna zaštita

Jedan od najbitnijih djelova Direktive se odnosi na proceduralnu zaštitu za koju mogu aplicirati žrtve SLAPP-ova, i to kroz tri dimenzije: garancija, rani odbačaj neosnovanih tužbi, i pravni lijekovi i sankcije. Direktiva previđa da države moraju zahtjeve za garancije i rani odbačaj obrađivati po hitnom postupku, a da zahtjevi za pravne lijekove i sankcije mogu biti predmet hitnog postupanja.

Član 10 Direktive definiše da država može naložiti tužiocu da obezbijedi **garanciju** koja će pokrivati sudske troškove, troškove zastupanja tuženog, te potencijalno i odštetu, u slučaju da je tužen zbog javnog učešća kao što je definisano Direktivom.

Kroz član 11, 12 i 13, Direktiva nalaže državi da osigura da sudovi mogu, nakon odgovarajućeg ispitivanja, **odbaciti tužbe** protiv javnog učešća kao očigledno neosnovane, u najranijoj mogućoj fazi postupka, u skladu sa nacionalnim zakonodavstvom. U slučaju podnošenja zahtjeva za prijevremeno odbacivanje tužbe od strane tuženog, teret dokazivanja da je tužba osnovana leži na podnosiocu tužbe.

Član 14 nalaže državi da osigura da se tužiocu koji je zloupotrijebio sudski postupak zbog javnog učešća može naložiti da **sноси sve vrste troškova postupka** koji se mogu dosuditi po nacionalnom pravu, uključujući pune troškove pravnog zastupanja koje je imao tuženi. Osim toga, država mora osigurati da sudovi koji ocijene da je došlo do zloupotrebe sudskog postupka protiv javnog učešća mogu izreći efikasne, srazmjerne i odvrćajuće kazne ili druge podjednako efikasne odgovarajuće mjere, uključujući isplatu naknade štete ili objavljivanje sudske odluke.

Strane presude

U skladu sa članom 16 Direktive, sud može odbiti priznanje presude iz treće države u kojoj je suđeno za čin javnog učešća ako tužbu smatra očigledno neosnovanom i zlonamjernom pod svojim zakonodavstvom. Prema članu 17 Direktive, tuženi iz zemlje članice, koji je tužen u državi van EU od strane tužioca iz treće države, može tražiti naknadu troškova ili odštete pred sudovima u zemlji članici EU.

Pristup informacijama i praćenje trendova

Država takođe ima obavezu da fizička i pravna lica koja se bave javnim učešćem imaju pristup informacijama o dostupnim proceduralnim zaštitnim mehanizmima i drugim mjerama podrške. Ova informacija mora biti obezbijedena na jednom mjestu, kroz portal poput evropskog e-Justice Portala. Država mora objaviti presude koje su predmet ove Direktive u dostupnom, elektronskom formatu.

Sa ciljem praćenja trendova brojnosti i vrste SLAPP slučajeva, Direktiva nalaže državi da prikuplja podatke o predatim zahtjevima za garancije, rani odbacaj i pravne ljekove i sankcije, po mogućnosti u zbirnoj formi, uključujući podatke o: broju zlonamjernih sudskih postupaka pokrenutih u datoj godini zbog javnog učešća, broju postupaka klasifikovanih po vrsti tužioca i tuženog, i vrsti zahtjeva podnijetih na osnovu ove Direktive. **Rok za transpoziciju Direktive** u domaće zakonodavstvo je 7. maj 2026. godine, čime se pretpostavlja da će Crna Gora uskladiti svoje zakonodavstvo sa Direktivom do svog ulaska u Evropsku uniju.

Zakonodavstvo Crne Gore

Crnogorski zakoni ne prepoznaju posebnu kategoriju tužbi koje nisu zasnovane na činjenicama, već za svrhu imaju ućutkivanje, zastrašivanje i prevenciju javnog učešća, odnosno SLAPP tužbi. Samim tim, nisu prepoznati ni mehanizmi prevencije i zaštite od SLAPP tužbi, kao i odvratajućih kazni za podnosioc takvih tužbi.

Jedini način na koji je Crna Gora u mogućnosti da odgovori na SLAPP tužbe jeste kroz pravovremeno tumačenje merituma same tužbe, naročito uz primjenu presuda Evropskog suda za ljudska prava, kojima se, na primjer, uticalo na značajno smanjenje odštetnih zahtjeva u slučajevima koji se tumače kao SLAPP tužbe.⁹

Važno je napomenuti da ni Akcioni plan za ispunjavanje završnih mjerila u pregovaračkom poglavlju 23 – Pravosuđe i temeljna prava ne sadrži bilo kakve aktivnosti koje su usmjerene na transpoziciju SLAPP Direktive, iako se ova direktiva nalazi u opsegu ovog pregovaračkog poglavlja, imajući u vidu da je donijeta primarno sa ciljem garantovanja prava slobodnog izražavanja i udruživanja.

Transpozicija u drugim državama: pozitivni i negativni aspekti

Imajući u vidu da je opseg Direktive usmjeren na slučajeve sa prekograničnim implikacijama, u skladu sa dometima EU, teško je argumentovati zašto bi se transpozicija ograničila na prekogranične slučajeve, čime bi se, bez dobrog razloga, diskriminisale žrtve SLAPP-ova ograničenih na jednu državu u svim aspektima.¹⁰

⁹ Ivan Ivanović. "Jovana Davidović: Crnoj Gori hitno potrebno donošenje zakonodavstva protiv SLAPP tužbi" Portal Autonomija, 31.10.2023. URL: <https://autonomija.info/davidovic-crnoj-gori-hitno-potrebno-donosenje-zakonodavstva-protiv-slapp-tuzbi/>

¹⁰ Dirk Voorhoof. „Belgium: A model for the transposition of the EU anti-SLAPP Directive“ Inform's Blog, 12.02.2025. URL: <https://inform.org/2025/02/12/belgium-a-model-for-the-transposition-of-the-eu-anti-slapp-directive-dirk-voorhoof/#more-58788>

Malta je prva i jedina država koja je transponovala SLAPP Direktivu u svoje zakonodavstvo, usvajajući Naredbu o Strateškim tužbama protiv javnog učešća (LN 177 iz 2024), takođe poznat kao Dafnin Zakon, u sjećanju na istraživačku novinarku koja je ubijena zbog svog rada, Dafne Karuana Galizia.¹¹ Ovaj propis je naišao na kritiku brojnih malteških organizacija i aktivista, a naročito Fondacije Karuana Galizia.¹² Suština kritika se oslanja na činjenicu da je propuštena prilika da se SLAPP slučajevi, koji ne ispunjavaju kriterijume da bi se tretirali kao prekogranični SLAPP-ovi, kakvim ih opisuje Direktiva, regulišu istim propisom. Naime, brojni aktivisti i organizacije koji su mete SLAPP tužbi unutar granica Malte su uskraćeni za podršku koja je obezbijeđena kroz novi propis. Osim toga, tužilac koji ima namjeru da maliciozno iskoristi nedostatke ovakvog propisa će se potruditi da aspekte svoje tužbe svede na slučaj unutar granica države.

Sa sličnom vizijom, nacrt Zakona o SLAPP-ovima u Belgiji proširuje mjere zaštite i na krivično pravo. Imajući u vidu da bi izostanak zaštite za SLAPP žrtve koje su gonjene na osnovu odredbi Krivičnog zakonika doveo do njegove povećane upotrebe, ovakva logika se postavlja kao jedina logična. U kontekstu Crne Gore ovakva odredba bi takođe imala smisla, imajući u vidu da su već identifikovani slučajevi koji sadrže karakteristike SLAPP-ova, u kojima je tužilac maliciozno koristio KZ u svoju korist.

U većini država EU i kandidata za članstvo u EU, transponovanje SLAPP Direktive je započeto ili se zagovara u obliku zasebnog propisa, najčešće zakona, uz dopunu Zakona o međunarodnom privatnom pravu, u dijelu koji se odnosi na priznavanje odluka suda druge države u slučajevima koji su prepoznati kao SLAPP-ovi.

Koje nam odredbe nedostaju?

Uzimajući u obzir iskustva drugih država, te uporedive zakone u Crnoj Gori, kao najbolji model transpozicije se postavlja usvajanje posebnog Zakona o SLAPP tužbama, koji bi transponovao najveći dio Direktive, i dopuna Zakona o međunarodnom privatnom pravu članom o odbijanju priznavanja odluke suda drugih država koje domaći sud prepozna kao SLAPP slučajeve, u skladu sa članom 16 Direktive.

Preporuke

Uvrstiti u Akcioni plan za ispunjavanje završnih mjerila u pregovaračkom poglavlju 23 – Pravosuđe i temeljna prava i usvojiti Zakon o zaštiti od SLAPP tužbi, koji bi se odnosio na mjere propisane Direktivom, uz dodatnu zaštitu za žrtve domicilnih SLAPP-ova i zaštitu u krivičnim postupcima.

¹¹ Strategic Lawsuits Against Public Participation Order, 2024. Službeni list Malte br. 21,292– 31.07.2024. URL: <https://legislation.mt/eli/ln/2024/177/eng>

¹² Aditus, Repubblica, Daphne Caruana Galizia Foundation. "Re: Legal Notice 177 of 2024 Strategic Lawsuits Against Public Participation Order" (Otvoreno pismo Premijeru i Ministru pravde Malte u odnosu na SLAPP Naredbu) 02.08.2024. URL: <https://www.daphne.foundation/documents/letters/letter-on-anti-SLAPP-Directive-transposition.pdf>

Zakon mora sadržati jasne definicije javnog učešća, javnog interesa i zloupotrebe sudskih postupaka protiv javnog učešća, sa dovoljno širokim definicijama koje će obuhvatiti slučajeve koji su specifični za Crnu Goru, te one koji su se pokazali u praksi u drugim državama.

Zakon mora predviđati pravo tuženog na zahtjev za odlučivanje o tome da li tužba predstavlja SLAPP po hitnom postupku, te preventivne i zaštitne mjere koje proističu iz navedenog: rani odbačaj tužbe za koju se utvrdi da je SLAPP, garancija tužioca koja će pokrivati sve troškove tuženog, i potencijalno odštetu, koja će biti naplaćena u slučaju da sud odluči da je tužba neosnovana i podnesena sa ciljem zastrašivanja, ućutkivanja i odvrćanja tuženog od javne kritike.

Propisati kaznene odredbe za lica koja pokrenu SLAPP tužbe, nezavisno od toga da li je u kasnijem stadijumu tužilac odustao od gonjenja, u skladu sa članom 4, stav 3e SLAPP Direktive.

Obezbijediti pravnu, praktičnu, psihološku i drugu podršku za žrtve SLAPP-ova.

Uvrstiti u Akcioni plan za ispunjavanje završnih mjerila u pregovaračkom poglavlju 23 – Pravosuđe i temeljna prava aktivnosti koje se odnose na informisanje opšte javnosti, organizacija civilnog društva, medija, aktivista i svih potencijalnih žrtava o njihovim pravima koja novi Zakon predviđa, i to kroz saradnju sa civilnim društvom u informativnim kampanjama, objavljivanjem jasnih informacija na sajtovima sudova, Vlade Crne Gore i portalu e-uprava.

Uvrstiti u Akcioni plan za ispunjavanje završnih mjerila u pregovaračkom poglavlju 23 – Pravosuđe i temeljna prava i usvojiti dopune Zakona o međunarodnom privatnom pravu sa ciljem usklađivanja sa članom 16 SLAPP Direktive, kojim bi se obavezao sud da ne priznaje odluke stranih sudova u predmetima koje prepozna kao SLAPP slučajeve, te da obezbijedi pravo tuženom da podnese zahtjev za odlučivanje o nepriznavanju.

Formirati jedinstveni obrazac za prikupljanje informacija o SLAPP slučajevima, predatim zahtjevima na osnovu novog Zakona o SLAPP tužbama i novim odredbama Zakona o međunarodnom privatnom pravu, uz izradu novog data set-a koji će biti objavljivan na open data portalu.