COMMITTEE OF MINISTERS
COMITÉ DES MINISTRES

COUNCIL OF EUROPE
1949 - 2024
CONSEIL DE L'EUROPE

ZAMENICI MINISTARA Dokumenti Komiteta ministara **CM(2024)32-add2final** 7. maj 2024.

1494. sastanak, 5. april 2024.

10 Pravna pitanja

10.3 Evropski komitet za probleme kriminala (CDPC)

b. Preporuka CM/Rec(2024)4 Komiteta ministara državama članicama o borbi protiv zločina iz mržnje
Memorandum sa objašnjenjima

Uvod

1. Zločin iz mržnje je posebno ozbiljan oblik zločina. On remeti bezbednost pojedinaca i grupa koje su mu na meti, podriva načela ravnopravnosti i ljudskog dostojanstva zajamčenih Konvencijom za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda („Konvencija“), i ruši demokratske vrednosti, društvenu stabilnost i mir, ugrožavajući sam temelj demokratskih društava i vladavine prava. Borba protiv zločina iz mržnje i njegovo i sprečavanje predstavljaju veliki izazov: teško je obuhvatiti kako pojam tako i obim problema. Zločinu iz mržnje nedostaje međunarodno obavezujuća definicija. Žrtve ga takođe nedovoljno prijavljuju, a kada to čine, on možda nije jasno označen kao zločin iz mržnje. Evidentiranje, prikupljanje podataka i reagovanje na zločine iz mržnje mogu se značajno razlikovati među državama članicama, tako da zvanična statistika na nacionalnom nivou možda neće odražavati stvarnost rasprostranjenosti zločina iz mržnje.

2. Zločini iz mržnje vrše se zbog uverenja počinioca da meta predstavlja „drugog“ – da žrtva predstavlja grupu ljudi koji su različiti, nezaslužni ili nepoželjni u društvu. Zločin iz mržnje je proizvod društvenih i individualnih predrasuda, gde se krivično delo obično vrši, ne zbog toga ko je osoba, već zbog toga šta ili koga predstavlja za počinioca. Zločin iz mržnje može se događati povremeno ili redovno. Razrešavanje i odbacivanje tih ukorenjenih i ponekad rasprostranjenih predrasuda, na individualnom nivou, kao i društvu u celini, zahteva složen i višedimenzionalni odgovor. Ova Preporuka stoga poziva države članice da usvoje sveobuhvatan pristup sprečavanju zločina iz mržnje i borbi protiv njega, kao i zaštiti, podržavanju i osnaživanju žrtava zločina iz mržnje.

3. Ova Preporuka uviđa da pojedinci i grupe mogu biti mete zločina iz mržnje po različitim osnovama ili osnovama koje se ukrštaju, i da su takvim osobama i grupama potrebni posebna zaštita i podrška kako bi im se obezbedio delotvoran pristup pravdi. Ona takođe uviđa da se mržnja manifestuje u različitim stepenima ozbiljnosti i priznaje da pojava zločina iz mržnje može biti direktna posledica eskalacije govora mržnje. Preambula direktno upućuje na relevantnost prethodne Preporuke CM/Rec(2022)16 Komiteta ministara državama članicama o borbi protiv govora mržnje za sprovođenje strategija predloženih u ovoj Preporuci. Oblike govora mržnje koji bi, s obzirom na svoju težinu, trebalo da privuku krivičnu odgovornost u skladu sa uslovima navedenim u Preporuci CM/Rec(2022)16 takođe treba smatrati zločinima iz mržnje za potrebe ovog instrumenta. Naročito se upućuje na stavove 11. i 12. Preporuke CM/Rec(2022)16.

4. Prava žrtve i njene posebne potrebe i pogledi i dalje treba da imaju najveći značaj pri reagovanju na zločine iz mržnje. Mada uviđa kapacitet sistema krivičnog pravosuđa da se bavi zločinima iz mržnje, ova Preporuka poziva države članice da se pridržavaju načela zakonitosti i srazmernosti i priznaje potencijal restorativne pravde kao instrumenta za bavljenje štetnošću zločina iz mržnje i sprečavanje budućih krivičnih dela.

5. Mnogo različitih subjekata treba da bude uključeno u sprečavanje i borbu protiv zločina iz mržnje. Oni obuhvataju: javne subjekte, uključujući izabrana tela i organe vlasti na saveznom, regionalnom i lokalnom nivou i njihove predstavnike i osoblje, posebno u oblastima obrazovanja, regulisanja medija, policije i pravosuđa, nacionalne institucije za ljudska prava i tela za ravnopravnost, kao i druge nosioce interesa, kao što su političke stranke, javne ličnosti, internet posrednici, javni ili privatni mediji, uključujući komercijalne, lokalne i manjinske medije, profesionalna udruženja, organizacije civilnog društva, a posebno one organizacije civilnog društva koje rade sa manjinskim zajednicama, pojedincima i grupama koji su u riziku od zločina iz mržnje, žrtve zločina iz mržnje, branioci ljudskih prava, verski subjekti, predstavnici manjinskih i drugih grupa, socijalni partneri, akademska zajednica i istraživački instituti. Preporuka ima za cilj da usmerava države članice i sve zainteresovane strane u razvijanju sveobuhvatnih politika, strategija i akcionih planova za delotvorno sprečavanje i borbu protiv zločina iz mržnje.

6. Preporuku je izradio Komitet eksperata za borbu protiv zločina iz mržnje (PC/ADI-CH), koji je osnovan kao telo podređeno Upravnom odboru za borbu protiv diskriminacije, različitost i inkluziju (CDADI) i Evropskom komitetu za probleme vezane za kriminal. (CDPC). U skladu sa svojim zadatkom, Preporuka se nadovezuje na praksu Evropskog suda za ljudska prava („Sud“), koji, prema članu 32. Konvencije, ima konačnu nadležnost da tumači i primenjuje Konvenciju i njene protokole kroz svoju sudsku praksu. Njegove presude ne služe samo za odlučivanje o onim predmetima iznetim pred Sud, već, uopštenije, da razjasne, zaštite i razviju pravila ustanovljena Konvencijom, čime se, u skladu sa njenim članom 19, doprinosi pridržavanju obaveza koje su države članice preuzele kao ugovorne strane (*Irska protiv Ujedinjenog Kraljevstva*, br. 5310/71, 18. januar 1978, § 154). Preporuka dopunjuje postojeće relevantne instrumente Saveta Evrope, uključujući Preporuku CM/Rec(2022)16 o borbi protiv govora iz mržnje i Preporuku CM/Rec(2019)1 Komiteta ministara državama članicama o prevenciji i borbi protiv seksizma.

7. Sledeća načela i smernice organizovani su u 12 poglavlja. U svakom poglavlju navode se relevantne mere koje se državama članicama i drugim relevantnim akterima preporučuju da ih preduzmu u cilju sprečavanja i borbe protiv zločina iz mržnje kako bi ispunile svoje dužnosti i odgovornosti prema Konvenciji. Ostvarivanje tih načela i smernica obezbeđuje zaštitu relevantnih ljudskih prava i osnovnih sloboda, posebno onih

navedenih u članovima 2, 3, 6, 7, 8, 10, 13 i 14 Konvencije, članu 1 njenog Protokola 1. i člana 1 njenog Protokola br. 12, uz puno poštovanje načela vladavine prava i pozitivnih obaveza koje države članice imaju u tom pogledu. Njegovo brzo i potpuno sprovođenje treba redovno preispitivati.

Obim, definicija i pristup

O stavu 1.

8. Preporuka ima za cilj da sveobuhvatno pomogne državama članicama u borbi protiv zločina iz mržnje. Sadrži pravne i nepravne mere za bavljenje ne samo zločinima iz mržnje van interneta i na njemu, već i njegovim pokretačima. Ona uviđa potrebu za pristupom sa više nosilaca interesa i navodi ključna sredstva pomoću kojih određeni partneri i nosioci interesa, a posebno civilno društvo, mogu doprineti izgradnji poverenja u sistem.

9. Preporuka pristupa zločinima iz mržnje kao delu kontinuuma mržnje, od svakodnevne stigmatizacije i ispoljavanja netolerancije, verbalnog zlostavljanja i mikroagresije preko diskriminacije, govora mržnje, nasilja i zločina iz mržnje, i na kraju do terorizma ili genocida, kroz priznavanje da govor mržnje poput verbalnog zlostavljanja može predstavljati zločin iz mržnje. Kao takva, u borbi protiv govora mržnje ona podjednako može doprineti kako sprečavanju tako i suzbijanju zločina iz mržnje. Preporuka i Memorandum sa objašnjenjima stoga dopunjuju CM/Rec(2022)16 o borbi protiv govora iz mržnje.

10. Shodno tome, a što se tiče kriminalizacije govora mržnje, odredbe ovog instrumenta izrađene su u skladu sa pristupom iznetim u ranijoj Preporuci i treba ih čitati u njegovom svetlu. Ipak, naglasak je ove Preporuke na načinu na koji organi vlasti treba da se bave izvršenjem ili pokušajem izvršenja krivičnog dela, obično protiv ličnosti ili imovine, gde je prisutan element mržnje (vidi dalje, stavove 14 - 17. u nastavku). Moguće je da će dokaz o elementu mržnje proizaći iz ranijih ili istovremenih oblika izražavanja koje je počinilac koristio u odnosu na žrtvu ili žrtve. Kada nadležni imaju nameru da istraže i krivično gone osumnjičene počinioce i u pogledu kriminalizovanog govora mržnje, treba voditi računa o načelima sadržanim u Preporuci CM/Rec(2022)16.

O stavu 2.

11. Na evropskom i međunarodnom nivou, zločin iz mržnje se češće opisuje nego definiše. U mnogim okolnostima, opis je ograničen na razumevanje zločina iz mržnje kroz određeni pravni model, ili, pak, naglašava posebnosti onoga što pravni sistem mora da učini da bi se bavio zločinom iz mržnje, umesto da ga definiše kao termin. Isto tako, ponegde je usvojen širok pristup, koji uključuje kriminalizovani govor mržnje, dok drugde postoji uži pogled, koji ograničava razumevanje zločina iz mržnje samo na postojeća krivična dela počinjena sa dodatnim elementom mržnje. Takođe može biti konceptualno izazovno definisati spoljnu granicu zločina iz mržnje, kao različitih od akata terorizma i nasilnog ekstremizma, ratnih zločina, genocida i drugih međunarodnih zločina koji se takođe nalaze u kontinuumu ili spektru mržnje. U određenim slučajevima, element mržnje onako kako je široko definisan u Preporuci takođe bi bio prisutan u ovim zločinima, tako da bi se povremeno moglo shvatiti da oni potpadaju pod delokrug Preporuke. Međutim, iako ovaj instrument ima za cilj da bude sveobuhvatan, njegove preporuke nemaju za cilj i ne treba ih shvatiti kao da treba da zadovoljavaju specifične potrebe i odgovaraju na izazove koji se javljaju u kontekstu tih zločina. Trebalo bi se osvrnuti na konkretnije zakonske okvire, posebno na evropskom i međunarodnom nivou, koji se odnose na te grupe zločina, što uključuje međunarodnu saradnju, krivično pravosuđe i sprovođenje zakona, prevenciju, prava žrtava i praćenje.

12. Što se međunarodnih standarda relevantnih za zločine iz mržnje tiče, postoji niz ključnih instrumenata koji mogu poslužiti kao osnova. Članom 4. Međunarodne konvencije o eliminaciji svih oblika rasne diskriminacije zahteva se od država članica da proglase krivičnim delom kažnjivim po zakonu „svako širenje ideja zasnovanih na rasnoj superiornosti ili mržnji, podsticanje na rasnu diskriminaciju, kao i sve akte nasilja ili podsticanje na takva dela protiv bilo koje rase ili grupe osoba druge boje ili etničkog porekla.” Članom 4. Okvirne odluke Saveta Evropske unije 2008/913/JHA od 28. novembra 2008. o suzbijanju određenih oblika i izraza rasizma i ksenofobije putem krivičnog prava zahteva se od država članica da *između ostalog* „obezbede da se rasistička i ksenofobična motivacija smatra otežavajućom okolnošću“, a u članu 1 navodi se niz krivičnih dela – koja u velikoj meri predstavljaju govor mržnje koji bi trebalo da bude kriminalizovan – čiju kažnjivost države članice moraju da osiguraju. U Memorandumu sa objašnjenjima Upravnog odbora za ljudska prava (CDDH) o Preporuci CM/Rec(2010)5 Komiteta ministara državama članicama o merama za borbu protiv diskriminacije na osnovu seksualne orijentacije ili rodnog identiteta navodi se da su zločini iz mržnje „zločini počinjeni na osnovu stvarnog ili pretpostavljenog članstva žrtve u određenoj grupi…” U stavu 21. Preporuke o opštoj politici br. 7 Evropske komisije protiv rasizma i netolerancije (ECRI) preporučuje se da domaće zakonodavstvo predvidi da „rasistička motivacija predstavlja otežavajuću okolnost”, a stavovi 18. o govoru mržnje i 19. o genocidu precizira se niz dela koja bi jednako trebalo da

budu kažnjena kroz krivični zakon. U Deklaraciji iz Kjota o unapređenju prevencije kriminala, krivičnog pravosuđa i vladavine prava A/CONF.234/L.6. zločin iz mržnje prepoznaje se kao „nov, nastajajući i razvijajući oblik zločina", koji države članice obavezuje da razvijaju „delotvorne strategije, uključujući jačanje kapaciteta stručnjaka u krivičnom pravosuđu, za sprečavanje, istragu i krivično gonjenje zločine iz mržnje, kao i da delotvorno sarađuju sa žrtvama i zajednicama žrtava kako bi izgradile poverenje javnosti kada sarađuju sa organima za sprovođenje zakona u prijavljivanju takvih zločina."

13. Praksa Suda u pogledu zločina iz mržnje prvenstveno proizilazi iz predstavki koje su mu podnete na osnovu članova 2, 3, 6, 8. i 14. Konvencije. Sud ne propisuje kako treba definisati „zločin iz mržnje", iako na različite načine opisuje zločin iz mržnje kao delo koje podrazumeva „namerni diskriminatorni motiv" (*B.V. protiv Hrvatske,* br. 38435/13, 15. decembar 2015); „rasno pristrasno zlostavljanje", „zločine na osnovu rase", „rasno motivisano nasilje", „rasno izazvano nasilje i brutalnost" i slučajeve koji imaju „rasistički prizvuk" (*Balaš protiv Mađarske,* br. 15529/12, 20. oktobar 2015); „nasilne incidente izazvane sumnjivim rasističkim stavovima" i „rasističke motive", (*Škorjanec protiv Hrvatske,* br. 25536/14, 28. mart 2017); „rasistički prizvuk", „zlostavljanje", i odnedavno, „diskriminatorne motive", „diskriminatorno nasilje" i „zločine motivisane mržnjom"(*predmet Grupa za podršku ženskih inicijativa i drugi protiv Gruzije,* br. 73204/13 i 74959/13, 16. decembar 2021.). U predmetu *Sabalić protiv Hrvatske,* , br. 50231/13, 14. januar 2021. godine, Sud je primetio da zločin iz mržnje uključuje „ne samo dela zasnovana isključivo na karakteristikama žrtve... počinioci mogu imati mešane motive, budući da su pod uticajem situacionih faktora podjednako ili više nego pod uticajem svog pristrasnog stava prema grupi kojoj žrtva pripada" (videti takođe, *Načova protiv Bugarske*, br. 43577/98 i 43579/98, 6. jul 2005.; *Škorjanec v. Hrvatska, 2017).*, 2017).

14. Osnovna definicija zločina iz mržnje u Preporuci odražava opšte shvatanje da su zločini iz mržnje kategorija krivičnih dela koja uključuju mržnju, pristrasnost ili predrasude u vezi sa (stvarnim ili percipiranim) ličnim karakteristikama ili statusom žrtve. U Preporuci se koristi termin „element mržnje" kao krovni termin kako bi bila u skladu sa čitavim nizom nacionalnih i međunarodnih pristupa. Naročito je namera da definicija bude kompatibilna sa široko prihvaćenim pristupom Organizacije za evropsku bezbednost i saradnju (OEBS), koja u svojoj Odluci br. 9/09 zločin iz mržnje definiše kao „krivična dela počinjena iz pristrasnog motiva", pri čemu krivično delo već postoji u običnom krivičnom pravu date jurisdikcije.

15. U Preporuci se državama članicama daje diskreciono pravo da donose zakone protiv mržnje koja podleže krivičnim sankcijama u skladu sa relevantnim načelima, kao što su načela zakonitosti i srazmernosti. U razmatranju toga koji se zakonodavni modeli mogu uvesti na statutarnom nivou, i načina na koji krivični zakon može dati odgovore koji su u skladu sa Konvencijom, stav 2. treba čitati u njegovoj vezi sa stavovima 17. i 18. Preporuke.

16. Široka definicija zločina iz mržnje ima za cilj da osigura nepostojanje dvosmislenosti. Dok određene organizacije i države članice koriste termin „motivacija pristrasnosti" kao operativni okvir za zločine iz mržnje, termin „element mržnje" kako se koristi u definiciji širi je i obuhvata ne samo animus model koji koristi motivaciju kao pravni test, već i model diskriminatorne selekcije. Model diskriminatorne selekcije (ili „grupnog odabira") zahteva da je počinilac namerno odabrao žrtvu iz zaštićene grupe, ali za razliku od modela animusa, dokaz o predrasudama, pristrasnosti, neprijateljstvu ili mržnji nije neophodan za formalno utvrđivanje nastale odgovornosti. Tako se terminom „element mržnje" obezbeđuje da se u definiciju ugrađuju zakoni o zločinima iz mržnje zasnovani na „animus" modelu, kao i zakoni zasnovani na modelu diskriminatorne selekcije. Što se krivičnog prava tiče, u skladu sa stavovima 17. i 18. Preporuke, države članice treba da se bave zločinima iz mržnje u skladu sa zahtevima člana 7. Konvencije kroz različite modele koji su uključili element mržnje u svoje nacionalno pravo.

17. Preporuka definiše „mržnju" široko tako da uključuje pristrasnost, predrasude i prezir. Ova definicija ne isključuje upotrebu ekvivalentnih termina kao što su „neprijateljstvo" ili „netolerancija" u skladu sa relevantnim domaćim zakonodavstvom. Iako se termini koji se koriste mogu tumačiti kao dokaz „mržnje, pristrasnosti ili predrasuda", takođe ih ne treba tumačiti preširoko tako da uključuju, bez ikakve veze sa ličnim karakteristikama ili statusima žrtve ili drugih, na primer, lične sporove ili sukobe, ili kriminalne aktivnosti pretežno motivisane opštim neprijateljstvom prema drugim ljudskim bićima, kao i krivična dela sa prvenstveno finansijskim ili ekonomskim interesima. To, međutim, ne znači da je osnovna motivacija za zločin iz mržnje potpuno odvojena od drugih interesa ili da su pojedinačni motivi jedinstveni. Počinilac zločina iz mržnje možda nema negativna osećanja prema pojedinačnoj žrtvi, ali može delovati usled neprijateljskih osećanja prema grupi ili identitetu kome meta pripada, ili, čak šire, prema svim osobama koje ne dele identitet počinioca. Štaviše, počinioci takođe mogu izvršiti zločine protiv pojedinaca ili mesta jer

veruju da žrtva, odnosno žrtve predstavljaju politiku, ideal ili načelo povezano sa nekom ličnom karakteristikom ili statusom, kao što su rodna ravnopravnost, imigracija, različitost ili određena seksualna orijentacija ili rodni identitet.

18. U pogledu prakse Suda, oslanjajući se na član 14. Konvencije, utvrđeno je da se termin zločin iz mržnje primenjuje na niz karakteristika tokom vremena. Ranija sudska praksa se usredotočavala na zločine iz mržnje usmerene protiv vere, etničke pripadnosti ili rasnog identiteta žrtve (*Načova protiv Bugarske*, 2005; *Milanović protiv Srbije*, br. 44614/07, 14. decembar 2010.) sa nizom slučajeva u kojima se ističe posebno loše postupanje prema Romima od strane državnih organa (*Balog protiv Mađarske,* , br. 36630/11, 9. februar 2016.; *Lakatošova i Lakatoš protiv*. *Slovačke* , br. 655/16, 11. decembar 2018. godine). Sud je takođe razmatrao jedan broj slučajeva koji se tiču nasilja u porodici prema članovima 2. i 3, u vezi sa članom 14, gde je Sud smatrao da je nasilje u porodici oblik rodno zasnovanog nasilja(*Opuz protiv Turske* br. 33401/02*,* 9. jun 2009, *Tkelidze protiv Gruzije* br. 33056/17, 8. jul 2021; *Talpis protiv Italije* br. 41237/14, 2. mart 2017, između ostalih). U predmetu *Identoba protiv Gruzije* br. 73235/12, 12. maj 2015. i *Agdgomelašvili i Japaridze protiv Gruzije* br. 7224/11, 8. oktobar 2020, Sud je utvrdio da se slične obaveze primenjuju u kontekstu homofobičnog, odnosno transfobičnog nasilja.

19. Lične karakteristike u stavu 2. Preporuke u velikoj meri slede uporedivu listu koja se nalazi u stavu 2. Preporuke CM/Rec(2022)16 o borbi protiv govora iz mržnje . Urađeni su dodatni amandmani u vezi sa „rodom", „izražavanjem roda" i „polnim karakteristikama", koji su uključeni kao samostalni osnov za dopunu osnova „ pol", „rodni identitet" i „seksualna orijentacija" u Preporuci CM/Rec(2022)16. Ta uključenja su u skladu sa sudskom praksom Suda (videti, na primer, *Y protiv Francuske*, br. 76888/17, 31. januar 2023, kao i *Semenya protiv Švajcarske*, br. 10934/21, 11. jul 2023, gde Sud izričito navodi da su „polne karakteristike" obuhvaćene terminom „pol" u članu 14) i određenim trendovima u međunarodnom pravu (videti, na primer, Rezoluciju Parlamentarne skupštine 2417(2022) Borba protiv rastuće mržnje prema LGBTI osoba u Evropi; načela iz Jogjakarte; Strategija Evropske unije o ravnopravnosti LGBTIQ osoba 2020-2025; i Direktiva; 2012/29/EU Evropskog parlamenta i Saveta od 25. oktobra 2012. o uspostavljanju minimalnih standarda o pravima, podršci i zaštiti žrtava zločina i zameni Okvirne odluke Saveta 2001/220/JHA, („Direktiva o pravima žrtava"). To, nadalje, odražava standarde Saveta Evrope u bavljenju diskriminacijom na osnovu pola i roda izraženom u obliku seksističkog zločina iz mržnje, kao što je navedeno u Preporuci Komiteta ministara (2019)1 o sprečavanju i borbi protiv seksizma (uporedi njenu Preambulu i stavove I.A.1, I.A.10, II.B.1, II.C.3, II.F.2 i II.H.3).

20. Lične karakteristike utvrđene u Preporuci ne smatraju se zatvorenom listom, već imaju za cilj da usmere države članice u pogledu karakteristika koje su utvrđene kao važne za sveobuhvatnu borbu protiv zločina iz mržnje. Lista je otvorena kako bi se državama članicama omogućilo da dodaju dodatne osnove. Otvorena lista omogućava prilagođavanje odgovora na zločine iz mržnje uz poštovanje evolutivnog društvenog razvoja. Definiciju datu u Preporuci treba tumačiti u skladu sa evolutivnom prirodom prava iz Konvencije, posebno člana 14. Mada se u pojedinim slučajevima takvim krivičnim delima može baviti u skladu sa posebnim zakonima koji se bave, na primer, rodno zasnovanim nasiljem ili nasiljem u porodici, lista ličnih karakteristika osmišljena je da obezbedi najširu moguću zaštitu. Sud je dao neke smernice o ovoj tački, jasno stavljajući do znanja da u tom pogledu postoje određena ograničenja u širini zakona o zločinima iz mržnje. U predmetu *Sava Terentjev protiv Rusije* br. 10692/09, 28. avgust 2018. godine, gde je domaći sud tumačio zakonodavstvo o zločinima iz mržnje tako da uključuje policijske službenike u svoj delokrug, Sud je primetio da kada se razmatra da li grupa treba da bude u okviru takvih zakona, potrebno je zapitati se da li je grupa „nezaštićena manjina ili grupa koja ima istoriju ugnjetavanja ili neravnopravnosti, ili koja se suočava sa duboko ukorenjenim predrasudama, neprijateljstvom i diskriminacijom, ili koja je ranjiva iz nekog drugog razloga, i stoga joj, u načelu, može biti potrebna pojačana zaštita od napada" (§ 76).

21. Upotreba jezika „stvarnih ili percipiranih" (ili „stvarnih ili pripisanih") ličnih karakteristika ili statusa odnosi se na slučajeve u kojima je počinilac zločina iz mržnje možda pogrešio ili zbunio se u vezi sa stvarnim identitetom, karakteristikama ili statusom žrtve, ali ih percipira na poseban način. U takvom slučaju, čak i ako je element mržnje pogrešno pripisan žrtvi, prisustvo takvog elementa mržnje kvalifikovalo bi to delo kao zločin iz mržnje. Sud je u predmetu *Škorjanec protiv Hrvatske*, 2017, smatrao da obaveze iz Konvencije u pogledu otkrivanja veze između rasističkih stavova i nasilja postoje, „ne samo u pogledu akata nasilja zasnovanih na stvarnom ili pretpostavljenom ličnom statusu ili karakteristikama žrtve, već i u pogledu akata nasilja zasnovanih na stvarnoj ili percipiranoj povezanosti sa drugom osobom koja stvarno poseduje ili za koju se pretpostavlja poseduje određeni status ili zaštićenu karakteristiku." Povezanost sa osobom ili grupom koja poseduje ili se smatra da poseduje određeni status ili karakteristiku takođe je predviđena u okviru Preporuke. Promenljivi statusi zahtevaju posebnu pažnju kada se pojedinac, na primer, nalazi u pritvorskoj jedinici ili radi u neregularnoj industriji.

O stavu 3.

22. Uviđa se da iskustva onih koji su na meti zločina iz mržnje nisu nužno ograničena na jedan aspekt njihovog identiteta, već da se iskustva ljudi mogu shvatiti i kao da deluju na višestrukim, ukrštenim osnovama, kao i kroz preplitanje različitih grupa i da se nalaze u međusobno konstitutivnim i preklapajućim sistemima diskriminacije i dominacije. Sud je takođe uzeo intersekcionalne elemente u razmatranje u nekoliko slučajeva, posebno u predmetu *B.S. protiv Španije,* br. 47159/08*,* 24. juli 2012, gde je Sud naglasio važnost delotvorne istrage više aspekata pritužbe podnosioca predstavke u vezi sa percipiranom diskriminacijom na osnovu rasnog nasleđa i pola. Stav 3. Preporuke prepoznaje i olakšava napore bavljenja iskustvima intersekcionalne viktimizacije usled zločina iz mržnje. To je ključna komponenta načina na koji Preporuku treba shvatiti i sprovoditi. Shodno tome, kada se u ovoj Preporuci pominju podrška, obuka i procesi, treba ih tumačiti kao odgovor na uticaje zločina doživljenih na intersekcionalnoj osnovi, prepoznajući kumulativnu prirodu viktimizacije i potrebe i prava žrtava koje su doživele zločine. po tom osnovu, i po tom osnovu oni treba da postanu operativni.

23. Intersekcionalni pristupi su prepoznati kao ključni standard u nizu dokumenata i instrumenata Saveta Evrope poslednjih godina, iako sve države članice ne koriste takav termin u domaćem pravu. Na primer, u Preporuci Komiteta ministara CM/Rec(2019)1 o sprečavanju i borbi protiv seksizma naglašava se da žene i devojke mogu biti izložene višestrukim i ukrštajućim oblicima diskriminacije i seksizma, uključujući seksistički govor mržnje. Ta potonja iskustva viktimizacije s obzirom na uticaj intersekcionalnosti mogu zauzvrat dovesti do toga da budu dodatno marginalizovana kako unutar društva tako i kroz odgovore države i civilnog društva na zločine iz mržnje , kao što je uočeno u Preporukama opšte politike ECRI (GPR) br. 2 o telima za ravnopravnost u borbi protiv rasizma i netolerancije na nacionalnom nivou, , gde je ECRI smatrao da mandat tela za ravnopravnost takođe treba da pokriva intersekcionalnu diskriminaciju, GPR br. 5 (revidiranoj) o sprečavanju i borbi protiv antimuslimanskog rasizma i diskriminacije, , i GPR br. 9 (revidiranoj) o sprečavanju i suzbijanju antisemitizma. ,. ECRI je koristio intersekcionalni pristup u svom radu na praćenju zemlje, koji je istakao specifične ranjivosti sa kojima se suočavaju, na primer, Romkinje, crnci ili muslimanke, kao i u svojim novim standardima, kao što je bio slučaj u njegovoj GPR br. 5 (revidiranoj) o sprečavanju i borbi protiv antimuslimanskog rasizma i diskriminacije i GPR br. 9 (revidiranoj) o sprečavanju i borbi protiv antisemitizma. GPR br. 14 o borbi protiv rasizma i rasne diskriminacije u zapošljavanju takođe sadrži definiciju intersekcionalnosti u svom memorandumu sa objašnjenjima, a GPR br. 17 o sprečavanju i suzbijanju netolerancije i diskriminacije LGBTI osoba snažno je usredsređena na intersekcionalnost.

O stavu 4.

24. U stavu 4 detaljno su navedene različite oblasti politike za koje se preporučuju da ih države članice uzmu u obzir prilikom izrade i sprovođenja politika, zakona, strategija ili akcionih planova protiv zločina iz mržnje.

25. U Preporuci se naglašava važnost razumevanja da se zločin iz mržnje može desiti i na internetu i van interneta, i da često postoje veoma nejasne pravne i praktične granice između njih. Postoji sve veća količina sudske prakse koja se pojavljuje u svim državama članicama Saveta Evrope o protivpravnim radnjama na internetu i kriminalnim aktivnostima na internetu, koje se mogu istražiti i krivično goniti kao zločin iz mržnje, gde je prisutan element mržnje. Štaviše, u sve većem broju krivičnih predmeta, digitalni dokazi mogu biti ključni za razumevanje konteksta i namere osumnjičenog počinioca u izvršenju određenog zločina iz mržnje (pri čemu se zapaža relevantnost Drugog dodatnog protokola Konvenciji o visokotehnološkom kriminalu o unapređenoj saradnji i otkrivanju elektronskih dokaza (CETS br. 224).

26. U Preporuci se države članice podstiču da razvijaju višeagencijski, međusektorski i proaktivan pristup na nivou cele države u suzbijanju zločina iz mržnje i borbi protiv njih. Iako je važno da postoje delotvorna i srazmerna kriminalizacija i krivičnopravni odgovor na zločine iz mržnje, oni ne bi trebalo da deluju izolovano, već u sprezi sa nizom politika koje sprečavaju i reaguju na zločine iz mržnje. Takvi pristupi treba da se zasnivaju na dokazima i da se primenjuju i podržavaju jasno utvrđenim merama sprovođenja. Potrebno je izdvojiti odgovarajuće ljudske i finansijske resurse za sprovođenje svih politika koje se smatraju neophodnim, uključujući adekvatnu podršku i finansiranje relevantnih organizacija civilnog društva.

27. U razvijanju politika, strategija ili akcionih planova za sprečavanje i borbu protiv zločina iz mržnje, države članice treba da uključe i konsultuju se sa svim relevantnim subjektima, uključujući, na primer, reprezentativne organizacije civilnog društva. Predstavničke organizacije civilnog društva treba da budu uključene u proces od najranijih faza gde je to moguće, kako bi pomogle da se iskustva i potrebe ciljanih osoba postave u centar procesa. Iako neke države članice mogu odlučiti da sprovode strategiju u pogledu zločina iz mržnje u sklopu šireg napora za borbu protiv mržnje, važno je da države članice obezbede da takve strategije i akcioni planovi budu delotvorni, odnosno da budu vremenski ograničeni, sa jasnim ciljevima, metama, indikatorima i linijama odgovornosti, kao i sa uključenim relevantnim nosiocima interesa.

Rodno osetljivi i intersekcionalni pristupi takođe treba da bude u osnovi svih takvih sredstava i mera gde je to potrebno.

28. U tom kontekstu, u ECRI-evom GPR 4 o nacionalnim istraživanjima o iskustvu i percepciji diskriminacije i rasizma sa stanovišta potencijalnih žrtava vladama država članica se preporučuje da preduzmu korake kako bi osigurale da se organizuju nacionalna istraživanja o iskustvima i percepcijama rasizma i diskriminacije sa stanovišta žrtava, da bi se „stekla slika o problemima rasizma i netolerancije sa stanovišta stvarnih i potencijalnih žrtava." Može se takođe smatrati da ankete koje je sprovela Agencija Evropske unije za osnovna prava (FRA) predstavljaju nesporni uzor u tom pogledu. U nastavku se razmatra praksa Suda u vezi sa karakteristikama adekvatnog odgovora države u kontekstu pitanja krivičnog pravosuđa (videti stavove 80 – 81). Ankete na lokalnom ili regionalnom nivou i ankete u određenim zajednicama takođe treba podržati kako bi se omogućio usredsređen odgovor na lokalne potrebe.

29. Razumevanje iskustva žrtve od suštinskog je značaja za razumevanje uticaja zločina iz mržnje, a samim tim i za razvoj odgovarajućih politika i strategija protiv njega. Zločin iz mržnje se može razlikovati od drugih oblika kriminaliteta po uticaju ne samo na žrtvu zločina, već i na šire grupe i zajednice, odnosno na zajednicu sa zajedničkim ciljanim karakteristikama. Prepoznajući to, Preporuka poziva na razmatranje pristupa „krugovima štete". Ovaj pristup prepoznaje uticaj zločina iz mržnje na nekoliko glavnih kategorija osoba: 1) pojedinačne žrtve (uključujući užu porodicu), 2) zajednicu ili grupu kojoj pripadaju ili se smatra da je predstavljaju, 3) druga lica koja dele slične lične karakteristike ili status sa žrtvom, i 4) one koji su povezani sa žrtvom ili je podržavaju (tj. osobe koje su solidarne sa žrtvom ili druge osobe koje mogu snažno saosećati sa žrtvom, ali ne dele s njom iste lične karakteristike ili status). Žrtve zločina iz mržnje možda nemaju isto iskustvo kao druge žrtve zločina i često mogu pretrpeti dodatna dejstva koja prevazilaze uticaj samog zločina. Opšte je poznato da mnogi incidenti zločina iz mržnje, u poređenju sa drugim vrstama viktimizacije, mogu biti povezani sa višim stepenom fizičke i psihičke traume. Kako zločin iz mržnje cilja na identitet žrtve, pripadnost, nasleđe ili uverenja, dejstva zločina iz mržnje mogu da putuju kroz različite zajednice ili grupe kojima žrtva pripada, i šire. To se na različite načine opisuje kao „dejstvo talasanja", „rezonantna priroda zločina iz mržnje" ili „*in terrorem* dejstvo zločina iz mržnje".

30. U Preporuci se naglašava važnost podizanja poverenja javnosti u sistem krivičnog pravosuđa (i druge subjekte uključene u bavljenje zločinom iz mržnje) kako bi se unapredili izveštavanje i odgovori s jedne strane, istovremeno nastojeći da se smanje značajni interni problemi koji mogu postojati, kao što su institucionalni problemi. pristrasnosti i diskriminacije sa istim telima na drugoj strani. Glavna prepreka u borbi protiv zločina iz mržnje jeste to što žrtve zločina iz mržnje često nemaju poverenja u sistem krivičnog pravosuđa, ubeđene da oni koji rade u njemu ili ne mogu ili neće da odgovore na njihova iskustva viktimizacije. Države članice treba da razviju strategije za poboljšanje sistemskih odgovora, da se bave institucionalnom pristrasnošću koja može postojati u njima i da povećaju poverenje ovih institucija uopšte. Možda postoji posebna potreba da se pozabave predrasudama vezanim, na primer, za rod, LGBTI osobe i rasu. ECRI-eva GPR 11, Borba protiv rasizma i rasne diskriminacije u policiji takođe je posebno relevantna. Prema toj preporuci, države članice treba, *između ostalog,* da razotkriju i bave se rasnim profilisanjem, rasnom diskriminacijom i rasno motivisanim nedoličnim ponašanjem policije, kao i da dokumentuju i istražuju odnose između policije i pripadnika zaštićenih grupa. Pri tome, države treba da mere nivoe poverenja takvih grupa u policiju, kao i sve indikatore predrasuda u policijskim institucijama prema tim grupama. Strah od ponovne viktimizacije od strane policije takođe je razlog za nedovoljno prijavljivanje zločina iz mržnje. „Sekundarna viktimizacija" je viktimizacija koja nastaje usled odgovora državnih i nedržavnih tela na prvobitni zločin, a proizilazi iz neuspeha da se zaštite prava žrtava i nerazumevanja patnje žrtava. Usled toga žrtve mogu da se osećaju izolovano i nesigurno, gubeći veru u pomoć koju im pružaju njihove zajednice i stručne agencije. To se takođe može desiti kada te organizacije ne reaguju na prvobitni događaj viktimizacije, ili kada ne reaguju na odgovarajući način, što uključuje zanemarivanje – da upotrebimo jezik Suda – „demaskiranje" (videti stav 33. u nastavku) elementa mržnje u zločinu. Kako institucionalne predrasude mogu takođe igrati značajnu ulogu u slučajevima sekundarne viktimizacije, u Preporuci se takođe naglašava potreba da se uvidi, utvrdi i bavi pristrasnim ili predrasudnim ponašanjem od strane organa sprovođenja zakona i drugih praktičara krivičnog pravosuđa prema stavu 25. (videti stavove 86 – 87. u nastavku) . Ponovna viktimizacija je kada je žrtva već bila žrtva zločina iz mržnje. Strah od ponovne viktimizacije povezan je sa percepcijom legitimiteta vlasti i poverenja u vlasti, često u odnosu na policiju.

Osnovna načela

31. Pojam zločina iz mržnje može obuhvatiti najteža krivična dela, kao i ona koja se smatraju lakšim prekršajima krivičnog zakona. Zajedničko im je da su krivična dela: iz tog razloga se značajna pažnja poklanja odgovorima krivičnog pravosuđa na zločine iz mržnje. Međutim, moglo bi se videti da se time maskira šire pitanje: velika većina zločina iz mržnje se nedovoljno prijavljuje, što nije nimalo neobično za

žrtve, koje obično doživljavaju ponovljene slučajeve incidenata iz mržnje i zločina iz mržnje. Pogođeni pojedinci često nemaju saznanja o tome gde postoje zakonske granice zločina iz mržnje, koja prava imaju i gde mogu zatražiti podršku za nastalu traumu. Štaviše, uticaj zločina iz mržnje ne može se smatrati srazmernim na direktan način uočenoj ozbiljnosti zločina. U slučaju zločina iz mržnje, žrtve prijavljuju znatno više emocionalnog i psihičkog stresa od žrtava drugih zločina, posebno zbog složenih pitanja intersekcionalnosti, ponovne viktimizacije, sekundarne viktimizacije i straha od prijavljivanja incidenta koji može pojačati traumatski odgovor žrtava. .

O stavu 5.

32. Zbog složenosti načina na koji se zločin iz mržnje definiše, doživljava i vrši, odgovornost za delovanje države u kontekstu zločina iz mržnje ne može ležati na pojedinačnoj agenciji ili vladinom ministarstvu. Umesto toga, potreban je holistički i višedimenzionalni pristup, koji može biti podržan nacionalnim akcionim planom ili strategijom u okviru širih napora za borbu protiv mržnje, diskriminacije i netolerancije. Od ključnog značaja za razvoj i sprovođenje takvog akcionog plana jeste uloga civilnog društva, koje često ima potrebnu stručnost da razume i podrži žrtve i da izvuče zaključke iz njihovog iskustva u sprečavanju daljih incidenata. Pošto žrtve zločina iz mržnje možda ne veruju vlastima, mnoge od njih će se osloniti na organizacije koje vode zajednice ili srodne grupe radi informacija i podrške u vezi sa zločinima iz mržnje. Organizacije civilnog društva stoga imaju ključnu ulogu u pružanju stručnog znanja vezanog za specifične potrebe žrtava. Međutim, dok propisno finansirano civilno društvo može igrati ključnu ulogu podrške, prvenstvena odgovornost za borbu protiv zločina iz mržnje leži na državi.

O stavu 6.

33. Krivično pravo igra ključnu ulogu u bavljenju i reagovanju na ispoljavanja zločina iz mržnje. Kriminalizacija takvih dela odražava potrebu da se kontinuirano potvrđuje osuda zločina iz mržnje od strane društva. Delotvorne krivičnopravne procedure i institucije od vitalnog su značaja za obezbeđivanje pravilnog sprovođenja pravde u demokratskom društvu, za prepoznavanje prirode zločina iz mržnje kao posebno destruktivne za osnovna prava, kao i za stvaranje i održavanje poverenja stvarnih i potencijalnih žrtava u sposobnost državnih organa da ih zaštite od zločina iz mržnje. Imenovanje zločina iz mržnje kao posebne manifestacije kriminala u zakonodavstvu od ključnog je značaja za obezbeđivanje da ga tela krivičnog pravosuđa prepoznaju i da se njime bave kroz pravni sistem, kao i za slanje poruke zaštite žrtvama i poruke odvraćanja potencijalnim počiniocima . U tom cilju, države članice treba da obezbede delotvornu primenu krivičnog zakona, uključujući razotkrivanje elementa(a) mržnje u zločinu, jer je to glavni konstitutivni element koji razlikuje zločine iz mržnje od standardnih krivičnih dela. Zaista, propust da se to učini – to jest, postupanje s nasiljem „sa diskriminatornom namerom“ na jednakoj osnovi kao sa nasiljem bez takve namere moglo bi predstavljati kršenje člana 14. Konvencije (*Sabalić protiv Hrvatske*, 2021). Delotvorne odredbe krivičnog prava imaće nekoliko dimenzija. „Demaskiranje“, nadovezujući se na praksu Suda, znači da nadležni treba da učine ono što je razumno u datim okolnostima da bi prikupili i obezbedili dokaze, da bi istražili sva praktična sredstva za otkrivanje istine i da u potpunosti isporuče obrazložene, nepristrasne i objektivne odluke, bez izostavljanja sumnjivih činjenica koje mogu ukazivati na motiv mržnje (*Načova i drugi protiv Bugarske*, 2005, §§ 156-159). Pored toga, dužnost adekvatnog reagovanja na takve zločine proteže se i na sudske postupke u kojima se odlučuje da li će se i kako osuditi i kazniti navodni počinioci (*Sabalić protiv Hrvatske*, 2021, § 97). Postoji obaveza u sudskim postupcima da se odgovori *na odgovarajući način* na zločin iz mržnje prilikom utvrđivanja da li i kako osuditi i kazniti navodnog počinioca (*Sabalić protiv Hrvatske*, 2021) i pridodati „opipljive pravne posledice“ elementu mržnje u zločinu *(Stojanova protiv Bugarske*, br. 56070/18, 14. jun 2022). U predmetu *Stojanova*, iako su bugarski sudovi jasno utvrdili da je razlog za napad bila mržnja počinilaca prema homoseksualcima, nije bilo opipljivih pravnih posledica pošto bugarski krivični zakonik nije predvideo homofobiju kao poseban otežavajući faktor u pogledu krivičnog dela ubistva. U isto vreme, države članice treba da obezbede da prava zagarantovana članovima 6, 7. i 10. Konvencije bilo koga osumnjičenog ili optuženog za zločin iz mržnje budu zaštićena tokom celog procesa i da se uzmu u obzir prilikom izrade zakona.

34. U stavu 6. identifikuju se neki od najvažnijih aspekata koje treba uzeti u obzir prilikom izrade zakonskih odredaba u vezi sa zločinima iz mržnje. To često zahteva da se napravi razlika između krivičnih dela zasnovanih na mržnji i drugih zločina i opipljivih pravnih posledica koje proizilaze iz njihovog izvršenja. Države takođe treba da preduzmu sve razumne korake da istraže i razotkriju svaki mogući element mržnje koji prati izvršenje krivičnog dela i obezbede nametanje delotvornog, odgovarajućeg i srazmernog krivičnog odgovora u odnosu na počinioce, uključujući određivanje adekvatnih krivičnih kazni. Konkretno, načelo zakonitosti zahteva da krivična dela i odgovarajuće kazne budu jasno definisani zakonom i na taj način predstavlja garanciju da se krivični zakon ne sme tumačiti na štetu optuženog. Koncept „zakona“ u smislu člana 7, kao i u drugim članovima Konvencije (na primer, članovi 8 do 11), obuhvata kvalitativne zahteve, posebno zahteve pristupačnosti i predvidljivosti (*Del Río Prada protiv Španije* [GC] br. 42750/09, 21. oktobar 2013. § 91; *Perinček protiv Švajcarske* [GC] br. 27510/08, 15. oktobar 2015. § 134). Ti kvalitativni

zahtevi moraju biti zadovoljeni u pogledu definicije krivičnog dela (*Jorgic protiv Nemačke*, br. 74613/01, 12. januar 2007. §§ 103-114) i kazna koju dati prekršaj nosi ili njen obim. Nedovoljan „kvalitet zakona" u vezi sa definicijom krivičnog dela i primenjiva kazna predstavlja kršenje člana 7. Konvencije (*Kafkaris protiv Kipra* [GC] br. 21906/04, 12. februar 2008. §§ 150 i 152). U tom smislu, postoji pozitivna obaveza država da jasno definišu element mržnje u domaćem zakonu, kao i da jasno utvrde kako treba pridodati takve opipljive pravne posledice *(Stojanova protiv Bugarske,* 2022).

O stavu 7.

35. U skladu sa načelima i praksom Suda, domaće vlasti imaju posebnu dužnost da istraže i spreče nasilje motivisano mržnjom. Konkretno, države treba, što više mogu, da „demaskiraju" motiv mržnje. U tom kontekstu, kada se domaće vlasti suoče sa, na primer, *prima facie* indikacijama nasilja motivisanog ili barem pod uticajem seksualne orijentacije žrtve, to zahteva delotvornu primenu mehanizama domaćeg krivičnog prava koji mogu da razjasne mogući motiv mržnje sa homofobičnim prizvukom iza nasilnog incidenta i identifikuju i, ako je potrebno, na odgovarajući način kazne odgovorne *(Identoba i drugi protiv Gruzije,* , 2015, § 67; *M.C. i A.C. protiv Rumunije* br. 12060/12, 12. april 2016, § 113; *Agdgomelašvili i Japaridze protiv Gruzije*, 2020, § 38; *Genderdoc-M i M.D. protiv Republike Moldavije,* br. 23914/15, 14. decembar 2021. § 37; *Grupa za podršku ženskih inicijativa i drugi protiv Gruzije,* , 2021, § 63; *Sabalić protiv Hrvatske*, 2021, § 105). Ti zahtevi takođe proizilaze iz drugih međunarodnih obaveza, kao što su Međunarodna konvencija Ujedinjenih nacija o eliminaciji svih oblika rasne diskriminacije.

36. Shodno tome, kada postoji sumnja da su diskriminatorski stavovi izazvali nasilni čin, posebno je važno da se zvanična istraga vodi energično i nepristrasno, imajući u vidu potrebu da se kontinuirano potvrđuje osuda takvih dela od strane društva i da se održi poverenje zaštićenih grupa u sposobnosti vlasti da ih zaštite od diskriminatorno motivisanog nasilja. Poštovanje pozitivnih obaveza države zahteva da domaći pravni sistem mora da pokaže sposobnost primene krivičnog zakona protiv počinilaca takvih nasilnih dela (*Sabalić protiv Hrvatske*, 2021, § 95 i*Oganezova protiv Jermenije*, br. 71367/12 i 72961/12, 17. maj 2022, § 85). Štaviše, kada je zvanična istraga dovela do pokretanja postupka pred domaćim sudovima, postupak u celini, uključujući fazu suđenja, mora da zadovolji uslove iz člana 3. Konvencije *(M.C. i A.C. protiv Rumunije*, 2016, § 112). Iako ne postoji apsolutna obaveza da sva krivična gonjenja dovedu do osude ili određene kazne, domaći sudovi ni pod kojim okolnostima ne bi trebalo da budu spremni da dozvole da teški napadi na fizički i mentalni integritet prođu nekažnjeno, ili da se za teška krivična dela izriču preterano lake kazne (*Sabalić protiv Hrvatske.*, 2021, § 97).

37. Obaveza vlasti da spreče nasilje motivisano mržnjom, kao i da istraže postojanje moguće veze između diskriminatornog motiva i dela nasilja, može potpasti pod proceduralni aspekt članova 2 i 3 Konvencije, ali se takođe može smatrati delom pozitivnih obaveza vlasti prema članu 14. Konvencije da obezbede osnovnu vrednost sadržanu u članovima 2 i 3 bez diskriminacije (Identoba i drugi protiv Gruzije, 2015, st. 63-64; *M.C. i A.C. protiv Rumunije* 2016, § 106; *Agdgomelašvili i Japaridze protiv Gruzije,* , 2020, § 36, *Genderdoc-M i M.D. protiv Republike Moldavije,* 2021, § 34, i *Grupa za podršku ženskih inicijativa i drugi protiv Gruzije*, 2021, stav 57, o čemu se govori u nastavku, gde je Sud nastavio sa istovremenom ispitivanjem na osnovu člana 3. u vezi sa članom 14. Konvencije).

38. Sud je smatrao da bi se, bez striktnog pristupa organa za sprovođenje zakona, sa predrasudama ili zločinima motivisanim mržnjom neizbežno postupalo jednako kao i sa običnim slučajevima bez takvog prizvuka, a rezultirajuća ravnodušnost bila bi jednaka zvaničnom pristanku na zločine iz mržnje ili čak njihovom prećutnom odobravanju (*Identoba i drugi protiv Gruzije* , 2015, § 77, sa daljim referencama i *Oganezova protiv Jermenije,* 2022, § 106). Stoga, prema mišljenju Suda, postupanje prema nasilju i brutalnosti koji proizilaze iz diskriminatornih stavova na ravnopravnoj osnovi sa nasiljem koje se dešava u slučajevima koji nemaju takav prizvuk predstavljalo bi zatvaranje očiju pred specifičnom prirodom akata koji su posebno destruktivni po osnovna prava. Štaviše, nepravljenje razlike u načinu na koji se razrešuju situacije koje su suštinski različite može predstavljati neopravdano postupanje koje je nespojivo sa članom 14. Konvencije (*Agdgomelašvili i Japaridze protiv Gruzije*, 2020, § 44).

O stavu 8.

39. S obzirom na složenost sveobuhvatnog rešavanja i prevencije zločina iz mržnje, broj angažovanih subjekata i institucija, osetljiva pitanja koja su uključena i izazove u podsticanju i omogućavanju saradnje u pitanjima kao što su praćenje, izveštavanje, prikupljanje podataka i angažovanje zajednice, u Preporuci se snažno preporučuju holistički nacionalni akcioni planovi i strategije.

40. U nekim državama članicama postoje slični akcioni planovi koji se bave ili određenim ispoljavanjima mržnje (kao što je ekstremizam), ili predrasudama prema određenim zajednicama. Na primer, Belgija i Nemačka imaju akcione planove za borbu protiv homofobičnog i transfobičnog nasilja; Kohezivna Estonija 2030, i

Moldavski akcioni plan i druge strategije u okviru Okvira EU za nacionalne strategije inkluzije Roma podržavaju romsku populaciju. Druge države članice usvojile su pristupe za ciljanje ekstremizma, kao što je danska Nacionalna strategija za prevenciju i borbu protiv ekstremizma i radikalizacije i češka Strategija za borbu protiv ekstremizma. Akcioni plan norveške vlade protiv radikalizacije i nasilnog ekstremizma (2020) uključuje odredbe protiv govora mržnje i drugih zločina iz mržnje, a osnovni pristup je međuagencijska saradnja. Grčka je usvojila širok pristup, pri čemu njen Nacionalni akcioni plan (NAP) protiv rasizma i netolerancije nastoji da eliminiše svaku vrstu rasizma ili diskriminacije i usredsređen je na četiri glavne oblasti, koje obuhvataju podizanje svesti, obrazovanje, politiku socijalne integracije i pravdu. Gruzija se na sličan način bavi zločinima iz mržnje u svojoj Nacionalnoj strategiji za ljudska prava.

41. Druge države članice usvojile su pristup između više zajednica koji se bavi rasističkim, homofobičnim i transfobičnim zločinima iz mržnje i govorom mržnje, naglašavajući posebno instrumente za prikupljanje podataka u ovom kontekstu. Vrediti razmisliti o tome kako se baviti iskustvima predrasuda, mržnje i marginalizacije koji istrajavaju u čitavoj zajednici, na primer, kroz nacionalnu LGBTI strategiju, strategiju integracije migranata ili strategiju Roma i Putnika. Zločin iz mržnje preseca te stubove zaštite, zahtevajući, međutim, unakrsni i multisektorski pristup, pa se stoga preporučuje nacionalna strategija koja se bavi svim aspektima Preporuke na sveobuhvatan i kolaborativan način.

O stavu 9.

42. Politike i mere za uspostavljanje delotvornog domaćeg sistema za podršku žrtvama zločina iz mržnje treba da budu uključene u akcione planove, zajedno sa merama kojima se podržava delotvorna kriminalizacija zločina iz mržnje.

43. Procesi podrške, uključujući one koji se pružaju kroz krivičnopravni proces, treba da budu osmišljeni i primenjeni tako da se prepozna uticaj zločina iz mržnje na žrtve i širu zajednicu. Takvi sistemi podrške treba da imaju odgovarajuće resurse i finansijska sredstva kako bi podrška bila delotvorna. Ti procesi treba da budu osetljivi na potrebe i status žrtava kako bi se osiguralo da pružaju delotvorne odgovore. Najvažnije je to da usluge podrške treba da se pružaju žrtvama koje odluče da se ne angažuju u procesu krivičnog pravosuđa, ali kojima je ipak potrebna podrška da bi se bavile uticajem zločina iz mržnje. To je važno jer nespremnost žrtava zločina iz mržnje da prijave svoja iskustva predstavlja značajnu prepreku za rešavanje zločina iz mržnje u društvu i s tim u vezi za pružanje podrške žrtvama tamo gde je to potrebno. Kao rezultat toga, sve usluge podrške treba da se obezbede podjednako žrtvama zločina iz mržnje.

44. Trauma je na više načina značajno pitanje za žrtve zločina iz mržnje. Žrtve su često traumatizovane samim zločinom iz mržnje, a uticaj traume je kumulativan (što se više dešava, to je veći uticaj). Kao rezultat toga, važno je prepoznati da prethodno iskustvo viktimizacije (ponovne viktimizacije) doprinosi tom kumulativnom uticaju, i tako se neki ljudi suočavaju sa većim rizikom da dožive veći uticaj zločina iz mržnje. Pored toga, u okolnostima kada se tim potrebama ne bavi , žrtve mogu biti dodatno oštećene procesom ulaženja u sistem krivičnog pravosuđa (sekundarna viktimizacija).

45. Svest o traumi predstavlja centralni aspekt zločina iz mržnje. Trauma je emocionalni odgovor na uznemirujući događaj i stoga se odnosi na niz bihejvioralnih, kognitivnih i emocionalnih reakcija na takav događaj ili događaje, što može imati dugoročna dejstva na dobrobit pojedinca. Sekundarna trauma se odnosi na iskustvo traume koje se razvija iz bliskog kontakta sa nekim ko je doživeo uznemirujući događaj (npr. porodica, član zajednice, prijatelj, pružalac podrške). Žrtva i trauma su visoko integrisana iskustva, ali neće sve žrtve imati odgovor na traumu. Bez obzira na to, svest o traumi i, u krajnjoj liniji, obaveštenost o traumi treba da bude cilj svih institucija krivičnog pravosuđa. Svest o traumi znači biti svestan i osetljiv na to kako trauma izgleda, kako reagovati na pojedince koji su doživeli traumu i kako sprečiti antagonizaciju iskustva traume. Nadovezujući se na to, pristup zasnovan na traumi ide dalje i stavlja naglasak na razumevanje i odgovarajuće reagovanje na dejstva traume na svim nivoima, posebno na institucionalnom nivou. Cilj informisanja o traumi je da se izbegne retraumatizacija pojedinca da se on osnaži na svom putu isceljenja.

O stavu 10.

46. Kada žrtve nastoje da se njihova iskustva priznaju i da se njima bave oni na pozicijama moći ili vlasti – na primer, instutucije krivičnopravnog procesa, stambene agencije ili medicinsko osoblje na prvoj liniji – ključno je da ne budu ponovo žrtvovane u tom procesu. Žrtve će imati veće šanse da pristupe pravdi kada veruju da će neka institucija delovati u njihovom najboljem interesu i kada se prema njima postupa s poštovanjem i na način koji štiti njihova prava. To poverenje se može steći kada agencije prihvate i prepoznaju institucionalnu pristrasnost tamo gde je prisutna i razrešuju je kroz obuku i praksu. Uspostavljanjem i održavanjem odnosa između organizacija krivičnog pravosuđa i zaštićenih grupa, uz obezbeđivanje da su one deo institucija krivičnog pravosuđa (tj. osoblja) i razvijanje organizacione kulture svesne traume i sa znanjima o traumi povećaće se poverenje i pouzdanje žrtava.

47. Institucionalna pristrasnost može biti prikrivena ili očigledna i može se manifestovati i biti prisutna u politikama, procedurama, praksama i procesima – formalnim i neformalnim, kodifikovanim i prećutnim – javnih i privatnih institucija. To može dovesti do rutinskog, sistematskog ili ponovljenog postupanja prema osobama koje imaju specifične lične karakteristike ili statuse drugačije zbog svog identiteta (videti, npr. Memorandum sa objašnjenjima za ECRI GPR br. 12 o borbi protiv rasizma i rasne diskriminacije u oblasti sporta, stav 6, fusnota 4; Sekretarijat ECRI-a 2022, Podnošenje poziva za doprinose o obrascima, politikama i procesima koji dovode do incidenata rasne diskriminacije i unapređenja rasne pravde i ravnopravnosti (rezolucija Saveta UN za ljudska prava 48/18)). Takva institucionalizovana pristrasnost može dovesti do ponašanja koje predstavlja kršenje člana 14. Konvencije u vezi sa članom 3., kao što se dogodilo u predmetu *Linguar protiv Rumunije* br. 48474/14, 16. april 2019. Kroz prepoznavanje, imenovanje i osporavanje institucionalne pristrasnosti i diskriminacije, kao i negovanjem kulture inkluzije koja podstiče i slavi različitost, institucije krivičnog pravosuđa mogu povećati poverenje u sebe u očima onih koji su izloženi zločinima iz mržnje.

48. Memorandum sa objašnjenjima za ECRI GPR br. 11 o borbi protiv rasizma i rasne diskriminacije u policiji bavi se posebno štetnim oblikom institucionalnog rasizma, rasnim profilisanjem, koje proizilazi iz institucionalne politike i prakse, a Sud je utvrdio da rasno profilisanje poseduje sposobnost da predstavlja povredu člana 14. Konvencije u vezi sa članom 8. Sud je takođe naglasio važnost delotvorne istrage navodnih slučajeva rasne diskriminacije od strane policije. U predmetu *Basu protiv Nemačke* br. 215/19, 18. oktobar 2022, Sud je primetio da je ovo od suštinskog značaja: „kako zaštita od rasne diskriminacije ne bi postala teorijska i iluzorna u kontekstu nenasilnih akata koji se ispituju po članu 8, kako bi se obezbedila zaštita od stigmatizacije dotičnih lica i sprečilo širenje ksenofobičnih stavova“ (§ 35). ECRI GPR br. 11 o borbi protiv rasizma i rasne diskriminacije u policiji postavlja ključne oblasti delovanja policije, od kojih je centralna ECRI-eva definicija rasnog profilisanja: „korišćenje od strane policije, bez objektivnog i razumnog opravdanja, osnova kao što su rasa, boja kože, jezik, vera, nacionalnost ili nacionalno ili etničko poreklo u aktivnostima kontrole, nadzora ili istrage“. Stav 5. ECRI-eve GPR br. 11 nadalje predviđa da države članice treba da obezbede da zakonodavstvo koje zabranjuje neposrednu i posrednu rasnu diskriminaciju pokriva aktivnosti policije. Iako Sud u predmetu *Basu* nije bio izričit o prirodi potrebnog istražnog procesa, ECRI-eva GPR br. 11 navodi na zaključak da bi mehanizmi podrške i savetovanja trebalo da budu dostupni žrtvama takvog postupanja policije, da treba obezbediti delotvorne istrage o navodnim slučajevima i da istragu takvih slučajeva treba poveriti telu „nezavisnom od policije i tužilaštva“. Prema stavu 3. ECRI-eve GPR br. 11, nacionalne vlasti takođe treba da uvedu standard razumne sumnje, prema kojem se ovlašćenja koja se odnose na kontrolu, nadzor ili istražne aktivnosti mogu vršiti samo na osnovu sumnje zasnovane na objektivnim kriterijumima. U svom izveštaju o monitoringu 5. ciklusa za Holandiju u § 102, ECRI preporučuje da, sve dok se ne uvede takav standard razumne sumnje, policija treba barem da definiše i detaljno opiše objektivne osnove koje bi omogućile kontrolu čak i u odsustvu bilo kakve sumnje. Drugi način da se spreči rasno profilisanje bilo bi uvođenje obrazaca za zaustavljanje i kontrolu, u koje bi policijski agenti registrovali svaku takvu kontrolu zajedno sa razlozima i objektivnim osnovama za njeno sprovođenje, ishodom i relevantnim ličnim podacima osobe.

49. Poglavlje 2. ECRI-eve GPR br. 11 odnosi se na rasnu diskriminaciju i rasno motivisano nesavesno ponašanje policije i/ili bezbednosnih snaga. Kada je navodni počinilac zločina iz mržnje službenik za sprovođenje zakona, standardne pozitivne obaveze se primenjuju u pogledu istrage tog akta, ali je Sud naveo da je u takvim slučajevima zahtev nezavisnosti u istrazi i krivičnom gonjenju krivičnog dela od posebnog značaja. Nezavisnost u tom pogledu označava ne samo institucionalnu i hijerarhijsku nezavisnost, već i nezavisnost u praksi. Smislena istraga koja se mora sprovesti mora istražiti „moguću uzročno-posledičnu vezu“ između predrasude i izvršenja krivičnog dela (videti, npr. *Načova protiv Bugarske.* 2005). U tom kontekstu, ECRI je u svom četvrtom izveštaju o monitoringu za Kipar istakao Kiparsku nezavisnu agenciju za istraživanje pritužbi i navoda u vezi sa policijom kao sredstvo za rešavanje ovog problema. Kancelarija glavnog tužioca Rumunije objavila je strategiju za unapređenje delotvornosti krivičnih istraga koje se vode povodom navoda o zlostavljanju od strane službenika za sprovođenje zakona.

50. Istraživanja pokazuju da institucionalna pristrasnost postoji u različitim oblicima. Međutim, da bi se bavile tim problemom, institucije krivičnog pravosuđa treba da priznaju, otkriju, razumeju i mere takvu pristrasnost korišćenjem uspostavljenog anketnog instrumenta za merenje predrasuda u celoj instituciji. Nakon tog merenja, institucije moraju da priznaju postojanje institucionalne pristrasnosti i diskriminacije, uključujući rasno profilisanje. Takva pristrasnost može se rešiti samo u toj fazi.

51. Što se tiče potrebe jačanja inkluzivnih društava uopšte, Preporuka se takođe odnosi na Preporuku CM/Rec(2022)16. Posebno treba obratiti pažnju na njen stav 28, u kojem se javni službenici, posebno oni na rukovodećim položajima, s obzirom na svoju poziciju uticaja, pozivaju da izbegavaju upražnjavanje, odobravanje ili širenje govora mržnje. Takođe se podstiču da javno promovišu kulturu ljudskih prava i da

odlučno i brzo osude govor mržnje, uz poštovanje slobode izražavanja i informisanja. Javni zvaničnici i političari trebalo bi, međutim, da imaju na umu da ne etiketiraju nijedan kritički glas kao govor mržnje. Sloboda izražavanja odnosi se ne samo na informacije ili ideje koje su pozitivno primljene ili se smatraju neuvredljivim ili nepristrasnim, već i na one koje vređaju, šokiraju ili uznemiravaju državu ili bilo koji deo stanovništva (*Handyside protiv Ujedinjenog Kraljevstva* br. 5493/72, 7 decembar 1976, § 49).

Podrška žrtvama

52. Preporuka je napisana u skladu sa Preporukom CM/Rec(2023)2 Komiteta ministara državama članicama o pravima, uslugama i podršci žrtvama zločina, ali podjednako priznaje posebna prava, potrebe i ranjivost žrtava zločina iz mržnje u poređenju sa žrtvama drugih zločina. Stoga je važno posebno identifikovati žrtve zločina iz mržnje u najranijoj fazi, bilo u krivičnom procesu ili kada žrtva ne prijavi zločin vlastima, putem službi podrške.

O stavu 11.

53. Podrška žrtvama je ključni aspekt Preporuke, pri čemu se priznaje da, iako bi sve žrtve zločina trebalo podržati kako bi imale pristup svojim pravima i uslugama, možda postoje posebni uslovi i pristupi potrebni u slučaju žrtava zločina iz mržnje. Kao takav, ovaj pasus treba čitati u vezi sa važećim standardima Saveta Evrope u ovoj oblasti, posebno sa Preporukom CM/Rec(2023)2 o pravima, uslugama i podršci žrtvama zločina U skladu sa ovim instrumentom, Preporuka identifikuje više vrsta štete: fizičku, mentalnu, emocionalnu i ekonomsku. Uviđajući da je zločin iz mržnje, kao i u većini oblika zločina, istovremeno i prestup protiv društva i kršenje prava pojedinca, žrtve se u ovom kontekstu, međutim, shvataju kao one koje imaju neposrednu uzročnu vezu između pretrpljene štete i krivičnog dela. To se može proširiti na članove uže porodice, izdržavane članove i neke druge osobe, u skladu sa domaćim zakonodavnim pristupima.

54. Na međunarodnom nivou, takođe su razmotreni brojni relevantni standardi. Posebno, Direktiva o pravima žrtava može se smatrati ključnim standardom koji leži u osnovi mnogih nacionalnih pristupa širom država članica Saveta Evrope.

55. Razumevanje iskustva žrtve od suštinskog je značaja za razumevanje uticaja zločina iz mržnje. Pravosuđe i procesi podrške treba da budu osmišljeni i da se sprovode tako da prepoznaju različit uticaj na žrtve. Međutim, kao što se dalje razrađuje u stavu 13. u nastavku, može postojati više razloga zašto određena žrtva ne želi da sarađuje sa organima krivičnog pravosuđa nakon zločina iz mržnje. Usluge podrške žrtvama treba svima da budu dostupne besplatno, bez obzira na to da li te žrtve zločina iz mržnje prijavljuju svoja iskustva vlastima ili ne. Kada se sačini izveštaj, takva podrška treba da bude i dalje dostupna nakon istrage ili okončanja bilo kakvog krivičnog postupka, a nadoknada treba da se obezbedi u skladu sa domaćim zakonom. Važno je da uticaj zločina iz mržnje ne bude povezan sa verovatnoćom da će ga pojedinac prijaviti policiji.

O stavu 12.

56. U ovom stavu potvrđuje se potreba za intersekcionalnim i sveobuhvatnim pristupom koji može pružiti odgovarajuće usluge podrške uzimajući u obzir intersekcionalne potrebe žrtava zločina iz mržnje. To može zahtevati procenu, nakon prvog kontakta sa žrtvom, individualnih potreba i rizika (videti stav 35. Preporuke), određivanje odgovarajućih intervencija zaštite i podrške, utvrđivanje potreba za posebnom zaštitom tokom krivičnog postupka i obezbeđivanje delotvornog upućivanja žrtava. Takvu procenu treba kontinuirano ažurirati tokom životnog ciklusa predmeta. Potreba za intersekcionalnim pristupom prepoznaje da žrtve koje su meta na intersekcionalnim osnovama zahtevaju posebnu zaštitu i podršku kako bi se obezbedio njihov delotvoran pristup pravdi. Takva višestruka iskustva i odgovore treba imati na umu tokom procene i planiranja odgovarajućih usluga podrške.

57. Štaviše, ta procena treba da uzme u obzir ko je u najboljoj poziciji da pruži intervencije, posebno u slučaju ranjivih žrtava. Posebnu pažnju treba posvetiti prethodnoj viktimizaciji, kulturi, religiji, polu, invaliditetu, porodičnom statusu i neurodiverzitetu, prema potrebi. Takođe treba uzeti u obzir prirodu i okolnosti krivičnog dela, kao i druge činioce, kao što su rizici koje predstavlja počinilac. Da bi se žrtvama ponudila podrška, od suštinske je važnosti da se razumeju potrebe žrtava.

O stavovima 13-14.

58. Praktične preporuke u stavovima 13-14. imaju za cilj da stvore uslove u kojima se žrtve osećaju bezbedno i na osnovu kojih mogu da budu sigurne da mogu imati pristup delotvornoj podršci i pravnim lekovima u vezi sa svojim iskustvom. Može postojati mnoštvo razloga zašto žrtve ne prijave zločin nadležnim lokalnim ili nacionalnim vlastima. Na primer, dok žrtve često prijavljuju zločin kako bi videle da počinioci odgovaraju, to se dešava samo u okolnostima kada se pojedinac oseća bezbedno da prijavi zločin i kada ima određeni

nivo poverenja u sistem krivičnog pravosuđa. Drugi činioci mogu uticati na to da li osobe prijavljuju zločine policiji, kao što je uočena težina zločina, da li je došlo do nasilja ili nije, identitet počinioca, uticaj zločina (npr. povreda), percepcija policije i identitet žrtve (relevantni su imigracioni status, članstvo u zaštićenoj grupi). U slučaju zločina iz mržnje, ako žrtva veruje da incident nije važan ili značajan, manje je verovatno da će ga prijaviti policiji.

59. U Preporuci se naglašava značaj osiguravanja da se potrebama žrtava bavi na odgovarajući način i da žrtve mogu delotvorno učestvovati u sistemu krivičnog pravosuđa bez straha da će državni organi ponovo viktimizovati njihova iskustva. U stavu 13. postavljaju se glavna načela za vlasti da stvore okruženje u kojem se žrtve osećaju bezbedno i u kome se prema njima postupa sa odgovarajućim poštovanjem i osetljivošću. Kako mnoge žrtve zločina iz mržnje potiču iz marginalizovanih ili ugroženih grupa koje već imaju iskustva sa diskriminacijom, predrasudama ili maltretiranjem, napori da se izgradi pouzdanje i poverenje u vlasti ključni su za izbegavanje slučajeva sekundarne viktimizacije ili povlačenja žrtve iz krivičnopravnog procesa. Dostupno i bezbedno okruženje za pružanje podrške žrtvama takođe će imati obučene stručnjake koji mogu da sa žrtvama zločina iz mržnje komuniciraju na empatičan i pažljiv način, kao što je dalje navedeno u stavovima 12 - 14. Preporuke.

60. Delujući u skladu sa Preporukom CM/Rec(2023)2, čime se takođe naglašavaju prava žrtava da budu informisane o postupcima i o svom slučaju, Preporuka navodi glavne praktične korake u slučajevima koji uključuju zločine iz mržnje. S obzirom na to da žrtvama zločina iz mržnje može biti potrebna pomoć u snalaženju u sistemu krivičnog pravosuđa, potrebno je preduzeti radnje pri prvom kontaktu kako bi se žrtvama, u meri u kojoj je to moguće i na njihov zahtev, pružile sve potrebne informacije na jeziku i u formatu koji razumeju u vezi sa svojim slučajem i njegovim napretkom. Žrtvama treba dati praktične informacije o dostupnoj podršci. Žrtvama takođe treba dati detalje o svakoj dostupnoj specijalizovanoj podršci, pružaocima specijalizovanih usluga ili organizacijama civilnog društva i, gde je to moguće, uputiti žrtve na te subjekte. Žrtvama treba pružiti posebnu jasnoću u pogledu elementa mržnje u zločinu.

61. U stavu 13. države članice se takođe pozivaju da razviju politike kako bi osigurale da žrtve nepravedno ne trpe štetne posledice ili reperkusije kao rezultat prijavljivanja zločina iz mržnje. To sledi iz ECRI-eve GPR br. 16 o zaštiti ilegalno prisutnih migranata od diskriminacije (čime se ponavlja član 4(3) Konvencije Saveta Evrope o sprečavanju i borbi protiv nasilja nad ženama i nasilja u porodici (CETS br. 210) (Istanbulska konvencija)), koja poziva na stvaranje „vatrenog zida“ kako bi se sprečilo da određene javne vlasti, ali i neki subjekti iz privatnog sektora, delotvorno uskraćuju neka ljudska prava neregularno prisutnim migrantima putem jasne zabrane deljenja ličnih podataka i drugih informacija o migrantima za koje se sumnja da su neregularno prisutni, sa imigracionim vlastima u cilju kontrole imigracije i izvršenja prisilnih mera. Ta preporuka će takođe biti važna u kontekstu kriminalizovanih ili neregularnih delatnosti, gde se žrtve mogu odvraćati od toga da prijave zločin iz mržnje koji se dogodio zbog straha od posledica po svoj posao.

62. Bavljenje nedovoljnim prijavljivanjem zločina iz mržnje od ključnog je značaja u borbi protiv zločina iz mržnje. Uklanjanje unutrašnjih i spoljašnjih prepreka prijavljivanju zločina iz mržnje zahteva od država članica da preduzmu niz mera za bavljenje nedovoljnim prijavljivanjem. Uz dužno poštovanje standarda zaštite podataka, države članice treba da uvedu sledeće opcije izveštavanja navedene u Preporuci:

    - Policijska prijava preko interneta, kao i sredstvo za anonimno prijavljivanje (stav 33);
    - Specijalni policajci, kao što su policajci za različitost (stav 38);
    - Prijava koju podnosi treća strana (stav 48);
    - Prijavljivanje materijala mržnje na internetu (up. Preporuku CM/Rec(2022)16);
    - Obezbeđivanje univerzalnog pristupa izveštavanju, na primer, stavljanjem na raspolaganje prevodilaca, omogućavanjem prisustva trećih lica u izveštavanju i drugih nezavisnih pratećih usluga (uporedi stav 4(f)).

    Za dalje razmatranje, Grupa na visokom nivou Evropske unije za borbu protiv govora mržnje i zločina iz mržnje razvila je ključna vodeća načela za unapređenje prijavljivanja zločina iz mržnje policiji. Bez obzira na to, ti mehanizmi će verovatno biti delotvorniji kada budu podržani široko rasprostranjenim informacijama u vezi sa nizom opcija za prijavljivanje, koje su dostupne na različitim jezicima i korišćenjem niza opcija pristupa, kao što su video snimci na internetu, infografika i pamfleti. Jednako tako, kao sredstvo za podizanje svesti, posmatrači i opšta populacija država članica treba da budu svesni štetnosti mržnje, kao i mogućnosti prijavljivanja putem kampanja za podizanje svesti javnosti. Takve kampanje bi mogle, na primer, da osude ponašanje koje predstavlja zločin iz mržnje, pruže informacije o tome šta je zločin iz mržnje (i razlikuju ga, na primer, od diskriminacije na radnom mestu). i da učine dostupnim informacije o tome kako se policija bavi zločinom iz mržnje kada je prijavljen.

63. Obezbeđivanje da žrtve imaju pristup pravdi predstavlja komplikovan poduhvat. Može postojati niz barijera ili prepreka kojima se treba baviti tokom krivičnog procesa, i pristup tome može biti stresan i problematičan za žrtve. Pristup pravnoj pomoći i odgovarajućem zastupanju, kao i sudska pratnja, mogu biti od ključnog značaja za obezbeđivanje pristupa pravdi za žrtve, posebno kada žrtve učestvuju u krivičnom postupku, ili kada svedoče ili daju izjave o uticaju zločina na žrtve.

64. Žrtve zločina iz mržnje često imaju specifične potrebe kojima će možda morati da se bave specijalizovane službe za podršku žrtvama (videti, na primer, Preporuku CM/Rec(2023)2 o pravima, uslugama i podršci žrtvama zločina, član 19(6)). Države članice su primenjivale različite pristupe za organizovanje takvih usluga, bilo pružanjem podrške žrtvama preko javnih tela, organizacija civilnog društva, ili kombinacijom i jednog i drugog. Preporuka se ne dotiče strukture takvih usluga, već se usredotočava na potrebu da se osigura da takve usluge budu dostupne žrtvama i da imaju sposobnog delotvornog odgovaranja na potrebe žrtava zločina iz mržnje. Treba, međutim, napomenuti da u okolnostima u kojima države ne pružaju usluge podrške žrtvama neposredno, one bi trebalo da obezbede sredstva civilnom društvu da to učini. Može postojati potreba da države uspostave standarde kvaliteta zasnovane na pravima žrtava koje treba da ispune organizacije civilnog društva, kao i da obezbede postojanje delotvornih mehanizama za koordinaciju i saradnju sa organizacijama civilnog društva. To je posebno važno u slučajevima koji uključuju zločine iz mržnje s obzirom na njihovu često osetljivu i traumatičnu prirodu.

O stavu 15.

65. Države članice treba da omoguće univerzalni pristup ciljanoj podršci i da smanje sve prepreke ili barijere u pristupu pravdi za žrtve, kao što su one koje proizilaze iz njihovog društvenog ili stigmatizovanog statusa. Od suštinskog je značaja da žrtve razumeju svoja prava, dobiju informacije o svojim predmetima na sopstveni zahtev i da mogu dalje da rade na ostvarivanju bilo koje specifične usluge podrške koja im je potrebna. Ovaj stav treba široko tumačiti kao sredstvo za prilagođavanje žrtvama u najvećoj meri u snalaženju u potencijalno složenim sistemima, gde im se na taj način pruža pomoć radi podrške njihovoj sposobnosti da prate relevantne postupke u vezi sa svojim predmetom ili situacijom. Informacije treba da budu pružene na jeziku i u formatu koje mogu da razumeju, bilo usmeno, pisano ili u drugim oblicima kao što su slike ili video, prema potrebi.

66. Države članice treba da razmotre obezbeđivanje ili finansiranje centara za podršku i da obezbede individualni, porodični i sistemski pristup bavljenju štetnim posledicama mržnje. Bez obzira na to kakva je infrastruktura uspostavljena kroz koju se pruža podrška, države članice se podstiču da uključe besplatno. davanje pravnih saveta, pravnog zastupanja, usluga pratnje, kliničke podrške, medijske podrške i psihosocijalne podrške. Informacije u vezi sa tom podrškom i pravom na takvu podršku treba da budu široko dostupne kroz kampanje javnog informisanja koje se odvijaju na iterativnoj osnovi.

67. U pružanju takvih usluga treba da se primenjuju načela univerzalnog pristupa. Sve usluge treba da budu dostupne bez obzira na, na primer, fizičke, intelektualne ili razvojne sposobnosti, jezik ili komunikacijske sposobnosti. Kada se ne može obezbediti pristup, moraju se obezbediti alternativne ekvivalentne usluge (npr. kućne posete).

68. U vezi sa upućivanjem, države članice se podstiču da razmotre obavezni sistem upućivanja između policije i službi za podršku žrtvama. Sistemom obaveznog upućivanja od policajca se zahteva da pošalje podatke za kontakt žrtve službama za podršku žrtvama osim ako se žrtva ne protivi tome. U sistemu obaveznog upućivanja , upućivanja su delotvornija, doslednija i adekvatnija i rezultiraju mnogo većim prihvatanjem usluga podrške. Mehanizmi upućivanja treba da obezbede robusne sisteme zaštite podataka i poverljivost.

O stavu 16.

69. Imajući u vidu posebne uticaje zločina iz mržnje na njegove žrtve i kako bi se omogućilo da se iskustva žrtava viktimizacije, kao i uticaji te viktimizacije, prenesu sudu, preporučuje se da sve žrtve zločina iz mržnje, u skladu sa svojim položajem prema domaćim zakonima, imaju priliku da budu saslušane i da svedoče na sudu o svojim iskustvima. Pored sopstvene inicijative, može postojati i obaveza žrtve, u određenim okolnostima, da da takvo svedočenje. Da bi se to postiglo na način koji je u skladu sa pravima optuženog ili osuđenog pojedinca, žrtvama treba obezbediti pravne savete ili zastupanje kako bi se podržalo njihovo angažovanje na ovaj način. Način na koji se takve izjave saopštavaju sudu razlikovaće se u zavisnosti od sudskih procedura u svakoj državi članici, te imajući u vidu ove razlike, takve izjave o uticaju na žrtve mogu se davati usmeno od strane žrtve ili ih slati u pisanom obliku sudu i biti uvedene u postupak. Kada nema suđenja ili postupka, takve izjave mogu, gde je to prikladno i kako je određeno domaćim zakonom, biti olakšane u fazi izricanja kazne. S obzirom na uticaj zločina iz mržnje na zajednicu, predviđa se da su izjave o uticaju na zajednicu posebno prikladne, a države članice treba da olakšaju davanje izjava o uticaju na zajednicu u tim slučajevima, naročito kada žrtva nije u mogućnosti ili ne želi da to učini. I takve

izjave se mogu davati usmeno ili pisano, od strane članova zajednice sa kojom se žrtva zločina poistovećuje.

Zakonodavni modeli i dijapazon krivičnih dela

70. Da bi države na odgovarajući način ispunile svoje obaveze prema žrtvama zločina iz mržnje, sistemi krivičnog pravosuđa moraju da budu „odgovarajuće opremljeni“ instrumentima potrebnim da razotkriju element mržnje i da obezbede da se opipljive pravne posledice pridodaju izvršenju takvog krivičnog dela (videti *Stojanova protiv Bugarske*, 2022). Da bi se to uradilo na način koji je takođe u skladu sa članom 7. (videti stav 6, gore), preporučuje se da se uvede posebno zakonodavstvo o zločinima iz mržnje u jednom ili više oblika navedenih u stavu 17. Preporuke: tj. potrebno je uvesti posebno zakonodavstvo za sveobuhvatno bavljenje zločinima iz mržnje. Važno je da se poštuje načelo zakonitosti, kako ga definišu Konvencija i Sud, a posebno da se krivični zakon ne tumači ekstenzivno na štetu optuženog (*Del Rio Prada protiv Španije* [Vv], 2013, § 78.). Države članice se takođe podstiču da uzmu u obzir načelo minimalne kriminalizacije u razvoju zakonodavstva.

71. Zločin iz mržnje ispoljava se na različite načine u različitim zajednicama. Štaviše, postoje razlike unutar karakterističnih kategorija. Na primer, u širokoj kategoriji vere, podaci OEBS/ODHIR iz 2021. navode na zaključak da su većina zločina zabeleženih sa antisemitskim ili antihrišćanskim elementom zločini protiv imovine (56% zločina zabeleženih sa antisemitskim elementom kategorisano je kao zločini protiv imovine, a 90% zločina zabeleženih sa antihrišćanskim elementom kategorisano je kao krivična dela protiv imovine). Nasuprot tome, samo 46% zločina zabeleženih sa antimuslimanskim elementom kategorisano je kao zločini protiv imovine, dok je 21% antimuslimanskih zločina kategorizovano kao zločini protiv ličnosti (u poređenju sa 5% antihrišćanskih zločina i 15% antisemitskih zločina). U zakonodavstvu protiv zločina iz mržnje, države članice treba da razmotre širok spektar krivičnih dela koja se mogu počiniti sa elementom mržnje na osnovu jedne ili više stvarnih ili pripisanih ličnih karakteristika ili statusa, i kako se ona mogu ispoljavati u zajednicama: posebno, države članice treba da budu svesne toga da, na primer, seksualni delikti, krađa i krivična dela prevare, kao i krivična dela protiv osobe mogu biti počinjena sa takvim elementom mržnje. Isto tako, zakonodavac treba da bude svestan da lakša dela za koja se izriče krivična kazna, kao i najteža krivična dela u zakoniku mogu biti počinjena sa takvim elementom mržnje.

O stavu 17.

72. U stavu 17. daje se nekoliko alternativnih opcija državama kad je reč o bavljenju standardnim zločinom iz mržnje u okviru svog zakonodavstva. Kao takva, Preporuka predviđa da države članice treba eksplicitno da se bave zločinima iz mržnje u zakonodavstvu tako što će obezbediti:

    a) opštu odredbu koja predviđa da element mržnje predstavlja otežavajuću okolnost za sva krivična dela prilikom izricanja kazne;
    b) materijalnu odredbu koja pridodaje element mržnje bilo kom krivičnom delu tačci podizanja krivične optužbe;
    c) samostalne ekvivalente osnovnih krivičnih dela koji uključuju element mržnje kao sastavni deo; ili
    d) kombinaciju gorenavedenog.

    Ti zakonodavni modeli odražavaju niz pristupa država članica širom Saveta Evrope bavljenju standardnim zločinima iz mržnje. Ključna razlika između pristupa navedenih u (a) i (b) jeste kada organi krivičnog pravosuđa razmatraju element mržnje, odnosno da li se element mržnje smatra prevashodno sredstvom za prilagođavanje kazne izrečene počiniocu nakon što je ovaj osuđen za osnovno krivično delao ili da li je on identifikovan i zabeležen u ranoj fazi krivičnog postupka, i da li se obično odražava u krivičnom dosjeu okrivljenog. U zavisnosti od pravnog sistema o kome je reč, podjednako je slučaj da maksimalna kazna može, ali i ne mora biti povećana korišćenjem pristupa pod (b), ali je moguća i standardna u pristupu artikulisanom pod (c).

73. Kada razmatraju koji pristup treba primeniti ili da li su možda neophodne reforme postojećeg zakonodavstva, države članice, uz preduzimanje koraka u skladu sa svojom tradicijom krivičnog prava, treba da se postaraju da njihove zakonodavne mere budu koherentne i srazmerne cilju sprečavanja i borbe protiv zločina iz mržnje u svim njegovim oblicima i ispoljavanjima. U praksi, više od dve trećine država članica Saveta Evrope uvelo je odredbu zasnovanu na pristupu navedenom pod (a). To se takođe preporučuje u § 21 ECRI-eve GPR br. 7 o nacionalnom zakonodavstvu za borbu protiv rasizma i rasne diskriminacije.

74. Što se tiče zločina iz mržnje koji imaju oblik izražavanja govora mržnje koji podleže krivičnoj odgovornosti – odnosno zločina iz mržnje koji ima oblik kriminalizovanog govora mržnje – Preporukom se savetuje

državama članicama da se postaraju da njihov pristup zločinima iz mržnje bude u skladu sa stavom 11. Preporuke CM/Rec(2022)16 o borbi protiv govora mržnje. U takvim oblicima kriminalizovanog govora mržnje, obično se koristi drugačiji zakonski model, pri čemu je „element mržnje“ sastavni i operativni deo krivičnog dela (kao što je podsticanje na mržnju, poricanje genocida ili podsticanje na genocid).

75. Kada je reč o specifičnim odgovarajućim dužnostima, kao što su evidentiranje podataka, praćenje i prijavljivanje zločina iz mržnje u okviru neke jurisdikcije, Preporukom se države članice podstiču da razdvoje kriminalizovani govor mržnje od drugih ispoljavanja zločina iz mržnje kako bi koherentnije i doslednije pristupile tim pitanjima na domaćem i međunarodnom nivou. Nadalje, polazeći od pravne doktrine Suda, postoji jedan drugačiji skup činilaca koji su uključeni kada se pristupi kriminalizovanom govoru mržnje. Konkretno, zabrinjavajuće pojave se procenjuje kroz prizmu članova 8, 10, 14. i 17, sa posebnim naglaskom na to da li je neki izraz isključen iz zaštite Konvencije (član 17), i u suprotnom, da li predmetna odredba ispunjava zahteve člana 10(2).

O stavu 18.

76. Definicija elementa mržnje pruža mogućnost da se razjasne pravni pragovi koji moraju biti ispunjeni da bi se utvrdilo postojanje zločina iz mržnje, ili kada se osoba optužuje ili joj se presuđuje za zločin iz mržnje. Smisaona istraga koja se mora sprovesti mora istražiti „moguću uzročnu vezu“ između predrasude i izvršenja krivičnog dela (vidi, npr. *Načova protiv Bugarske,* 2005). Stoga je važno postarati se da, u razvoju zakona o zločinima iz mržnje, postoji kauzalna spona, „uzročna veza“ ili blizina između elementa mržnje i počinjenja krivičnog djela i razviti smernice ili sudsku praksu o tome kako demaskirati i dokazati tu uzročnu vezu, na primer korišćenjem indikatora pristrasnosti.

O stavu 19.

77. Stav 19. se posebno odnosi na različite potencijalne mete zločina iz mržnje, uključujući neposredne žrtve, kao i na situacioni zločin iz mržnje, koji se u širem smislu odnosi na zločin iz mržnje koji je usmeren na prostore, artefakte, objekte ili događaje povezane sa osobama i grupama. Situacioni zločini iz mržnje predstavljaju specifično ispoljavanje zločina iz mržnje koje zahteva posebnu pažnju od strane sistema krivičnog pravosuđa u različitim državama članicama. Ponekad se oni nazivaju „prestupima skrnavljenja“ i dešavaju se kada je meta simbolički prostor, artefakt, objekat ili događaj povezan sa nekom zaštićenom grupom. Ti akti se mogu posmatrati kao krivična dela kojima se šalje „poruka“, posebno kada počinioci ciljaju lokacije (kao što su groblja, spomenici, mesta komemoracije), događaje (poput marševa, verskih ceremonija, parada, parade transrodnih osoba) ili objekte (kao što su društveni centri, bogomolje, prostori povezani sa LGBTI osobama), u cilju širenja poruke mržnje ili prezira u određenoj ciljnoj grupi. Preporukom se takođe savetuju posebne mere prevencije za unapređenje bezbednosti i sigurnosti tih situacija u stavu 59. (videti stav 140, u nastavku).

O stavu 20.

78. Države članice treba da preduzmu neophodne mere kako bi osigurale da kada je optuženi proglašen krivim za zločin iz mržnje i kada element mržnje nije sastavni deo krivičnog dela, osim ako postoje dobri razlozi za suprotno, element mržnje će se uzeti u obzir kao otežavajući faktor u izricanju kazne: trebalo bi da postoji mogućnost da se elementu mržnje „pripiše specifična težina“ u fazi izricanja kazne (*Stojanova protiv Bugarske* 2022, § 72); a organ za izricanje kazne treba da bude izričit u isticanju elementa mržnje zločina u svojoj odluci.

Krivičnopravni sistem

O stavu 21.

79. Kada postoji sumnja da su diskriminatorni stavovi izazvali neki nasilni čin, posebno je važno da se zvanična istraga vodi energično i nepristrasno, imajući u vidu potrebu da se kontinuirano potvrđuje osuda takvih dela od strane društva i da se održi poverenje pojedinaca ili grupa izloženih zločinima iz mržnje u sposobnosti vlasti da ih zaštite od diskriminatorno motivisanog nasilja.

80. Ovaj stav je ponovljena izjava o pozitivnim i proceduralnim obavezama države u pogledu zločina iz mržnje u kontekstu sistema krivičnog pravosuđa. On odražava praksu Suda u skladu sa članovima 2, 3, 8 i članom 14 Konvencije, kao i standardima koje su izradila druga tela u okviru Saveta Evrope. Ta načela uključuju zahtev da organi za sprovođenje zakona zauzmu striktan pristup zločinima iz mržnje: ravnodušnost prema takvim ispoljavanjima kriminaliteta bila bi isto što i prećutno prihvatanje ili čak odobravanje zločina iz mržnje (*Identoba i drugi protiv Gruzije*, 2015, § 77, sa daljim referencama, i *Oganezova protiv Jermenije,* 2022, §

106). Postupanje prema zločinima iz mržnje na isti način kao i prema zločinima koji „nemaju takav prizvuk“ predstavljalo bi prema Sudu zatvaranje očiju pred specifičnom prirodom takvih akata koja su posebno destruktivna po ljudska prava. Zaista, nepravljenje razlike između načina na koji se postupa sa zločinima sa elementom mržnje i zločinima počinjenim u odsustvu takvog elementa od strane države može, kako je Sud utvrdio, predstavljati neopravdano postupanje koje je nespojivo sa članom 14. Konvencije (*Agdgomelašvili i Japaridze protiv Gruzije*, 2020, § 44). Nadležni moraju učiniti sve što je razumno u datim okolnostima da prikupe i obezbede dokaze, da istraže sva praktična sredstva za otkrivanje istine i da donesu potpuno obrazložene, nepristrasne i objektivne odluke, bez izostavljanja sumnjivih činjenica koje bi mogle ukazivati na nasilje izazvano mržnjom zasnovanom na identitetu (*Identoba i drugi protiv Gruzije*, 2015, § 67; *M.C. i A.C. protiv Rumunije*, 2016, § 113. *Agdgomelašvili i Japaridze protiv Gruzije*, 2020, § 38, *Genderdoc- M i M.D. protiv Republike Moldavije,* 2021, § 37, *Grupa za podršku ženskih inicijativa i drugi protiv Gruzije*, 2021, § 63).

81. Poštovanje pozitivnih obaveza države zahteva da domaći pravni sistem mora da pokaže sposobnost da sprovodi krivični zakon protiv počinilaca takvih nasilnih dela (*Sabalić protiv Hrvatske*, 2021, § 95 i *Oganezova protiv Jermenije*, 2022, § 85). Štaviše, kada je zvanična istraga dovela do pokretanja postupka pred domaćim sudovima, postupak u celini, uključujući fazu suđenja, mora da zadovolji uslove iz člana 3. Konvencije (*M.C. i A.C. protiv Rumunije*, 2016, § 112). Kada je van razumne sumnje dokazano, domaći sudovi ne bi trebalo ni pod kakvim okolnostima da budu spremni da dopuste da teški napadi na fizički i mentalni integritet prođu nekažnjeno ili da se teška krivična dela kažnjavaju preterano blagom kaznom (*Sabalić protiv Hrvatske*, 2021, § 97).

O stavu 22.

82. Dok uvođenje zakona o zločinima iz može da obezbedi da se element mržnje zločina ne izgubi ili ne nestane kroz proces, potrebne su dalje politike i mehanizmi kako bi se osiguralo da to bude delotvorno u praksi. Zakonodavstvo će verovatno biti nedelotvorno osim ako nije podržano politikama koje su ugrađene obukom institucija krivičnog pravosuđa, a posebno onih (policijskih) službenika koji su zaduženi za početne korake istrage i od čije revnosti zavisi prikupljanje dokaza u obliku indikatora pristrasnosti. Zato he onima koji rade u institucijama krivičnog pravosuđa, kao i samim institucijama potrebna podrška kako bi se osiguralo da element mržnje u zločinu bude adekvatno zabeležen u institucijama, kao i da se prenosi između institucija. Dosledna i delotvorna komunikacija unutar i između svih institucija od vitalnog je značaja za osiguranje da će se to dogoditi. Takva komunikacija može biti podržana kroz funkcionisanje zajedničkog razumevanja zločina iz mržnje, ugrađenog u sistem krivičnog pravosuđa. ECRI je istakao u svom izveštaju o monitoringu 6. ciklusa za Belgiju kao dobru praksu uvođenje kontrolne liste za policijske službenike i tužioce, uključujući indikatore pomoću kojih se identifikuju slučajevi nasilja motivisanog mržnjom. Osmišljeni su i standardni upitnici.

O stavu 23.

83. U ovom stavu govori se o potrebi da se izbegnu ili u najvećoj mogućoj meri smanje štetne posledice nakon prijavljivanja viktimizacije zločina iz mržnje, posebno kada postoji verovatnoća da će takve štetne posledice ponovo viktimizirati ili retraumatizovati pojedinca i njegovu zajednicu, koji su možda već doživeli okolnosti ranjivosti. Ovo je posebno važno u slučajevima kada osoba koja prijavljuje zločin iz mržnje može biti bez dokumenata ili u situaciji neregularne migracije ili kriminalizovanog rada, kao što je istraženo u stavu 61. gore, uz upućivanje na ECRI-evu GPR br. 16, prema kojoj policijska funkcija države u pogledu zločina iz mržnje treba da bude odvojena od njene imigracione funkcije, kako bi se izbegle štetne pravne posledice po osobu koja je prijavila krivično delo.

84. Kada zločin počine državni službenici, posebno je važno da žrtva ne trpi štetne posledice od strane državnih službenika, kao što je policijska odmazda ili uznemiravanje od strane državnih organa.

O stavu 24.

85. U ovom stavu ponavlja se stav 12. Preporuke CM/Rec(2023)2 o pravima, uslugama i podršci žrtvama zločina, kojim se države članice pozivaju da obezbede pristup pravnoj pomoći, u skladu sa primenljivim uslovima i proceduralnim pravilima prema domaćim zakonima, posebno kada žrtve imaju status strane u krivičnom postupku na način sličan onom iz člana 13. Direktive o pravima žrtava. Kao takva, „pravna pomoć“ podrazumeva pravne savete, pomoć i zastupanje, kao i pojmove kao što su pravno obrazovanje, pristup pravnim informacijama i druge usluge koje se pružaju osobama putem alternativnih mehanizama za razrešavanje sporova i procesa restorativne pravde. Suštinski aspekt ovog stava jeste načelo da pravna pomoć žrtvama nije samo radi zaštite prava i interesa žrtava, već da takva pravna pomoć može značajno doprineti i cilju pravde. Dok domaći zakon treba da obezbedi jasne procedure i zahteve o tome ko i pod kojim uslovima može da pristupi pravnoj pomoći, Preporuka podstiče države članice da u najmanju ruku

razmotre besplatno pružanje pravne pomoći, kao što su pravni saveti, pomoć i zastupanje, žrtvama mržnje, bez imovinskog cenzusa, svim žrtvama sa pravima učešća, iako države mogu odlučiti da nametnu određena ograničenja, na primer, pružanjem besplatne pravne pomoći samo žrtvama bez dovoljni finansijskih sredstava.

O stavu 25.

86. Uticaj institucionalne pristrasnosti na žrtve zločina iz mržnje na individualnom nivou, ali i potencijalno na kolektivnom nivou između institucija i zaštićenih grupa razmatran je u stavovima 46 – 49 iznad. Pored obezbeđivanja da se institucionalne pristrasnosti identifikuju i razrešavaju, države članice takođe treba da obezbede da postoje odgovarajuće mere za sprečavanje pristrasnog ponašanja i za borbu protiv nekažnjivosti od strane organa za sprovođenje zakona i drugih praktičara krivičnog pravosuđa, kao i da reaguju na takvo ponašanje. Institucije krivičnog pravosuđa moraju zadobiti poverenje zaštićenih grupa osporavanjem svakog predrasudnog ponašanja na institucionalnom i individualnom nivou. To uključuje uspostavljanje nezavisnih mehanizama za podnošenje pritužbi za istragu navoda o nesavesnom postupanju od strane stručnjaka krivičnog pravosuđa. Borba protiv nekažnjivosti takođe zahteva pozitivno delovanje, obukom i primerom, za promovisanje kulture u kojoj se pribegavanje zlostavljanju od strane državnih službenika koje ima oblik zločina iz mržnje smatra neprihvatljivim i grubim kršenjem ljudskih prava.

87. Praktičari treba da budu obučeni za delovanje zakona o zločinima iz mržnje u skladu sa stavom 99 u nastavku. Praktičari takođe treba da budu osetljivi na iskustva koja zaštićene grupe imaju u vezi sa viktimizacijom i u njihovoj interakciji sa krivičnim pravosudnim procesom u celini. Ta obuka i senzibilizacija treba da budu u obliku obuke zasnovane na dokazima, koja se formira nakon konsultacija sa i u saradnji sa članovima grupa ili pojedincima izloženim diskriminaciji. Na primer, kao što je istaknuto u ECRI-evom izveštaju o monitoringu 6. ciklusa Bugarske, Ministarstvo unutrašnjih poslova je sarađivalo sa LGBTI nevladinom organizacijom u obuci istražnih policajaca o prepoznavanju zločina iz mržnje protiv LGBTI osoba, dok je sa Nacionalnom policijskom akademijom kreiran još jedan kurs na tu temu. Slično, u ECRI-evom izveštaj o monitoringu 5. ciklusa za Andoru primećeno je da su vođeni kursevi obuke o ljudskim pravima i borbi protiv diskriminacije za sudije, tužioce, advokate i državne službenike kako bi se podigla njihova svest o rasizmu i netolerancija.

O stavu 26.

88. Jedno od sredstava pomoću kojih se šteta izazvana mržnjom može popraviti, kao i pomoću kojih se može sprečiti budući kriminalitet, jeste restorativna pravda i restorativne prakse. Preporuka CM/Rec(2018)8 Komiteta ministara državama članicama u vezi sa restorativnom pravdom u krivičnim stvarima definiše restorativnu pravdu kao „svaki proces koji omogućava da oni oštećeni zločinom i oni odgovorni za tu štetu aktivno učestvuju, ako slobodno pristanu, u rešavanju pitanja koja proističu iz krivičnog dela, uz pomoć obučene i nepristrasne treće strane.“ Uzimajući različite oblike, ti procesi se mogu odvijati paralelno sa krivičnim procesom, kao alternativa krivičnom procesu, ili nakon osude u sklopu procesa izricanja kazne. Ključno za taj proces je volonterstvo: to jest, strane u procesu moraju slobodno da pristanu na učešće u procesu, u skladu sa principima Preporuke CM/Rec(2018)8. Na primer, u Ujedinjenom Kraljevstvu, Brajton i Houv se obavezao da će postati grad restorativne pravde, i obavezao se da pruži priliku svima onima koji su povređeni zločinima i sukobima da se uključe u restorativne prakse. Od suštinskog značaja za uspešno funkcionisanje takvih praksi jeste posvećenost resursa i stručnosti procesima restorativne pravde, ali i uspostavljanje poverenja i poverenja žrtava u proces.

O stavovima 27-28.

89. Stavovi 27. i 28. odnose se na posebne preporuke u kontekstu dece i mladih. Termine „deca“, „mladi“ ili „omladina“ treba razumeti u zakonskom i ustavnom okviru svake države članice, uzimajući u obzir i praksu Saveta Evrope koja pod „detetom“ podrazumeva mlađe od 18 godina, a pod „mladom osobom“ one od 13 do 30 godina. Bilo da su žrtve ili počinioci, osnovno načelo koje treba da važi za svu decu uključenu u bilo koji deo sistema krivičnog pravosuđa jeste da najbolji interesi deteta, procenjeni na individualnoj osnovi, treba da budu primarni i najvažniji faktor. S tim u vezi, podstiče se porodični sistemski pristup zadovoljavanju potreba dece i mladih, kada je u pitanju angažovanje u sistemu krivičnog pravosuđa, gde je to potrebno. Pristup porodičnim sistemima podrazumeva razumevanje da je podrška možda potrebna porodičnoj jedinici, a ne samo pojedinačnom detetu.

90. Države imaju posebne obaveze u pogledu zaštite dece od zločina iz mržnje, a deci mora biti dozvoljeno da uživaju svoja prava bez diskriminacije (videti, na primer, Konvencija Ujedinjenih nacija o pravima deteta (UNCRC), član 2). Bezbednost i dobrobit dece se moraju poštovati i štititi bez ikakve diskriminacije (videti Preporuku CM/Rec(2009)10 Komiteta ministara državama članicama o integrisanim nacionalnim strategijama za zaštitu dece od nasilja), a posebno je potrebno prepoznati štetne uticaje zločina iz mržnje

na mlade i baviti se njima. Integrisane nacionalne strategije za zaštitu dece od nasilja trebalo bi da budu prilagođene tako da uključe posebna razmatranja za decu žrtve zločina iz mržnje, sa posebnim procesima za prijavljivanje i podršku deci žrtvama gde je to potrebno. Takvi mehanizmi prijavljivanja treba da budu razvijeni na način koji je dostupan svoj deci i koji pokreće odgovarajuću podršku.

91. Smernice Komiteta ministara Saveta Evrope o pravosuđu po meri dece (CM/Del/Dec(2010)1098/10.2abc-app6) takođe treba uzeti u obzir u ovom kontekstu. Ti standardi obezbeđuju da je pravda po meri dece dostupna, prilagođena uzrastu, brza, pažljiva, prilagođena i usredsređena na potrebe deteta, i da poštuje pravo na pravilan postupak, pravo na učešće u postupku i njegovo razumevanje, pravo na privatni i porodični život i pravo na integritet i dostojanstvo. Prilikom procene najboljeg interesa dece u određenim slučajevima, Smernice Komiteta ministara Saveta Evrope o pravosuđu po meri dece posebno predviđaju da države članice treba da ulože usaglašene napore da uspostave „multidisciplinarni pristup“ kako bi se steklo sveobuhvatno razumevanje deteta i procenila njihova „pravna, psihološka, socijalna, emocionalna, fizička i saznajna situacija“ (član 16).

92. Deca koja su uključena u proces kao osumnjičeni ili počinioci, imaju pravo na pristup pravdi na način koji je u skladu sa njihovim godinama. Kada deca počine zločine iz mržnje, treba im dati priliku da uče iz svojih grešaka i treba im pružiti podršku u razumevanju uticaja njihovog dela, u nastojanju da se spreči recidivističko ponašanje. Mere za podršku osumnjičenoj deci van sudskih postupaka treba razmotriti tamo gde je to prikladno ili poželjno, pod uslovom da se njihova ljudska prava i pravne garancije u potpunosti poštuju (uporedite UNCRC član 40(3)(b)). Alternativni mehanizmi pravde navedeni u Smernicama Komiteta ministara Saveta Evrope o pravosuđu po meri dece obuhvataju posredovanje, zavaravanje i alternativne mehanizme za razrešavanje sporova. U tom kontekstu, poseban naglasak treba staviti na zavaravajuće šeme, kao i na restorativnu pravdu i restorativnu praksu za decu, ali samo od strane posebno obučenih praktičara u pravosuđu za mlade koji posebno vode računa o volonterstvu, neravnoteži moći i bezbednosti. Posredovanje za mlade žrtve prestupnike (npr. u Belgiji, Holandiji) i omladinske konferencije (npr. Severna Irska) predstavljaju modele koje treba uzeti u obzir pri usvajanju restorativnih praksi za mlade.

93. Treba podsetiti da sva ponašanja i aktivnosti na kontinuumu mržnje treba da upražnjavaju države, ali u kontekstu dece i mladih, treba se posebno podsetiti Preporuke CM/Rec(2021)7 Komiteta ministara o merama u cilju zaštite dece od radikalizacije u svrhe terorizma, koja stavlja naglasak na zaštitu deteta, a cilj je podsticanje država članica da podržavaju porodice i staratelje dece u zadovoljavanju potreba deteta i zaštiti deteta od rizika, izloženosti i štete u vezi sa nasilnim ekstremističkim idejama i aktivnostima. Kada je dete uključeno u kriminal koji uključuje element mržnje, posebnu pažnju treba posvetiti zaštiti tog deteta u odnosu na njegovu izloženost radikalizaciji.

O stavu 29.

94. U ovom stavu priznaje se da osobe lišene slobode mogu biti u posebno ranjivim situacijama u pogledu doživljavanja zločina iz mržnje, posebno od osoblja i drugih zvaničnika, kao i osoba koje se drže u istim objektima. Takvi objekti obuhvataju, na primer, policijski pritvor, ustanove prinudnog zatvaranja, centre za pritvor za imigracije, psihijatrijske ustanove i ustanove socijalne zaštite i obuhvataju i *de facto* i *de jure* pritvor. To sledi, na primer, uputstva Evropskog komiteta za sprečavanje mučenja (CPT), kao i, na primer, pravilo br. 13 Evropskih zatvorskih pravila koje zabranjuje diskriminaciju po neopravdanim osnovama. Takođe se napominje da zaštitu ranjivih grupa ne treba mešati sa diskriminacijom, već je ona često potrebna da bi se te grupe na odgovarajući način zaštitile od štete. Na nivou Suda, u predmetu *Stasi protiv Francuske* br. 25001/07, 20. oktobra 2011. godine, u kojoj je zatvorenik naveo da je bio izložen nasilju motivisanom mržnjom od strane drugih zatvorenika, Sud je primetio da zatvorske vlasti treba da preduzmu odgovarajuće mere za zaštitu zatvorenika od nasilja i da domaći zakon treba da obezbedi delotvornu i dovoljnu zaštitu od fizičkih povreda.

95. Postoji nekoliko kriterijuma koje treba ispuniti da bi se bilo koja istraga koja uključuje lice u pritvoru smatrala delotvornom i sposobnom da dovede do identifikacije i kažnjavanja odgovornih za zlostavljanje, na primer, kako je identifikovao CPT u svom 14. Opštem izveštaju (CPT/Inf (2004)28), u stavovima 25. do 42. Međutim, imajući u vidu posebno eklatantnu prirodu zločina iz mržnje počinjenog od strane državnih službenika prema onima pod staranjem i zaštitom države, od najveće je važnosti pridržavanje načela te Preporuke u pogledu razotkrivanja elementa mržnje i odgovora na mržnju zločina. Ta iskustva mogu biti otežana problemima u prijavljivanju zločina iz mržnje i pristupu pravdi kako bi se odgovorilo na njihova iskustva. Države članice treba da identifikuju, razumeju i pozabave se posebnim razlozima za nedovoljno prijavljivanje zločina iz mržnje od strane onih koji su lišeni slobode i treba da obezbede da budu uvedeni žalbeni mehanizmi za prijavljivanje zločina iz mržnje koje odražavaju preporuke CPT-a u njegovom izveštaju CPT/Inf(2018)4. deo. Države članice treba da prepoznaju i da se bore protiv posebno podmukle prirode zločina iz mržnje koje službenici čine protiv pritvorenika i zaštićenih lica, uključujući delovanje po preporukama CPT-a u CPT/Inf(2004)28-deo.

Povećanje delotvornosti sistema krivičnog pravosuđa

O stavovima 30-34.

96. Da bi sistem krivičnog pravosuđa delotvorno reagovao na zločine iz mržnje, trebalo bi uspostaviti sistemski pristup unutar država članica kako bi se osiguralo da postoji razmena shvatanja, politika i praksi između institucija. Ciljevi delotvornog procesa treba da budu povećanje poverenja u sistem od strane žrtava, smanjivanje nedovoljnog prijavljivanja zločina iz mržnje, povećano prijavljivanje zločina iz mržnje, odgovarajuća istraga zločina iz mržnje, bavljenje zločinima iz mržnje u procesu izricanja kazne, i poboljšano bavljenje predmetima i osnažena saradnja i koordinacija između institucija krivičnog pravosuđa. Verovatnije je da će se ti ciljevi ostvariti tamo gde se politike i procesi dele među institucijama i gde se koristi pristup zasnovan na dokazima za prevazilaženje prepreka delotvornosti, koji treba razvijati u saradnji sa civilnim društvom gde je to potrebno.

97. To načelo je sastavni deo operacionalizacije pozitivne obaveze države da zaštiti život i telo od stvarne ili neposredne pretnje nasilja, uključujući nasilje izazvano mržnjom (videti *Opuz protiv Turske,* 2009, i *Kurt protiv Austrije* br. 62903/15, 4. jul 2019. godine, u vezi sa rodno zasnovanim nasiljem).

98. U stvari, podaci se prikupljaju različito u državama članicama i u okviru sistema krivičnog pravosuđa (videti dalje, Kancelarija Ujedinjenih nacija za droge i kriminal *Međunarodna klasifikacija zločina u statističke svrhe, verzija 1.0* , 2015). Iz tog razloga, od vitalnog je značaja da agencije krivičnog pravosuđa usvoje izvodljiva rešenja za razumevanje kako se zločin iz mržnje odvija kroz proces (ECRI GPR br. 11 § 12). U cilju povezivanja podataka između institucija krivičnog pravosuđa, idealno bi bilo da se iste jedinice za brojanje koriste u celom sistemu. Kao alternativu, barem kratkoročno, države bi mogle da usvoje pristup u kojem „označavaju“ ili „etiketiraju“ zločin za koji je utvrđeno da ima element mržnje kako bi se njegov napredak kroz sistem mogao pratiti i brojati .

99. Svi stručnjaci u oblasti sprovođenja zakona i krivičnog pravosuđa treba da dobiju praktične informacije i obuku relevantnu za njihovu ulogu u procesu, a oni koji imaju specijalističke uloge u istrazi zločina iz mržnje treba da imaju prilagođenu, intenzivnu i stalnu obuku kako bi podržali svoje uloge. Član 25. Direktive o pravima žrtava predviđa da službenici koji će verovatno doći u kontakt sa žrtvama treba da prođu „opštu i specijalizovanu obuku do nivoa koji odgovara njihovom kontaktu sa žrtvama kako bi povećali njihovu svest o sopstvenim potrebama i kako bi se službenicima omogućilo da ih podrže na neki način koji je 'nepristrasan, uljudan i profesionalan'.“

100. Nedovoljno prijavljivanje zločina iz mržnje, često proizvod nedostatka poverenja zaštićenih grupa u sprovođenje zakona, predstavlja značajnu prepreku državama članicama u borbi protiv zločina iz mržnje. Iz tog je razloga važno obezbediti da se žrtvama omogući više puteva za prijavu, uključujući nezavisne institucije. Namenski mehanizmi izveštavanja preko interneta, na primer, platforma UNI-FORM, koju ECRI navodi kao obećavajuću praksu u svom izveštaju o monitoringu 6. ciklusa za Mađarsku, ili Prava vizija u Ujedinjenom Kraljevstvu, mogu pomoći u prevazilaženju takvih prepreka, pružajući žrtvama niz načina da prijave svoja iskustva. Prijavljivanje preko interneta omogućava žrtvi da prijavi svoja iskustva policiji bez odlaska u policijsku stanicu. Žrtve obično unose svoje lične podatke, a zatim kratku priču o svom iskustvu, koju će policajci analizirati i na koju će odgovoriti. Na primer, An Garda Síochána, irska policijska služba, obezbeđuje sredstvo pomoću kojeg žrtve zločina iz mržnje mogu prijaviti svoja iskustva , koja potom pregledaju članovi Jedinice za nacionalnu raznolikost i integraciju u svrhu procene potreba za podrškom i upućivanja istrage na lokalne jedinice. Ono što je u Irskoj najvažnije jeste da žrtve mogu anonimno prijaviti svoje iskustvo kroz taj proces, uz navedenu ogradu o mehanizmu za prijavljivanje da će to postaviti značajna ograničenja na sposobnost službe da istraži incident i krivično goni počinioca. Međutim, kada žrtve žele da obaveste policiju o svom iskustvu bez želje za formalnim gonjenjem, ova opcija anonimnog prijavljivanja preko interneta može biti dobra praksa. Države članice treba da utvrde da li su anonimne prijave dovoljne za potrebe evidentiranih podataka o zločinima, ali svi takvi izveštaji treba da se čuvaju i koriste u svrhu prikupljanja informacija. Takve akcije bi mogle biti dodatno dopunjene, na primer, ciljanim kampanjama i inicijativama za osnaživanje, kao i saradnjom sa organizacijama civilnog društva, kako je detaljno navedeno u Ključnim vodećim načelima za 2021. za podsticanje prijavljivanja zločina iz mržnje Evropske Radne grupe na visokom nivou Komisije za borbu protiv govora mržnje i zločina iz mržnje.

101. Transparentnost u politikama, procesima i funkcijama ključna je za funkcionisanje pravde i za obezbeđivanje pristupa pravdi za sve. Preporukom se države članice pozivaju da učine dostupnim javnosti relevantne protokole, smernice i politike, koliko je to moguće u skladu sa postojećim standardima zaštite podataka, koji mogu pomoći praktičarima i široj javnosti da bolje razumeju i odrede način na koji će se baviti zločinima iz mržnje. unutar i kroz krivičnopravni proces, uključujući uputstva o postupanju prema žrtvama i zaštićenim grupama uopšte.

Policija

102. Policija je često prva tačka kontakta za one koji su na meti zločina iz mržnje. Kao opšti pristup, svi policajci treba da odgovore žrtvama zločina iz mržnje na način koji karakterišu podrška, nepristrasnost i odsustvo neopravdane kritičnosti, uz pokazivanje poštovanja i otvorenosti i razumevanja za njihova iskustva. Policajci zaduženi za početnu istragu potencijalnih zločina iz mržnje takođe imaju posebnu odgovornost u pogledu razotkrivanja elemenata mržnje i obezbeđivanja relevantnih dokaza za indikatore pristrasnosti. Unutar država članica trebalo bi da postoji zajednički pristup prepoznavanju, demaskiranju i evidentiranju zločina iz mržnje, i treba osigurati da se incidenti iz mržnje koji nisu zločini na odgovarajući način prepoznaju u skladu sa smernicama koje daje ECRI GPR br. 11.

O stavu 35.

103. Kao što je navedeno u Preporuci, treba razviti politike u pogledu podrške žrtvama, posebno u pogledu procene individualnih potreba (engl. „individual needs assessment“ – INA). Kako su potrebe žrtava jedinstvene za svakog pojedinca, razumevanje potreba kroz korišćenje INA-e široko se smatra važnim delom komunikacije između žrtava i sistema krivičnog pravosuđa. INA bi trebalo da se sprovede sa svakom žrtvom koja prijavi svoje iskustvo policiji i trebalo bi da je sprovode pojedinci sa odgovarajućom obukom na različite načine, uključujući telefonski intervju ili intervju licem u lice, ili video konferenciju u vreme i u dan koji odgovaraju žrtvi, gde moguće. INA-e su dobra praksa koja omogućava ranu identifikaciju potreba za podrškom i zaštitom žrtvama. Takve procene treba da se sprovode na način koji je osetljiv i odgovara na pol, invaliditet i druge zaštićene karakteristike i da opiše ključne odgovore koji se zahtevaju od sistema krivičnog pravosuđa kako bi se odgovorilo na potrebe žrtve u najranijoj fazi procesa i pokrenulo pružanje tih odgovora. Kako se potrebe žrtava menjaju tokom trajanja njihove komunikacije sa sistemom krivičnog pravosuđa, u zavisnosti od njihovih ličnih okolnosti ili napretka istrage i pokrenutog krivičnog postupka, procena bi trebalo da bude iterativna, pri čemu se početne potrebe preispituju i na njih odgovara tokom vremena. Takođe bi trebalo da bude dovoljno osetljiva da obuhvati i statičke i dinamičke potrebe. Konkretno, INA-e takođe mogu pomoći da se ublaži potencijal institucije da dalje viktimizuje žrtve kroz neodgovarajuće sistemske procese.

104. ECRI-eva GPR br. 11 preporučuje u § 14. da operativna definicija zločina iz mržnje od strane policije treba da uključi ono što se obično pominje u državama članicama poput Ujedinjenog Kraljevstvo kao „test percepcije“ ili „Mekfersonov test“, a uzeto je iz Izveštaja o ispitivanju Stivena Lorensa. . Uopšteno govoreći, taj test predviđa da policija treba da evidentira zločin kao zločin iz mržnje kada ga žrtva ili bilo koja druga osoba smatra takvim – da je zločin iz mržnje „svaki incident koji se doživljava kao [rasistički, homofobičan, protiv osoba sa invalidietom, transfobičan, itd] od žrtve ili bilo koje druge osobe.” Taj pristup evidentiranju zločina potencijalno se značajno razlikuje od načina na koji se zločin generalno evidentira u državama članicama – neke će zabeležiti krivično delo po završetku istrage (poznato kao „izlazna statistika“); druge će evidentirati krivična dela kada prvi put budu obaveštene o njima (poznato kao „ulazna statistika“); ili, pak, slučajevi mogu biti zabeleženi nakon početne procene policijskih stručnjaka za zločine iz mržnje kao da imaju mogući element mržnje. Isto tako, opseg zaštićenih karakteristika kojima se element mržnje može pridodati u policijskim podacima, može se precizno izvući iz zakonodavstva (videti primer). One uključuju karakteristike koje nisu identifikovane u zakonodavstvu (npr. tzv. „Mersisajd model“ u kojem je policija evidentirala zločine iz mržnje protiv seksualnih radnica u odsustvu takve kategorije u definiciji zločina iz mržnje), ili zaista dozvoljavaju beleženje zločina iz mržnje u odsustvu zakona (npr. Strategija za raznolikost i integraciju u organizaciji An Garda Síochána 2019–2021, koju je EU FRA istakla kao praksu koja obećava).

105. Tamo gde je usvojen takav pristup evidentiranju zločina iz mržnje, kao što je navedeno u stavovima 74-75 Memoranduma sa objašnjenjima uz ECRI-evu GPR br. 11, on ima trostruki cilj. Prvo, on šalje poruku žrtvama da će se njihov glas čuti, povećavajući prijavljivanje i podstičući poverenje. Drugo, poboljšava se evidentiranje i praćenje rasističkih i drugih incidenata zločina iz mržnje, i treće, obezbeđuje se da policija detaljno istražuje sve zločine iz mržnje. Ono što je najvažnije, obezbeđuje se da policija ne može „previdetі“ element mržnje uobičajenih krivičnih dela. Isto tako treba dati jasne smernice u vezi sa okolnostima u kojima se „zastavica“ zločina iz mržnje uklanja iz evidencije kada je povezana sa osumnjičenim, posebno kada će se takva zastavica pojaviti u krivičnom ili policijskom dosijeu pojedinca. Način na koji se zločin evidentira u policijskim sistemima treba prilagoditi kako bi se omogućilo evidentiranje zločina iz mržnje raščlanjenih po grupama i za proizvodnju raščlanjenih podataka.

O stavu 36.

106. Jedan od načina da se podrži razotkrivanje elementa mržnje u zločinima jeste kroz formulisanje i operacionalizaciju „indikatora pristrasnosti“ ili šire „indikatora mržnje“ u policiji. Takvi pokazatelji upućuju na postojanje elementa mržnje u zločinu i trebalo bi da podstaknu policijske službenike da dalje istraže prisustvo elementa mržnje. Oni mogu da variraju u zavisnosti od zaštićenih karakteristika o kojima je reč, kao i od države članice do države članice, i stoga treba pažljivo da se razvijaju koristeći pristup zasnovan na dokazima i u saradnji sa civilnim društvom koje radi u oblasti zločina iz mržnje.

107. Termin je definisao OEBS/ODIHR u *Zakonima o zločinima iz mržnje: Praktični vodič (drugo izdanje)* kao „objektivne činjenice, okolnosti ili obrasci koji prate krivično delo, odnosno dela, a koji, sami ili u vezi sa drugim činjenicama ili okolnostima, navode na zaključak da su radnje počinioca motivisane, u celini ili delimično, bilo kakvim oblikom pristrasnosti.” Indikatore pristrasnosti ističe Grupa na visokom nivou Evropske unije za borbu protiv rasizma, ksenofobije i drugih oblika netolerancije, Podgrupa za metodologije za evidentiranje i prikupljanje podataka o zločinima iz mržnje *Poboljšanje evidentiranja zločina iz mržnje od strane organa za sprovođenje zakona: Ključna vodeća načela*(2017) kao alat koji bi trebalo da se koristi u obuci za sprovođenje zakona o tome kako identifikovati i evidentirati zločine iz mržnje, sa naglaskom u takvoj obuci na „pružanje smernica službenicima o tome šta treba da aktivno traže“ kako bi se identifikovao element mržnje u policijskim istragama. Najvažnije, oni nisu konačan dokaz prisustva elementa mržnje u zločinu, već „treba da se analiziraju i razumeju u svom kontekstu i u međusobnom odnosu” (OEBS/ODIHR, *Korišćenje indikatora pristrasnosti: praktična alatka za policiju* (2019). Agencije za krivično pravo su razvile niz takvih indikatora, koji se mogu koristiti kao okvirni pokazatelji za države članice, ali kulturni i društveni kontekst zločina iz mržnje mora se odraziti u indikatorima pristrasnosti razvijenim unutar policijskih službi i među njima.

108. On što je istakla EU FRA kao obećavajuću praksu u Nemačkoj jeste da je za *sve* nasilne zločine – ne samo one za koje postoje indikatori pristrasnosti ili za koje žrtva veruje da je zločin imao element mržnje – policija dužna da istraži i dokumentuje „ *da li postoje ili ne* postoje dokazi da je motiv pristrasnosti doveo do krivičnog dela.“

O stavovima 37-38.

109. S obzirom na stručnost u obuci koja je potrebna kako bi se pružila podrška žrtvama i istražili zločini iz mržnje, preporučuje se da se razviju policijski stručnjaci za zločine iz mržnje (§ 67. Memoranduma sa objašnjenjima za ECRI-evu GPR br. 11). Evropska komisija, u svom izveštaju Evropskom parlamentu o primeni Okvirne odluke Saveta o borbi protiv rasizma, primećuje da je postojanje specijalizovanih policijskih jedinica za zločine iz mržnje bilo posebno korisno u podršci sprovođenju zakona. Takve jedinice mogu uključiti specijalističke istražitelje, kao i službenike za podršku zajednici koji imaju posebnu obuku za podršku žrtvama i policijski rad sa znanjem o traumi. Dok svi pripadnici policijskih službi treba da imaju obuku o zločinima iz mržnje, istraživačima specijalistima potrebna je dalja obuka u istrazi zločina iz mržnje, pružanju podrške pogođenim žrtvama i zajednicama i sprečavanju zločina iz mržnje praćenjem obrazaca incidenata iz mržnje i odgovarajućim intervenisanjem. Specijalizovani istražitelji zločina iz mržnje takođe mogu imati ulogu u širenju svoje stručnosti na čitave policijske snage kroz programe obuke i druge oblike širenja.

Tužioci

O stavu 39.

110. Odnos između istražnog i tužilačkog procesa ključan je da bi se obezbedilo da oni koji počine zločine iz mržnje budu izvedeni pred lice pravde. Unutar država, tužilačku funkciju mogu obavljati različiti stručnjaci krivičnog pravosuđa u zavisnosti od težine krivičnog dela u pitanju.

111. Ne postoji obaveza da krivično gonjenje rezultira osuđujućim presudama kako bi se te obaveze ispunile, ali kada postoje dokazi o elementu mržnje, on se mora predstaviti i njime se mora baviti tokom suđenja, čime se obezbeđuje da sud može na odgovarajući način kazniti zločine iz mržnje (*Sabalić protiv Hrvatske*, 2021, § 97). S obzirom na niz institucija koje su potencijalno angažovane u krivičnom gonjenju krivičnih dela, od vitalnog je značaja da države razviju standardne politike za krivično gonjenje krivičnih dela, imajući u vidu pozitivne i proceduralne obaveze koje proizilaze iz prakse Suda u tom pogledu. Takve politike treba da uključuju razvoj zajedničkog pristupa u državama članicama za prepoznavanje, evidentiranje i krivično gonjenje zločina iz mržnje, što sve treba da bude uključeni u baze podataka o zločinima.

O stavu 40.

112. Tužioci odgovorni za krivično gonjenje zločina iz mržnje treba da imaju obuku za krivično gonjenje zločina iz mržnje, uključujući sredstva pomoću kojih element mržnje zločina treba da se razotkrije i utvrdi na sudu. Tamo gde se diskreciono pravo primenjuje na krivično gonjenje zločina iz mržnje, treba razviti jasne smernice za proces donošenja odluka. Takve smernice treba da uključuju okolnosti u kojima tužioci mogu da se uzdrže od podizanja optužnice ili da postignu sporazum sa optuženim. Jedan primer je iz Krunskog tužilaštvo Engleske i Velsa (engl. „Crown Prosecution Service" – CPS) , gde u skladu sa Smernicama državnog tužioca o prihvatanju izjašnjavanja o krivici i ulozi tužioca u izricanju kazne, politika CPS-a nije da prihvata izjašnjavanja o lakšim krivičnim delima ili manji osnov za izjašnjavanje o krivici, ili da izostavlja ili minimizira prihvatljive dokaze o element mržnje radi svrsishodnosti.

O stavu 41.

113. Kao i sa policijskom funkcijom države, preporučuje se da se u državama članicama uvedu specijalizovani tužioci za zločine iz mržnje, koji imaju zadatak da obezbede da se zločini iz mržnje na odgovarajući način procesuiraju i da tužilačke službe postupaju u slučajevima zločina iz mržnje na način koji se poštuju žrtve. Takvi specijalizovani tužioci bi mogli biti korisno povezani sa specijalnim policijskim jedinicama (vidi stav 109. gore). Kao što je pozitivno identifikovano u izveštajima ECRI-a o monitoringu zemalja, u Grčkoj je imenovan javni tužilac za gonjenje dela rasističkog nasilja, u Slovačkoj Republici specijalizovane jedinice u okviru policije i tužilaštva imale su zadatak da se bore protiv zločina iz mržnje, a u Francuskoj, Centralna kancelarija za borbu protiv zločina protiv čovečnosti i zločina iz mržnje dobila je odeljenje specijalizovanih istražitelja zločina iz mržnje.

O stavu 42.

114. Iz raznih razloga, svi zločini iz mržnje prijavljeni policiji neće biti procesuirani. Preporuka podstiče države članice da razmotre razvijanje smernica kako bi se obezbedilo da se odluka o odbijanju krivičnog gonjenja saopšti žrtvi, kao i razlozi zbog kojih krivično delo nije krivično gonjeno (videti, na primer, član 6. Direktive o pravima žrtava). Takve informacije treba da budu dovoljne da žrtvi omoguće da odluči da li da zahteva preispitivanje odluke da se odustane od krivičnog gonjenja, a proces preispitivanja treba da bude dostupan žrtvama.

Sudije

O stavu 43.

115. Kao i svi drugi stručnjaci u krivičnom pravosuđu, sudije igraju važnu ulogu u obezbeđivanju da element mržnje zločina bude razotkriven i da s njime na odgovarajući način bavi u sistemu krivičnog pravosuđa. Ne dovodeći u pitanje nezavisnost pravosuđa, Preporuka savetuje države članice da obezbede da za sudije bude dostupna ciljana obuka. Takođe se predlaže da države članice razmotre podsticanje sudija da razmenjuju prakse u vezi sa izricanjem kazne za zločine iz mržnje. To bi se moglo dešavati kroz razmenu informacija ili obuku u pravosuđu koja može uključivati detalje o težini koja se može pripisati elementu mržnje krivičnog dela u odmeravanju kazne, kao i o tome kako se ta težina može artikulisati. U skladu sa praksom Suda, na primer, sud koji je izrekao kaznu trebalo bi da objasni svoje opravdanje za izrečenu kaznu, kako bi pokazao da je slučaj bio podvrgnut pažljivoj kontroli (*Sabalić protiv Hrvatske,* 2021). Nadovezujući se na praksu Suda, sudija treba da objasni razloge zašto nije uzeo u obzir element mržnje, ili za izricanje kazne koja se, na prvi pogled, čini očigledno nesrazmernom težini zločina iz mržnje (videti *Stojanova protiv Bugarske*, 2022, mutatis mutandis). Pristupanje donošenju odluka na taj način može biti važno sredstvo da se osigura da opipljive pravne posledice, u smislu transparentnosti, budu povezane sa elementom mržnje u zločinu (*Stojanova protiv Bugarske,* 2022). U širem smislu, države članice mogu takođe razmotriti uključivanje informacija o institucionalnoj pristrasnosti i diskriminaciji, senzibilizaciji pravosuđa za viktimizaciju zločina iz mržnje i o tome kako treba sprovoditi zakonodavstvo, sudsku praksu i druge smernice o izricanju kazni i izradi presuda i drugih odluka u vezi sa zločinima iz mržnje.

Usluge i mere posle osude

O stavu 44.

116. Preporuka poziva na razvoj smernica i materijala za postupanje, procesuiranje i procenu počinilaca zločina iz mržnje u fazi nakon osude. To može zahtevati ulaganje u dalje politike i programe koji imaju za cilj rehabilitaciju, ciljane intervencije u zatvorskim okruženjima i pripremu za oslobađanje i reintegraciju u društvo.

O stavovima 45-46.

117. Počinioci zločina iz mržnje mogu zahtevati posebne intervencije u zatvoru i uslovima uslovne kazne zbog posebne prirode krivičnog dela. Sprečavanje recidiva i ponavljanja krivičnih dela trebalo bi da bude na čelu tih napora, pored običnih ciljeva rehabilitacije koji se nalaze u takvim okruženjima. U Evropi je sve veći broj država članica pokrenuo programe i intervencije u zatvorima i probacionim okruženjima koje su usmerene na nasilne ekstremiste i terorističke prestupnike i koje podrazumevaju ili smanjenje privrženosti osnovnoj ideologiji i njenim opravdanjima nasilja (često se pominju kao deradikalizacija) i smanjenje društvene veze ili presecanje veza sa ekstremističkim organizacijama i grupama (često se naziva deangažovanjem ili tercijarnim/izlaznim radom). Međutim, ti programi mogu obuhvatiti samo mali podskup širih počinilaca zločina iz mržnje koji možda nisu počinili krivično delo u kontekstu strukturisanog ili organizovanog ekstremističkog ili ideološkog pokreta, već u toku „svakodnevnog" života. Iako je to iskomplikovano porastom ekstremističkih pokreta koji su labavo organizovani ili „bez vođa" i koji deluju prvenstveno putem digitalnih kanala i internet komunikacija, još uvek se može povući razlika između posvećenih pristalica ideologije mržnje i nepovezanih prestupnika koji imaju, ili su imali, fanatične stavove mržnje koji su doveli do počinjenja zločina iz mržnje. U svakom slučaju, rehabilitacija i ciljane intervencije treba da imaju za cilj da podrže prestupnike u bavljenju, koliko je to moguće, svojim stavovima i predrasudama mržnje, kao i psihološkim i bihevioralnim problemima koji dovode do njihovog krivičnog dela, uz istovremeno podsticanje prosocijalnog ponašanja, smanjenje sposobnosti i spremnosti za nasilje, i druge mere u pripremi za reintegraciju u društvo nakon izdržavanja kazne i/ili puštanja na slobodu.

O stavu 47.

118. Kada se pojedinac proglasi krivim za krivično delo, taj nalaz se obično upisuje u krivični dosije te osobe. Kada je osoba osnovano osumnjičena, ali nije osuđena za zločin iz mržnje, treba uvesti jasne protokole u zakonodavstvu gde je to prikladno, koji će predvideti kada činjenica osnovane sumnje treba da bude dostupna u policijskoj proveri ili odobrenju kada se pojedinac prijavljuje za poziciju za rad sa grupama koje su na meti zločina iz mržnje: videti na primer, član 11-2 francuskog zakona o krivičnom postupku.

Prijavljivanje, praćenje i prikupljanje podataka od strane nezavisnih subjekata

Prijavljivanje od strane nezavisnih subjekata

O stavu 48.

119. Kada se razumeju potrebe žrtava zločina iz mržnje i kada se na njih i odgovori, zvanična statistika može pružiti nepotpunu sliku i stoga se na nju ne može u potpunosti osloniti da bi se dobila dovoljna osnova dokaza za odluke o smernicama. Treće strane, kao nezavisni izvori, mogu pružiti proširen skup informacija, kao i neposrednije veze sa zajednicama i organizacijama civilnog društva koje pružaju podršku žrtvama zločina iz mržnje na različite načine. Štaviše, redovna međunarodna, nacionalna ili regionalna istraživanja o viktimizaciji, od kojih se mnoga citiraju u izveštajima ECRI-a o monitoringu zemalja, mogu biti neophodna da bi se pružila potpunija slika zločina iz mržnje na određenom lokalitetu. Odgovori na zločin na nivou pojedinca, zajednice i društva treba da budu zasnovani na dokazima kako u smislu odgovora za one kojima je to potrebno, tako i u smislu delotvornosti bilo kakvog zakonodavnog odgovora na zločin.

Monitoring i prikupljanje podataka

O stavu 49.

120. Istraživanja o viktimizaciji od suštinskog su značaja za razumevanje iskustva zločina, a posebno za zločine iz mržnje gde je manje verovatno da će žrtve prijaviti incidente policiji. Podaci istraživanja viktimizacije su važni jer iskustvo zločina i strah od zločina direktno utiču na nečiji osećaj blagostanja i kvalitet života. Međutim, pristup populacijama u svrhu sprovođenja anketa može biti težak. Potrebno je razmotriti poseban metod uzorkovanja za podatke o zločinima iz mržnje, jer je verovatno da će određene grupe u društvu biti teže uzorkovati. U slučaju zločina iz mržnje, moguće je da neke od grupa sa povećanim rizikom od viktimizacije (npr. pripadnici određenih grupa) možda neće biti uključene u opšte uzorkovanje, pa bi zato trebalo da budu u žiži posebno osmišljene metodologije kako bi se obezbedilo da njihovo iskustva budu uključena. Primer takvog pristupa je namensko uzorkovanje, što znači da se traže i kontaktiraju pojedinci koji su članovi određene relevantne grupe (npr. Romi, grupa sa invaliditetom) kako bi se obezbedilo njihovo učešće. Istraživanja o viktimizaciji mogu da pruže informacije o nivoima i trendovima kriminala, strahu od zločina, percepciji pretnje, incidencijama ponovljene viktimizacije, kao i da istaknu nivoe poverenja u sistem krivičnog pravosuđa. Preporučuje se da se ponavljaju tokom vremena kako bi se uočio napredak i procenili zakon i politika. Podaci ankete o viktimizaciji treba da budu uporedivi u svim jurisdikcijama, pa je konsolidovana metodologija idealna. Istraživanja o viktimizaciji bi takođe trebalo da rutinski uključuju osnovni modul o zločinima iz mržnje i da obezbede da bude uključen reprezentativan

uzorak zaštićenih grupa. Dobar primer bi bile ankete FRA LGBTI i EU-MIDIS, koje sadrže detaljne podatke o viktimizaciji, kao i Treće istraživanje FRA o diskriminaciji i zločinima iz mržnje prema Jevrejima i Anketa o Romima.

O stavovima 50-54.

121. Delotvorno praćenje zločina iz mržnje u celom društvu od suštinskog je značaja kako bi se pravilno kalibrirali odgovori na svim nivoima. Taj proces može zahtevati redovno prikupljanje podataka od raznih institucija i subjekata širom države. ECRI koristi te administrativne podatke (npr. policijski evidentirani zločini, sudski podaci i podaci o zatvorima) u kombinaciji sa podacima ankete o viktimizaciji u svojim izveštajima o monitoringu zemalja kako bi se stvorila najbliža aproksimacija stvarnog nivoa kriminala. Jaz između broja prijavljenih zločina i stvarne incidencije zločina ponekad se naziva „tamnom cifrom zločina“, pri čemu stvarni nivo kriminala uključuje administrativne podatke o kriminalu plus tamni broj zločina. Bez takvih podataka istraživanja o viktimizaciji, veoma je teško imati realnu sliku o stvarnim nivoima kriminala.

122. Osim mogućnosti aproksimacije stvarnog nivoa kriminaliteta, važno je biti u stanju povezati podatke o zločinima iz mržnje na smislen i dosledan način. Na primer, da bi se razumeo pad incidencije zločina u sistemu krivičnog pravosuđa, potrebno je da možemo da pratimo podatke o prijavljivanju (koliko je prijavljenih slučajeva zločina iz mržnje), podizanju optužnica (koliko je pojedinaca optuženo), krivičnom gonjenju (koliko je pojedinaca procesuirano i za šta), i zatvorski kaznama (koliko je osoba osuđeno, za šta i na koliko duge vremenske kazne?), barem kroz upotrebu posebnih oznaka zločina iz mržnje. Praćenje takvih zločina u nekim jurisdikcijama identifikovalo je veoma oštar pad od broja prijavljenih krivičnih dela na broj kažnjenih pojedinaca. Deleći međusobno administrativne podatke na smislen i standardizovan način, države mogu da razumeju i reaguju na tu putanju i dele relevantne informacije u svim jurisdikcijama. Preporuka dalje jasno navodi da takve podatke treba prikupljati i deliti samo na način koji je u skladu sa relevantnim standardima zaštite podataka.

123. U slučaju zločina iz mržnje, ključnu prazninu u administrativnim podacima predstavljaju zločini koji se ne prijavljuju policiji. Pored toga, postoje dodatne praznine s obzirom na to da se neki slučajevi koji su prijavljeni ne evidentiraju kao zločini iz mržnje (već se evidentiraju kao, na primer, prekršaji). Oni koji rade sa podacima iz anketa o viktimizaciji trebalo bi da budu svesni da i ti podaci mogu imati praznine: na primer, verovatno će isključiti decu (mlađu od 18 godina) i možda neće obuhvatiti celokupnu populaciju (npr. pojedince bez legalnog boravišnog statusa). Štaviše, ankete o viktimizaciji se oslanjaju na to da pojedinac ili domaćinstvo prepoznaju svoje iskustvo kao zločin i da su spremni da podele te informacije.

124. Delotvorni monitoring i praćenje neophodni su da bi se osiguralo da politike i akcije kojim se cilja ili odgovara na zločine iz mržnje budu delotvorne, srazmerne i održive. Robusno prikupljanje podataka često je potrebno da bi se pružila dovoljna jasnoća o čitavom nizu mera koje se bave zločinima iz mržnje. Raščlanjeni podaci, koji identifikuju faktore kao što su vrsta zločina i lične karakteristike, mogu pomoći da se olakša mapiranje načina na koje se ispoljava zločin iz mržnje, kao i da se vidi da li postoje različiti uticaji na grupe koje su meta zločina iz mržnje. Takvi podaci mogu podržati razvoj i operacionalizaciju specifičnih preventivnih mera za unapređenje zaštite tih grupa. U skladu sa načelima otvorenog pristupa, takvi podaci treba da budu dostupni javnosti koliko god je to moguće i u skladu sa standardima zaštite podataka. Isto tako, dobra praksa bi ukazivala na to da svi takvi podaci, kao i politike i procedure krivičnog pravosuđa, budu stavljeni na raspolaganje relevantnim akterima na cikličnoj osnovi.

Prevencija

O stavovima 55-56.

125. Prevencija zločina iz mržnje može se razumeti na više načina. U najširem smislu, bavljenje osnovnim pokretačima i faktorima koji dovode do mržnje u društvu (ponekad se nazivaju „korenski faktori“) može biti ključni deo napora na prevenciji. Isto tako, prevencija može da podrazumeva niz konkretnih mera i sredstava za sprečavanje pojave ili ponovnog pojavljivanja određenih slučajeva zločina iz mržnje, ili da spreči da se procenjena pretnja ispolji u incidentu zločina iz mržnje. Međutim, kao što je primećeno u različitim izveštajima ECRI-a o mointoringu zemalja i preporukama opšte politike, dinamika isključenja snažno zavisi od konteksta i može varirati tokom vremena i u različitim prostorima. Postoji niz kontekstno specifičnih oblika mržnje, predrasuda, stigmatizacije i isključenosti koji se mogu ispoljiti i u individualnim stavovima i postupcima, ali i strukturno u politikama ili institucionalnim okvirima (uporedite, na primer, stav 10 ECRI-eve GPR br. 5(rev)). Osnovni faktori su takođe često višeslojni i intersekcionalni, preklapajući se sa nizom negativnih osećanja prema osobama, karakteristikama, identitetima, ponašanjima, verovanjima, zajednicama i „drugima“ koji mogu biti prisutni u društvu.

126. Istorija nas obaveštava da je veća verovatnoća da će se užasni akti zločina iz mržnje desiti u društvima u kojima negativan diskurs mržnje o manjinama predstavlja mejnstrim i društveno je prihvatljiv. Dugoročne i temeljne promene ka punoj inkluziji, povećanom poštovanju i smanjenoj grupnoj mržnji spori su i nelinearni kulturni procesi, ali dokazi su pokazali da su neprekidni aktivizam, obrazovanje i politički napori neophodni da bi se proizvele pozitivne, trajne promene.

127. Danas se govor mržnje i ideologije mržnje uglavnom šire putem društvenih medija i drugih internet platformi. Grupe mržnje sve više sele većinu svojih aktivnosti sa ulica na društvene medije, koji su postali glavna arena za regrutaciju i radikalizaciju. Neki prave korak od razgovora preko interneta ka nasilju van njega. Jedan pristup za ograničavanje širenja ideologija i mreža mržnje jeste zatvaranje veb-sajtova mržnje na društvenim medijima ili drugim propagandnim medijima. Međutim, taj drugi pristup može biti u suprotnosti sa načelima slobode izražavanja (član 10. Konvencije) i slobode udruživanja (član 11. Konvencije). Nadgledanje takvih sajtova, koje često sprovode službe bezbednosti, policija, novinari, kao i organizacije civilnog društva, koristan je način da se otkrivaju i sprečavaju zavere ili drugi znaci radikalizacije ili novonastalih pretnji, kao i za ciljanje napora na prevenciji (videti CM/Rec(2022)16).

128. Prebacivanjem preventivnog pristupa sa bavljenja kontekstualnim ili društvenim uslovima na ljude, može se napraviti korisna razlika između univerzalne (ili primarne) prevencije, selektivne (ili sekundarne) prevencije i indikovane (ili tercijarne) prevencije. *Univerzalne mere prevencije* ciljaju čitave grupe stanovništva, kao što su sva školska deca, sa ciljem negovanja dobrih života i promovisanja prosocijalnih i demokratskih vrednosti – čime se razvija otpornost na predrasude, grupnu mržnju ili ekstremizam. *Selektivne mere prevencije* ciljaju grupe i pojedince u riziku da razviju pristrasne stavove ili stavove mržnje prema određenim grupama, obično zbog izloženosti nizu mogućih faktora rizika, kao što su društvena marginalizacija, neuspeh u školi, viktimizacija vršnjačkog maltretiranja, antisocijalni prijatelji ili ekstremistički narativi i drugi uticaji. Mnogim od tih faktora rizika moguće je baviti se kroz usmerene intervencije u što ranijoj fazi. *Tercijarne mere prevencije* ciljaju one koji su aktivno uključeni u grupe mržnje ili zločine iz mržnje. Intervencije imaju za cilj modifikaciju negativnog ponašanja kroz odvraćanje ili ometanje zločina iz mržnje, onesposobljavanje prestupnika ili zabranu grupa mržnje – ali i kroz pozitivnije mere za olakšavanje deradikalizacije od stavova i ideologija mržnje, odvajanje od grupa i aktivnosti mržnje i reintegraciju u šire društvo. Ne postoje oštre granice između ta tri nivoa prevencije jer neke mere mogu uticati na npr. one koji su u opasnosti, kao i one koji su aktivno uključeni u aktivnosti mržnje i zločine.

129. Što se univerzalne prevencije tiče, izgradnja normativnih barijera i otpornosti na ideje i stavove mržnje, sprečavanje pristrasnosti, stereotipa i drugih oblika grupne mržnje zajednički je zadatak za mnoge institucije i subjekte u društvu: porodice, škole, verske institucije, politička tela i širok spektar organizacija civilnog društva. Organizacije i institucije koje promovišu ljudska prava, toleranciju, antidiskriminaciju i podršku manjinama na prvoj su liniji borbe protiv grupne mržnje i treba da dobiju finansijsku i drugu podršku.

130. Iako stavovi mržnje ne dovode automatski do ponašanja mržnje, gajenje mržnje prema određenim kategorijama ljudi može biti motivacija za zločine iz mržnje prema pripadnicima tih grupa. Izgradnja empatije, demokratskih vrednosti i razumevanja ljudskih prava može poslužiti kao vakcina protiv netolerancije, diskriminacije i zločina iz mržnje. Glavni putevi za izgradnju takvih pozitivnih vrednosti i normativnih barijera protiv mržnje jesu opšta socijalizacija dece i mladih u porodici, školi i širokom spektru institucija, organizacija i prosocijalnih aktivnosti civilnog društva. Obrazovanje je primarna arena za izgradnju demokratskih i građanskih vrednosti među decom i mladima. Ljudska prava, demokratija, tolerancija i kritičko mišljenje trebalo bi da budu integrisani kao teme koje se međusobno prožimaju u školskim programima na svim nivoima.

131. Ljudi se ne pridružuju nužno grupama mržnje jer imaju stavove mržnje; oni se često pridružuju takvim ekstremističkim grupama (ili veb-sajtovima) iz različitih društvenih razloga i potom usvajaju stavove mržnje ili ekstremističke stavove kao posledicu socijalizacije u grupi ili miljeu. Kako su mladi učesnici uglavnom vođeni društvenim potrebama, a ne ideologijom, mladi u riziku mogu biti preusmereni na više prosocijalnih grupa ili okruženja ako se njihove društvene potrebe tamo mogu bolje ispuniti. Identifikovanje tako ranjivih mladih zahteva relevantno znanje i veštine nastavnika, omladinskih radnika, policije i drugih stručnjaka.

132. Postoje mnoge mogućnosti za bavljenje društvenim i političkim uslovima koji mogu pojedince dovesti do toga da gaji osećanja predrasuda i mržnje. U Preporuci se ističe nekoliko pristupa, široko usmerenih na podizanje javne svesti, obrazovanje, obuku i korišćenje mera protivgovora koje podržavaju šire delovanje rad proaktivnog identifikovanja faktora i ponašanja koja vode ka zločinu iz mržnje. Jedan od glavnih pristupa je usredsređivanje na obrazovne mere i rane intervencije. To se može oslanjati na identifikaciju i bavljenje psihološkim i sociološkim uzrocima koji mogu navesti ljude da neguju pristrasna predrasudna osećanja i osećanja mržnje prema drugima. Istraživanja su pokazala da podložnost pojedinca

razvijanju stavova mržnje zavisi od izloženosti takvim verovanjima i ideologijama, i da ona može biti pojačana faktorima okoline, posebno rasprostranjenošću narativa, ideja ili miljea mržnje. Kao takvo, razvijanje stavova mržnje prema određenim grupama često je uzrokovano ili pod uticajem raznih ideologija i doktrina koje promovišu neprijateljstvo prema spoljnim grupama. Takvim idejama se može suprotstaviti racionalnim argumentima i kontranarativima, kao i dijalogom i pozitivnim susretima sa članovima ciljne zajednice. Potrebno je više istraživanja da bi se identifikovali omogućujući faktori i pokretači zločina iz mržnje, a posebno o tome kako različite proaktivne i reaktivne intervencije utiču na ponašanje (potencijalnih) počinilaca zločina iz mržnje.

133. Bavljenje i odbacivanje tih ukorenjenih predrasuda nije lak zadatak (vidi stav 100. Izveštaja sa objašnjenjima za ECRI-evu GPR br. 15 o borbi protiv govora mržnje); otuda i poziv u Preporuci na delotvorne strategije i istraživanje pokretača mržnje. Pojedinci i grupe su meta zločina iz mržnje iz više predrasudnih razloga koji se ponekad preklapaju, ponekad su nesvesni, a ponekad duboko ukorenjeni u društvu u celini. To može uključivati situacije gde su ljudi i grupe ciljani zbog svoje stvarne ili percipirane društvene marginalizacije, jer se smatra da imaju previše moći ili uticaja u društvu, ili zato što se smatra da su u suprotnosti sa određenim društvenim normama ili očekivanjima.

134. Drugi pristup može uključivati sredstva za smanjenje društvene marginalizacije pogođenih grupa i negovanje ravnopravnosti i promovisanje razumevanja i različitosti kombinovanih identiteta (intersekcionalnost). Te mere mogu uglavnom imati za cilj poboljšanje međukulturalnog razumevanja, kao i poboljšanje napora da se marginalizovane zajednice pozitivno uključe u društvene i građanske prostore, kao što su politike koje imaju za cilj unapređenje učešća u obrazovanju, zapošljavanju, zajednici ili politici.

O stavu 57.

135. Organizacije civilnog društva igraju ključnu ulogu u podsticanju socijalne inkluzije i demokratskog učešća. To se može desiti kao neposredan rezultat učešća u društvenim aktivnostima, grupama ili mrežama, na primer, čak i kada je primarni cilj organizacije usredsređen na sport, slobodno vreme ili kulturu. S druge strane, neke organizacije civilnog društva imaju kao svoju primarnu ulogu podršku pojedinačnim žrtvama, podršku zajednice i podizanje svesti o predrasudama u društvu. Kao takvi, one obično podržavaju pojedinačne žrtve, nude podršku zajednici i podižu svest o predrasudama u društvu, kao i zagovaraju ili pokušavaju da utiču na javni diskurs i promovišu različitost i ljudska prava u društvu na duži rok. Imajući u vidu važnu ulogu koju te grupe imaju u širim naporima da spreče zločine iz mržnje, Preporuka podstiče države da finansijski podržavaju i podstiču organizacije civilnog društva i njihove napore da promovišu socijalnu inkluziju, toleranciju i ljudska prava.

O stavu 58.

136. Iako bi svi akti zločina iz mržnje trebalo da budu propisno istraženi, to je posebno važno za najteža dela nasilnih zločina iz mržnje. Uspešne istrage mogu ne samo da privedu počinioce pravdi, već i da spreče buduće nasilne napade grupa ili usamljenih počinilaca. Serijska ubistva usmerena na manjine bila su modus operandi za neke od najokrutnijih počinilaca zločina iz mržnje u Evropi, i oni su nastavljali svoje ubilačke kampanje sve dok nisu uhvaćeni i onesposobljeni. Slučajevi uključuju usamljene serijske ubice u Austriji i Švedskoj, antiromski odred smrti u Mađarskoj i nacionalsocijalističko podzemlje u Nemačkoj. Problem koji se ponavlja jeste to što policija nije prepoznala te napade kao slučajeve zločina iz mržnje ili ekstremno desničarskog terorizma, ali je nastavila da ih istražuje kao povezane sa sukobima između bandi ili unutar porodice ili kao organizovani kriminal – što je bilo upravo ono kako su počinioci ponekad nameravali da dovedu policiju u zabludu i stigmatizuju žrtve (uporedite ECRI-ev izveštaj o monitoringu 5. ciklusa za Nemačku, §§ 50 i dalje). Takve neuspele istrage koštale su mnoge živote i ukazuju na to da bi odgovori žrtvama zločina iz mržnje trebalo da budu zasnovani na potrebama, a ne povezani sa formalnom kategorizacijom zločina kao zločina iz mržnje.

137. Još jedan izazov poslednjih godina bile su masovne pucnjave koje su vršili usamljeni počinioci, često radikalizovani u nasilje, ponekad kroz interakcije na internetu. Poput goreopisanih serijskih ubistava, ti masovni napadi – pucnjave mogu se klasifikovati i kao zločini iz mržnje i kao akti terorizma, inspirisani mržnjom, a takođe imaju za cilj širenje straha i terora u određenoj ciljanoj zajednici – na primer, kobni napadi – pucnjave u Haleu i Hanau u Nemačkoj, u Oslu i Utoji u Norveškoj, i u Bratislavi u Slovačkoj, čiji su cilj bili jevrejski centri, muslimani, prostori LGBTI zajednica i politički protivnici. Ti slučajevi su istakli izazove sa kojima se službe za sprovođenje zakona i bezbednosne službe suočavaju u otkrivanju i ometanju tih terorističkih zavera unapred, sprečavajući na taj način počinioce da sprovedu svoje planove napada. Iako su mnoge nasilne zavere zločina iz mržnje otkrivene i zaustavljene na vreme, bilo je i nekoliko neuspeha obaveštajnih službi u kojima policija i bezbednosne službe nisu uspele da „povežu tačke“. S obzirom na to da zapleti te prirode mogu uključivati fizičke pripreme kao i oflajn i onlajn komunikaciju i „curenja“ koja mogu poslužiti kao signal upozorenja o mogućem zločinu iz mržnje, činjenica da ti zapleti nisu otkriveni na

vreme može biti posledica nedovoljnih podataka, nedostatka mašte ili nedovoljne kompetencije, nedostatka razmene relevantnih informacija sa drugim službama ili nepreduzimanja preventivnih operativnih mera koje su mogle da poremete zaveru ili bar smanje rizik.

138. Poslednjih decenija pažnja organa za sprovođenje zakona i obaveštajnih službi bila je u velikoj meri usmerena na potencijalne teroriste povezane sa Al-Kaidom ili ISIL-om (Daiš) ili vođene ili inspirisane njima, što je potencijalno dovelo do nedovoljnog usredsređivanja na pretnje koje potiču od nasilnih ekstremno desnih grupa ili ideologija ili počinilaca zločina iz mržnje. Službe za sprovođenje zakona, obaveštajne agencije, stručnjaci za borbu protiv terorizma i stručnjaci za sprečavanje ili suzbijanje nasilnog ekstremizma (P/CVE) stoga su možda imali suviše usku perspektivu i institucionalne predrasude u pogledu mogućih pretnji zločina iz mržnje ili nasilja podstaknutog mržnjom. To se nedavno promenilo, i čini se da mnoge evropske policijske i bezbednosne službe sada razmatraju potencijal za ta dva glavna oblika savremenog terorizma na relativno ravnopravnoj osnovi (vidi npr. ECRI-ev izveštaj o monitoringu 5. ciklusa za Nemačku, § 53). Nadalje, takođe je važno uzeti u obzir faktore vezane za uzrast počinilaca zločina iz mržnje i primetiti da je utvrđeno da zabeleženi zločini iz mržnje uključuju počinioce svih uzrasta. Ipak, rano ometanje i eventualno onesposobljavanje najrelevantnija je preventivna strategija prema takvim subjektima.

139. Proaktivna istraga i obaveštajni rad zahtevaju posebne istražne tehnike, kao što su različiti oblici nadzora, prisluškivanja i infiltracije. Takve istražne metode su pokrivene u Preporuci CM/Rec(2017)6 Komiteta ministara državama članicama o „specijalnim istražnim tehnikama“ u vezi sa ozbiljnim zločinima, uključujući terorističke akte. Prema toj Preporuci, „specijalne istražne tehnike“ označavaju tehnike koje primenjuju nadležni organi u kontekstu krivičnih istraga u cilju sprečavanja, otkrivanja, istrage, krivičnog gonjenja i suzbijanja teških krivičnih dela, sa ciljem prikupljanja informacija tako da ciljane osobe ne budu upozorene. U vezi sa upotrebom posebnih istražnih tehnika na nacionalnom nivou, u stavovima 3. i 4. CM/Rec(2017)6 Preporuke ukazuje se na to da skladu sa zahtevima Konvencije i relevantnom sudskom praksom Suda države članice treba da„obezbede da okolnosti u kojima i uslovi pod kojima su nadležni organi ovlašćeni da pribegnu upotrebi specijalnih istražnih tehnika budu predviđeni zakonom sa dovoljnom jasnoćom” (stav 3). Nadalje, „Države članice treba da preduzmu odgovarajuće zakonodavne mere kako bi omogućile korišćenje posebnih istražnih tehnika sa ciljem da ih stave na raspolaganje svojim nadležnim organima u meri u kojoj je to neophodno u demokratskom društvu i neophodno za delotvornu krivičnu istragu i krivično gonjenje. Domaće zakonodavstvo treba da pruži adekvatne i delotvorne garancije protiv proizvoljnih i zloupotrebnih praksi, posebno u pogledu prava na pravično suđenje, prava na poštovanje privatnog i porodičnog života, uključujući pravo na zaštitu ličnih podataka, slobodu izražavanja i komunikacije, pravo na delotvoran pravni lek i zaštitu prava na imovinu kako je sadržano u članovima 6, 8, 10 i 13 Konvencije i članu 1 Protokola 1 uz Konvenciju" (stav 4).

O stavu 59.

140. Preporuka uviđa da mnogi oblici zločina iz mržnje nisu usmereni neposredno na pojedince ili zajednice, već na prostore, objekte i događaje povezane sa određenom ciljnom grupom. To može uključivati mesta verskog bogosluženja, centre u zajednici, prostore za rekreaciju ili zabavu, kulturne objekte, kao i firme i preduzeća čiji su vlasnici ili kojima upravljaju članovi određene zajednice, između mnogih drugih. Takozvana „situaciona prevencija“ predstavlja strategiju koja ima za cilj smanjenje mogućnosti za kriminal putem mera koje čine zahtevnijim i težim izvođenje napada, ili povećanjem verovatnoće otkrivanja, a time i ometanja. Napadima grupa mržnje posebno su izloženi značajni prostori i zgrade kao što su džamije, crkve, sinagoge, centri za izbeglice, LGBTI barovi, parade ponosa, verske proslave i slični objekti ili događaji povezani sa manjinama. Država bi posebno trebalo da odgovori na pretnje upućene tim prostorima brzinom i dužnom pažnjom, posebno olakšavanjem uvođenja zaštitnih mera, uključujući, ali ne ograničavajući se na kontrolu pristupa, ojačana vrata ili druge fizičke barijere, oblasti za nadzor, čuvare i policijsko prisustvo. Zaštitne mere imaju za cilj obeshrabrivanje i odvraćanje potencijalnih počinilaca, kao i zaštitu potencijalnih žrtava. Organi za sprovođenje zakona, službe bezbednosti i druga javna i privatna tela treba da nastoje da pomognu i podrže institucije, prostore i zgrade potencijalno izložene zločinima iz mržnje u sprovođenju relevantnih bezbednosnih mera kako bi se povećala njihova bezbednost i bezbednost. Odgovori treba da budu prilagođeni odgovarajućem nivou pretnje i mogu uključivati odgovarajuće tehničke ili strukturne mere. Trebalo bi razmotriti i druge mere za postizanje dugoročne delotvornosti, kao što su obrazovanje i svest o bezbednosti, obuka za osoblje i zajednice koje koriste takve prostore. Važno je da zbog simboličke prirode nasilja protiv kulturnog ili ključnog identitetskog mesta, treba priznati da se šteta koju je pretrpela povezana zajednica ne sme odbaciti. Isto važi i za obezbeđivanje događaja koji bi mogli da pruže prilike za vršenje nasilnih napada ili drugih zločina iz mržnje.

Preporuke koje se tiču ključnih subjekata

O stavu 60.

141. Iako sistem krivičnog pravosuđa može biti jedno od vidljivijih sredstava kojima se država bavi zločinima iz mržnje, borba protiv mržnje treba da bude zadatak društva u celini. Kroz svoje nacionalne strategije za borbu protiv mržnje, rasizma i drugih oblika netolerancije, države članice treba da obezbede usvajanje pristupa na nivou cele države u bavljenju problemima mržnje, uključujući pružanje zdravstvenih usluga, obrazovni sektor, službe restorativne pravde i prve pomoći. Takve institucije treba da razviju politike i da u svoj rad ugrade načela zasnovana na informacijama o traumi, obezbeđujući odgovarajuću podršku onima koji su pogođeni mržnjom i zločinima iz mržnje. Razumevajući mržnju na kontinuumu koji uključuje govor mržnje i zločin iz mržnje, stavove 29-43. Preporuke CM/Rec(2022)16 treba posmatrati kao široko primenljive na zločin iz mržnje u pogledu preporuka upućenih javnim zvaničnicima, izabranim telima i političkim partijama; internet posrednicima, medijima i organizacijama civilnog društva.

Javni funkcioneri, izabrana tela i političke stranke

O stavu 61.

142. Za potrebe Preporuke, termin „javni službenici" uključuje članove zakonodavnog tela, vlade, pravosuđa i drugih javnih tela, kao i lidere zajednice i društva. Političari i javni funkcioneri, zbog svog pozitivnog i negativnog uticaja na druge koji proizilazi iz njihove pozicije, igraju važnu ulogu u oblikovanju i doprinosu javnom diskursu i kreiranju politike. Izabrani zvaničnici i parlamentarci posebno su ključni u odobravanju i promovisanju zakonodavnih mera za suzbijanje i sprečavanje zločina iz mržnje u svim njegovim oblicima i ispoljavanjima. Svi takvi javni zvaničnici treba da podstiču kulturu inkluzivnosti i ljudskih prava i aktivno osuđuju zločine iz mržnje koliko god je to moguće. U slučaju kršenja svojih dužnosti u tom pogledu, trebalo bi da budu dostupni nezavisni mehanizmi za žalbe.

Obrazovni sistemi

O stavovima 62-63.

143. Države članice treba da vide obrazovne sisteme kao ključno sredstvo za prepoznavanje i rešavanje posebno podmuklih uticaja zločina iz mržnje na mlade. U tom smislu, poglavlja II i III ECRI-eve GPR br. 10 o borbi protiv rasizma i rasne diskriminacije u i kroz školsko obrazovanje sadrži skup relevantnih preporuka koje treba usvojiti i prilagoditi da se primenjuju i na druge zaštićene karakteristike. U tom kontekstu, ECRI je dao primer dobre prakse u kiparskom „Štitu protiv homofobije", organizovanom pod pokroviteljstvom Ministarstva prosvete i kulture, Komesara za upravu i ljudska prava i Komesara za prava deteta, radi obuke prosvetnih radnika različitih nivoa na temu homofobije u školama. Slučajevi zločina iz mržnje mogu biti deo šireg problema vršnjačkog maltretiranja u školama, posebno tamo gde su prisutni elementi mržnje. Iako se opšte maltretiranje može usredsrediti na širok spektar karakteristika žrtava, i svi oblici maltretiranja bi trebalo da budu zaustavljeni i njima bi adekvatno trebalo da se bavi školsko osoblje, vršnjačko maltretiranje zbog identiteta žrtve zbog etničke, verske, seksualne orijentacije, rodnog izražavanja, invaliditeta ili druge zaštićene manjine školsko osoblje i rukovodstvo trebalo bi posebno ozbiljno da shvate. Važnost rane intervencije u tim pogledu ne može se prenaglasiti. Školske vlasti, naravno, treba da prosleđuju policiji svaki slučaj koji uključuje kriminalne aktivnosti.

144. Za obrazovanje nastavnika i razvoj obrazovnih resursa za upotrebu u obrazovanju i učionicama u sklopu osnovnog i posleosnovnog obrazovanja trebalo bi da se usvoji pristup zasnovan na istraživanju i kvalitetu. Obrazovanje o ljudskim pravima, obrazovanje za demokratsko građanstvo i medije i informatička pismenost, koji svi treba da se bave govorom mržnje van interneta i na internetu, trebalo bi da budu ugrađeni u nastavni plan i program opšteg obrazovanja u svim fazama. Različitost i inkluzija treba da budu ugrađeni u obrazovnu politiku, od obrazovanja nastavnika, tekuće obuke i razvoja nastavnog plana i programa, do resursa u učionici. Takve resurse, obuku i politike treba ciklično revidirati. Proširenje svesti o traumi i njenim posledicama takođe je ključna veština koja će pomoći pedagozima da razumeju iskustvo svih žrtava zločina iz mržnje.

145. Institucije trećeg nivoa treba podjednako da budu svesne odgovornosti u pogledu promovisanja različitosti i inkluzije. Obavezni moduli treba da budu dostupni svim studentima koji žele da ugrade i promovišu različitost i inkluziju na fakultetu i u društvu.

146. Osim što na obrazovne sisteme gledaju kao na ključno sredstvo pomoću kojeg mržnja može da se spreči i rešava, obrazovni sistemi mogu biti i sredstvo kojim se mržnja može podsticati i reprodukovati. Shodno tome, mere da se to spreči treba razmotriti na nacionalnom, regionalnom i institucionalnom nivou. Gde god je moguće, nastavnici i pedagozi treba da budu obučeni o upravljanju zločinima iz mržnje i

bavljenje njima na način zasnovan na traumama. Pored toga, Preporuka navodi na zaključak da bi se moglo razmotriti da bi službenici za vezu mogli da pruže podršku širom obrazovnih okruga i da osiguraju doslednost u oblastima kao što je prijavljivanje zločina iz mržnje u obrazovnim ustanovama.

147. Ankete o viktimizaciji treba razmotriti za korišćenje na fakultetima trećeg nivoa kako bi se razumela rasprostranjenost zločina iz mržnje uz razvijanje politika zasnovanih na istraživanju širom i unutar institucija za borbu protiv predrasuda i promovisanje različitosti i inkluzije.

Organizacije civilnog društva

O stavovima 64-67.

148. Potpuno finansirano civilno društvo sa punim resursima od vitalnog je značaja za promociju i zaštitu prava pojedinaca i grupa izloženih zločinima iz mržnje. Kao što je gore navedeno u stavu 135, civilno društvo takođe može igrati ključnu ulogu u sprečavanju zločina iz mržnje podržavajući ciljane zajednice da izgrade otpornost i primenjuju proaktivne mere za smanjenje rizika od zločina iz mržnje. Države treba da se angažuju sa civilnim društvom u svim aspektima kreiranja državne politike u vezi sa zločinima iz mržnje i da vide civilno društvo kao neprocenjivog partnera u borbi protiv mržnje. Koliko je to moguće, organizacije civilnog društva koje deluju u oblasti zločina iz mržnje treba da igraju formalnu ulogu u razvoju lokalnih i državnih politika u vezi sa borbom protiv mržnje. Kao što je navedeno u načelu 8 Ključnih vodećih načela o saradnji između organa za sprovođenje zakona i organizacija civilnog društva (Komisija EU, 2021), , jedan specifičan korak koji bi se mogao preduzeti jeste uspostavljanje nacionalnih radnih grupa sa više zainteresovanih strana, pod okriljem širih strateških okvira koji uključuju nacionalna tela za ravnopravnost, kao relevantna, i organizacije civilnog društva koje sarađuju sa pojedincima koji su u opasnosti od viktimizacije usled mržnje.

149. Vitalnu funkciju civilnog društva često treba čuvati i štititi kako bi ono u potpunosti ispunilo svoj potencijal. To je posebno važno u kontekstu u kojem se organizacije civilnog društva mogu suočiti sa pretnjama, uznemiravanjem ili optuživanjem kao rezultatom svog rada na zločinima iz mržnje jer se mogu suočiti sa neprijateljstvom zbog podržavanja manjinskih grupa ili zalaganjem za prava grupa koje su izložene diskriminaciji i mržnji. .

150. Tamo gde su obezbeđeni odgovarajući resursi, organizacije civilnog društva koje deluju u oblasti zločina iz mržnje mogu takođe da podrže države u ispunjavanju njihovih obaveza pružanjem podrške žrtvama zločina iz mržnje (stav 64), doprinoseći obuci policijskih službenika o zločinima iz mržnje (što je ECRI istakla kao obećavajuću praksu u svom Izveštaju o monitoringu 6. ciklusa za Bugarsku) kao i angažovanjem u nezavisnom monitoringu (stav 120) i izveštavanju (stav 119).

151. Organizacije koje predstavljaju niz grupa stanovništva kojima preti zločin iz mržnje često će imati zajedničke interese u razmeni iskustava i promovisanju svojih potreba i pritužbi protiv policije i drugih organa. Dobro je dokumentovano da je nedostatak poverenja u policiju glavni uzrok zašto se mnogi napadi zločina iz mržnje ne prijavljuju policiji. Uspostavljanje, kao što je preporučeno u stavu 18. ECRI-eve GPR br. 11, krovnih foruma na kojima se te organizacije i grupe mogu sastati sa kreatorima politike, policijom i drugim stručnjacima iz krivičnog pravosuđa kako bi razgovarali o svojim razlozima za zabrinutost predstavlja konstruktivan pristup unapređenju odnosa i razmeni mišljenja. Takve povratne informacije mogu pomoći policiji i drugim nadležnima da poboljšaju način na koji postupaju sa slučajevima zločina iz mržnje i žrtvama.

152. Preporuka takođe naglašava potencijal za domaću i prekograničnu saradnju između organizacija civilnog društva koje rade u oblasti zločina iz mržnje. To je posebno važno za podršku naporima da se poboljšaju aktivnosti civilnog društva u vezi sa uslugama podrške žrtvama (stav 64), prikupljanjem podataka, nezavisnim izveštavanjem (stav 120) i razvojem državnih akcionih planova i strategija (stav 32).

Internet posrednici, uključujući pružaoce internet usluga

O stavovima 68-69.

153. Obimna uputstva i preporuke dati su u Preporuci CM/Rec(2022)16 u vezi sa ulogom internet posrednika, uključujući pružaoce internet usluga, u borbi protiv mržnje. Ova Preporuka i Memorandum sa objašnjenjima shvataju mržnju kao kontinuum, i stoga priznaje da se preporuke koje se odnose na borbu protiv govora mržnje u velikoj meri primenjuju na zločine iz mržnje (uporedi Konvenciju o visokotehnološkom kriminalu i Dodatni protokol uz Konvenciju o visokotehnološkom kriminalu, koji se tiče inkriminacije dela rasističke i ksenofobične prirode počinjenih preko kompjuterskih sistema).

154. Internet posrednici, uključujući pružaoce internet usluga, treba da razviju sredstva pomoću kojih mogu da identifikuju zločine iz mržnje počinjene ili rasprostranjene kroz njihove sisteme i da postupaju po njima u skladu sa Preporukom CM/Rec(2016)3 Komiteta ministara državama članicama o ljudskim pravima i poslovanju i Preporukom CM/Rec(2018)2 Komiteta ministara državama članicama o ulozi i odgovornostima internet posrednika. Tamo gde je prikladno i uz dužno poštovanje člana 8. i člana 10. Konvencije, internet posrednici, uključujući pružaoce internet usluga, takođe treba da sarađuju sa policijom i organima za sprovođenje zakona u borbi protiv zločina iz mržnje, u skladu sa članom 18. Konvencije o visokotehnološkom kriminalu.

Mediji i novinari

O stavu 70.

155. Novinari i medijske službe mogu igrati važnu ulogu u širenju informacija o zločinima iz mržnje različitim segmentima publike. Preporuka podseća na tu funkciju, istovremeno naglašavajući potrebu da se obezbedi poštovanje relevantnih načela slobode medija, nadovezujući se na prethodne instrumente Saveta Evrope kao što je Preporuka CM/Rec(2022)16 kao i Preporuka br. Rec(97)21 Komiteta ministara državama članicama o medijima i promovisanju kulture tolerancije. Nadalje, Preporuka poziva države članice da medijima obezbede razuman pristup relevantnim informacijama o zločinima iz mržnje koje imaju državni organi, u skladu sa domaćim zakonima, posebno kada se smatra da su takve informacije u javnom interesu, uz istovremeno dozvoljavanje određenih ograničenja tamo gde je to potrebno.

Nacionalna saradnja i koordinacija

O stavovima 71-72.

156. Nacionalne strategije za borbu protiv zločina iz mržnje tamo gde postoje, ili šire strategije za borbu protiv mržnje, treba da identifikuju sve ključne subjekte i nosioce interesa uključene u bavljenje zločinima iz mržnje na svim nivoima društva. Delotvorna strategija celog društva za borbu protiv zločina iz mržnje daje prioritet inkluzivnom angažovanju nosilaca interesa, dijalogu i koordinaciji civilnog društva, konstruktivno koristeći posebne specijalizacije i institucionalne nadležnosti. Fragmentacija u politici i praksi može rezultirati različitom podrškom i odgovorima žrtvama, kao i sprečavanjem mržnje uopšte. Da bi se izbegla takva neslaganja, strategije treba da se razvijaju na nacionalnom nivou, a zatim da se usvajaju i primenjuju na regionalnom i lokalnom nivou. Mnoge evropske zemlje su razvile strukture za međuagencijsku saradnju u cilju sprečavanja i borbe protiv nasilne radikalizacije ili (omladinskog) kriminala uopšte. Te strukture se takođe mogu primeniti za bavljenje zločinima iz mržnje ili mogu poslužiti kao modeli za razvoj paralelnih struktura za bavljenje zločinima iz mržnje. Paralelna struktura posvećena bavljenju zločinima iz mržnje može biti u boljoj poziciji da uključi predstavnike i obezbedi uvide grupa pogođenih zločinima iz mržnje. Takođe bi se mogla uspostaviti redovna radna grupa koja bi omogućila dijalog i saradnju. Uključivanje subjekata civilnog društva u operativne strukture saradnje važno je i zahteva rešavanje izazova kao što su razmena informacija i poverljivost, različiti mandati i uloge, a posebno (nedostatak) poverenja.

157. Iako bi nacionalne ili regionalne strategije mogle biti neophodne za poboljšanje opšteg okvira u kojem relevantne institucije deluju zajedno, Preporuka takođe naglašava ulogu sporazuma o saradnji i memoranduma o razumevanju kao potencijalne alatke za poboljšanje razumevanja i podsticanje saradnje između određenih agencija. i institucija. Te instrumente, bilo da se sazivaju multilateralno ili bilateralno, treba razmotriti kako bi se promovisali međusektorski pristupi i procedure, kao i da bi se uskladili identifikovani nedostaci u rešavanju zločina iz mržnje, kao što su nekompatibilni pristupi prikupljanju podataka i prijavljivanju. Nadalje, ti sporazumi o saradnji mogu olakšati kolektivni nadzor i uzajamni nadzor nad sprovođenjem politike i prakse zločina iz mržnje, na primer kada se zaključuju između vladinih organa i nacionalnih institucija za ljudska prava.

Međunarodna saradnja i koordinacija

O stavovima 73-75.

158. Preporuka prepoznaje da je međunarodna saradnja i koordinacija između država članica suštinska komponenta savremenih napora u borbi protiv zločina iz mržnje, jer zločin iz mržnje može biti počinjen ili imati dejstva preko granica i zato što sve države mogu igrati ulogu u međusobnom jačanju nastojanja da se ta pojava spreči i suzbi.

159. Zločin iz mržnje je pitanje koje u određenoj meri pogađa sve države članice. Mržnja i ekstremizam ne poznaju granice, a priroda interneta bez jurisdikcije omogućila je da narativi i ideologije mržnje kruže u državama članicama. Internet grupe i mreže postale su primarno sredstvo pomoću kojeg određeni nasilni ekstremistički pokreti komuniciraju sa drugim, regrutuju nove članove i inspirišu dalje napade. Iako postoji

sve sofisticiranija međunarodna arhitektura za rešavanje zločina kao što je nasilni ekstremizam koji vodi terorizmu, postoje manje čvrsti sistemi za olakšavanje saradnje, i koordinacija zločina iz mržnje pada ispod ovog praga. Kao takva, Preporuka poziva na povećanu saradnju i razmenu informacija u cilju izgradnje mera obeshrabrivanja i odvraćanja na međunarodnom nivou. Razmena i učenje iz dobre prakse u ovoj oblasti koju sprovode druge države članice, kao što su strategije za borbu protiv ekstremizma identifikovane iznad u stavu 40, mogu pomoći u razvoju zajedničkih, delotvornih pristupa za bavljenje faktorima i pokretačima koji dovode do zločina iz mržnje, uz istovremeno uzimanje u obzir lokalnih specifičnosti i razloga za zabrinutost.

160. U Preporuci se takođe naglašava da postojanje snažne evropske arhitekture koja je dostupna za saradnju u krivičnim stvarima, kao što je razmena dokaza i informacija kroz međusobnu pravnu pomoć može biti od suštinskog značaja kako bi se u potpunosti prikupili dokazi neophodni za istragu i krivično gonjenje zločina iz mržnje. Kako se krivična suđenja sve više oslanjaju na digitalne dokaze i podatke koje čuvaju privatne kompanije ili serveri u stranim jurisdikcijama, instrumenti kao što su Drugi dodatni protokol uz Konvenciju o visokotehnološkom kriminalu o poboljšanoj saradnji i obelodanjivanju elektronskih dokaza (CETS br. 224) predstavljaju dragoceno sredstvo podrške krivičnom postupku koji se odnosi na zločine iz mržnje. Uzajamna pravna pomoć takođe može biti od vitalnog značaja za podršku prekograničnim žrtvama zločina iz mržnje, uključujući, na primer, obezbeđivanje pristupa neophodnim informacijama o uslugama podrške žrtvama dostupnim u jurisdikciji u kojoj se incident dogodio, kao i u matičnoj jurisdikciji, i kompenzaciju, između ostalog.

161. Konačno, Preporuka naglašava ulogu međunarodne saradnje i zajedničkih inicijativa za borbu protiv zločina iz mržnje preko granica. Preporuka posebno naglašava potrebu da se poboljša spojivost i interoperabilnost podataka i informacija prikupljenih o zločinima iz mržnje. Iako može biti slučaj da potpuna harmonizacija određenih podataka možda neće biti moguća zbog posebnih zakonskih odredbi ili institucionalnih nadležnosti u određenim državama članicama, nedostatak harmonizovanog prikupljanja podataka odavno je prepoznat kao jedna od glavnih prepreka za potpuno razumevanje rasprostranjenosti i obima zločina iz mržnje u Evropi i dalji napori na harmonizaciji ovih pristupa hitni su i neophodni.